SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

796ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 5 MARZO 1968

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente ZELIOLI LANZINI,
indi del Vice Presidente SECCHIA

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Discussione:

« Delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni, e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali » **(2783)** (*Procedura urgentissima*):

AJROLDI, *relatore* . . . . . *Pag.* 45600
BONACINA 45616
BONAFINI . . . . . *Pag.* 45626
DI PRISCO 45629
GIANQUINTO 45609
GIRAUDO 45623

PER UNA DISCUSSIONE SUL SIFAR

PRESIDENTE 45600
ALBARELLO 45599, 45600

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150)

Presidenza del Presidente ZELIOLI LANZINI

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

Si dia lettura del processo verbale.

C A R E L L I , *Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 29 febbraio.*

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

Per una discussione sul SIFAR

A L B A R E L L O . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

A L B A R E L L O . Signor Presidente, onorevoli colleghi, in data 12 dicembre 1967 ho avuto l'onore di presentare al Senato la interpellanza n. 677 riguardante il trattamento da riservare agli ufficiali implicati nello scandalo del SIFAR e nei fatti del luglio 1964. In data 24 gennaio 1968 il senatore Tomassini ed altri del mio Gruppo hanno presentato una analoga interpellanza che porta il n. 680. Ho presentato ancora una interrogazione per il problema specifico dei microfoni al Quirinale; infine, ieri sera, il nostro Gruppo ha avuto l'onore di presentare un'apposita mozione speciale affinchè il Governo voglia trattare della intera questione in Aula.

Ricordo due fatti soltanto per chiedere che questo argomento sia iscritto all'ordine del giorno. Ricordo che quando fu sollevata la questione della discussione della vicenda del SIFAR e dei fatti del luglio 1964, dopo la seduta della Camera, fu detto dal Governo, in questa sede, che la seduta dedicata a questi argomenti avrebbe avuto luogo subito dopo la discussione della legge elettorale regionale. In un secondo tempo il senatore Gava, Presidente del Gruppo della Democrazia cristiana, avvicinò i vari capigruppo e chiese loro se non intendevano rimandare la discussione sui fatti del SIFAR al momento in cui fossero acquisiti dei nuovi elementi più chiari a favore di una discussione.

Tutti i Gruppi decisero di aspettare quindi la conclusione dell'inchiesta presieduta dal generale Lombardi, ma si restò d'accordo che, comunque, anche se l'inchiesta guidata dal generale Lombardi non avesse avuto luogo, la discussione qui in Senato sarebbe avvenuta.

Questi sono stati gli accordi tra i vari Gruppi ai quali ha aderito anche il Governo. Ora però, signor Presidente, vi è un fatto nuovo di estrema gravità: la sentenza sconcertante emessa dal Tribunale di Roma nei confronti dei giornalisti dell'« Espresso », sentenza che ha provocato le perplessità persino dei grandi organi di informazione e di stampa degli stessi Paesi alleati.

È del tutto evidente che il Governo ha una grossa responsabilità per questa sentenza per avere sottratto prima le prove della inchiesta Beolchini che è stata vergognosamente mutilata, poi del rapporto Manes costellato di omissioni. Quindi furono sottratte le prove con lo specioso pretesto del segreto di Stato o militare e i giornalisti dell'« Espresso », come tutti sanno, sono stati condannati.

È quindi necessario che l'intera vicenda venga qui discussa ampiamente affinchè il Senato faccia il suo dovere, perchè non si può chiudere la legislatura senza che il Paese sia informato della questione nei più riposti e minuti particolari.

Signor Presidente, per questi motivi io chiedo adesso che la discussione sui fatti del SIFAR venga messa all'ordine del giorno, riservandomi questa sera, alla fine della

seduta, di sentire dal Governo una precisazione in proposito.

P R E S I D E N T E . Senatore Albarello, il Governo non intende sottrarsi a questa discussione, tanto più che, come lei ricorderà, è stato preso qui al Senato l'impegno di discutere della questione del SIFAR subito dopo il dibattito sulla legge elettorale regionale. Senonchè preme alla Presidenza che non vengano interrotti i lavori legislativi da svolgere prima delle fine della legislatura; va infatti tenuto presente che per discutere dei fatti concernenti il SIFAR occorrerà almeno una seduta.

A L B A R E L L O . Si può fare una seduta notturna. Signor Presidente, mi accontenterei di sentire una parola dall'onorevole rappresentante del Governo su questo argomento, una conferma che prima della fine della legislatura il Governo ha intenzione di mantenere i suoi impegni.

P R E S I D E N T E . Senatore Albarello, le ho detto che il Governo non intende sottrarsi a questa discussione: è la Presidenza che si preoccupa dei lavori legislativi in corso e lei per primo deve darmi atto di questo. Ecco perchè la prego di lasciare libera la Presidenza per la fissazione di una seduta da destinare alla discussione dell'argomento, sul quale penso comunque che, prima dello scioglimento del Senato, si svolgerà un dibattito.

A L B A R E L L O . La ringrazio, signor Presidente.

Discussione del disegno di legge: « Delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni, e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali » (2783) (*Procedura urgentissima*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni, e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali », per il quale il Senato ha approvato la procedura urgentissima.

Invito l'onorevole relatore a riferire oralmente.

A J R O L D I , *relatore*. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, il problema del riordinamento dello Stato è avvertito come un'esigenza imprescindibile ed urgente.

La imprescindibilità deriva dalla necessità di adeguare le strutture, sempre più e meglio, ai precetti costituzionali che reggono il nuovo Stato democratico. (*Interruzione del senatore Gianquinto*). Vuole essere così cortese di lasciarmi parlare, senatore Gianquinto?

Dicevo, dunque, che l'imprescindibilità deriva dalla necessità di adeguare le strutture, sempre più e meglio, ai precetti costituzionali che reggono il nuovo Stato democratico e l'urgenza deriva dal grave rischio di non tenere più il passo con il ritmo crescente del dinamismo che anima le attività pubbliche e private in virtù delle nuove conquiste e di quelle che già si avvertono nel campo della ricerca, della produzione e distribuzione dei beni e servizi alla comunità, in mancanza di che si rallenterebbe, se non altro per il progredire di quello di altre comunità e di altri Paesi, il già pesante ritmo della complessa macchina statale.

Riformare lo Stato per renderlo più aderente alle esigenze dei tempi e per salvare proprio quei princìpi di libertà che non si reggono su semplici posizioni di statica equilibristica significa prima di tutto riordinare la Pubblica amministrazione e migliorare i suoi rapporti con le altre amministrazioni, le collettività e i privati.

Si critica sovente quell'atteggiamento di apatia che il *quidam de populo*, cioè il cosiddetto uomo vestito in grigio, mostra talora in modo manifesto nei confronti dello Stato, del pubblico potere che agisce e si muove avendo come strumento gli organi della Pubblica amministrazione. Si rileva, non senza preoccupazione, l'esistenza di una sorta di diaframma tra il cittadino e l'Ammi-

nistrazione pubblica, quasi che il primo si senta del tutto estraneo od estraniato dalla seconda e quasi che l'Amministrazione pubblica non dovesse agire e muoversi se non al servizio della collettività e quindi anche di ogni singolo suo componente.

È questa crisi di fiducia che occorre rimuovere, questa crisi determinata forse dal permanere di talune strutture dalle quali potrebbe apparire ostacolato un dialogo che è necessario perchè questo rapporto fiduciario si possa istituire, perchè soprattutto il singolo non si ritenga oggetto di oblio per il fatto che meno forte o addirittura meno prepotente sia la cosiddetta sua voce in capitolo, perchè in definitiva la preoccupazione delle più elevate e complesse ragioni di Stato non vada mai disgiunta da quella di non lasciare ignorata o elusa l'istanza rivolta ai pubblici poteri in nome di interessi generali soprattutto, ma anche per la salvezza dei legittimi interessi e delle aspettative dei privati cittadini.

Considerando questo problema, appare evidente che il cardine della soluzione sta in un *iter* di avvicinamento che, rendendo più sensibilizzati gli organi della Pubblica amministrazione alle necessità molteplici delle varie attività che si svolgono nell'ambito del territorio nazionale, ne richieda un'attenta considerazione ed esiga un'adeguata preparazione.

Il problema del decentramento non si risolve soltanto attraverso l'istituzione degli enti territoriali, ma deve trovare il suo completamento nell'ambito dell'amministrazione dello Stato. Del resto, alcune sperimentazioni effettuate nel corso del secondo dopoguerra hanno dato risultati talmente positivi da consigliare di procedere ulteriormente per questa strada.

Riordinare la Pubblica amministrazione non significa però solo procedere per la strada del decentramento, ma rendere più agile e funzionale tutto il complesso dei suoi organi, snellirne le strutture, eliminare doppioni o interferenze o inutili appesantimenti soprattutto al vertice, svecchiare sorpassate concezioni che appesantiscono, senza renderla utile ai fini del generale interesse, la azione amministrativa, semplificare le procedure e fare in modo che ovunque, ma soprattutto negli organi dell'Amministrazione dello Stato, sia sensibilizzata la responsabilità delle persone che assumono tali funzioni ed i correlativi oneri e sia assicurato a questa nostra burocrazia, che costituisce la colonna vertebrale di tutto l'organismo dello Stato, un trattamento pari alle responsabilità di cui è investita ed alle prestazioni, spesso di altissimo livello, che le sono richieste. È dunque un problema di funzionalità, di responsabilizzazione, di sensibilizzazione delle esigenze generali e particolari, nazionali, locali e settoriali. È un problema di riforma di antichi testi legislativi accumulatisi l'uno sull'altro, che interferiscono l'uno nell'altro, che non sono più corredati, ma spesso preceduti da regolamentazioni di leggi precedenti che si tengono in vita essendo, in questa farragine legislativa, purtroppo scomparsa da quasi un cinquantennio la giusta prassi di far seguire al provvedimento legislativo di competenza parlamentare l'articolazione delle norme d'ordine regolamentare di competenza dell'Esecutivo; cosicché ancora oggi assistiamo a situazioni paradossali, come ad esempio quelle già più volte ricordate di due leggi comunali e provinciali del '15 e del '34 prive di regolamento, di un testo unico delle leggi sulla pesca del '31 privo di regolamento, di una legge urbanistica del '42 priva di regolamento. Nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale si è poi constatato il crescente dilagare del malvezzo di legiferare e regolamentare ad un tempo, sottraendo così al testo legislativo quel carattere di generalità che era anche la garanzia di una sua più retta e facile interpretazione e invadendo una sfera d'azione che non spetta al Potere legislativo.

Gli onorevoli colleghi daranno venia al relatore per questa critica che investe in via primaria il Parlamento, ma quando si vuole procedere con serenità e obiettività alla riforma e al rammodernamento dello Stato è necessario che ognuno si assuma e riconosca le proprie responsabilità, il che torna in definitiva a beneficio dell'interesse generale.

Ritornando all'argomento, dirò che nel corso della presente legislatura sono stati

presentati vari provvedimenti legislativi concernenti la riforma dell'Amministrazione dello Stato: n. 1161, recante delega al Governo in materia di pensioni statali; n. 1214, che concerne la semplificazione dei controlli; n. 1256, concernente modifiche alle norme sull'ammissione e l'avanzamento degli impiegati statali; n. 1424, del deputato Lucifredi, concernente norme generali sulla azione amministrativa; n. 1447, sul riordinamento dell'Amministrazione e decentramento e semplificazione delle procedure; n. 1521, di integrazione allo statuto degli impiegati civili dello Stato. Mi scuso per avere omesso altri testi di disegni di legge e di non citare qui tutte le disposizioni legislative che sono state varate nel corso di questa legislatura. Taluni settori, come quello delle amministrazioni della Difesa e degli Affari esteri, hanno già avuto separatamente il loro ordinamento sulla base di apposita delega con i decreti legislativi del 18 novembre 1965, n. 1479, e del 5 gennaio 1967, n. 18.

Su alcuni dei cennati disegni di legge hanno ampiamente riferito, e in Commissione ed anche in Aula, altri onorevoli colleghi e in particolar modo il senatore Giraudo, con le relazioni degne di essere ricordate e sulle quali non mancherò di tornare più tardi, così come in sede di Commissione ebbe a riferire con la competenza che gli è propria lo stesso onorevole Presidente della 1ª Commissione sul disegno di legge riguardante l'azione amministrativa, che è stato per quattro legislature avanti al Parlamento, che è già stato approvato dall'altro ramo del Parlamento e che per la profondità e l'autorità degli studi condotti a suo tempo e la bontà dei princìpi che lo ispirano merita di essere finalmente condotto in porto.

Fatte queste doverose premesse, certamente incomplete ma indispensabili, dirò che il disegno di legge n. 2783, d'iniziativa dell'onorevole Presidente del Consiglio di concerto con il Ministro per la riforma della Pubblica amimnistrazione e con i Ministri di grazia e giustizia, del bilancio e del tesoro, si ispira ai princìpi contenuti nel programma economico nazionale che prevede nell'ambito del piano quinquennale: 1) la riorganizzazione dei singoli servizi dei Ministeri con la realizzazione di un maggiore decentramento: 2) il contemperamento dell'esigenza di un più efficiente controllo con la necessità di un sollecito svolgimento dell'azione amministrativa; 3) il potenziamento della funzione ispettiva; 4) il miglioramento dei criteri di selezione del personale sia per il reclutamento sia per l'avanzamento di carriera; 5) la regolamentazione delle attribuzioni del personale nelle varie qualifiche; 6) un nuovo ordinamento più razionale nelle carriere, nel quale trovino anche posto e soluzione le funzioni di massima responsabilità del dirigente e quelle dei collaboratori a tutti i livelli gerarchici; 7) la eliminazione delle sperequazioni tra le categorie dei dipendenti statali.

Si tratta, come ognuno vede, di un compito di vastissima portata soltanto in parte affrontato dal disegno di legge all'esame del Senato e che peraltro, sulla traccia di taluno di quelli presentati in precedenza e in particolare del n. 1447, affronta quattro punti fondamentali, cui corrispondono le norme contenute nel testo. Per ragioni di necessaria concisione il relatore ritiene di trattare ciascuno di questi quattro punti insieme agli articoli che ad essi si riferiscono, salvo aggiungere qualche richiamo a talune norme isolate, ma non per questo meno importanti, come quelle che dispongono, per esempio, gli stanziamenti.

Il primo punto concerne la revisione dell'ordinamento dei Ministeri; il secondo punto il riordinamento della categorie e il riassetto delle retribuzioni; il terzo punto i trattamenti di quiescenza e la riliquidazione delle pensioni; il quarto punto la disciplina dell'attività sindacale.

Il relatore si sente in obbligo di avvertire che la trattazione del primo punto, sia nell'illustrazione del disegno di legge che nel testo degli articoli che vi si riferiscono, cede nettamente al confronto degli altri tre punti. Non si tratta soltanto del fatto che al primo argomento sono destinati nove articoli su 50 del disegno di legge, il che avrebbe ben scarso significato, ma della considerazione che in questi nove articoli è impossibile rinvenire se non criteri di larga massima circa l'ordinamento dei Ministeri, come

si vedrà fra poco. A riprova di quanto si espone è il fatto che, come appare dalla relazione ministeriale, il presente disegno di legge fu oggetto di attento studio e dibattito con gli organismi sindacali interessati precipuamente al riordinamento del trattamento economico del personale e alle garanzie dell'esercizio dell'attività sindacale nell'ambito delle amministrazioni dello Stato. Il consenso che il presente testo di legge sembra aver incontrato in quella sede può confortare certamente l'attività legislativa del Parlamento, senza per questo interferire in quella sua funzione primaria che gli spetta per l'investitura popolare.

La prima parte, costituita dai primi nove articoli del disegno di legge, è destinata, come dicevo, alla revisione dell'ordinamento dei dicasteri dell'Amministrazione centrale dello Stato. Lo schema prende come base di partenza lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto presidenziale del 10 gennaio 1957, n. 3, e non si discosta come struttura da quella classica delle direzioni generali, delle direzioni di divisione e di sezione e da quella degli organi periferici. Le due attività fondamentali di ciascun Ministero, e cioè l'attività di alta direzione e di sviluppo e l'attività di amministrazione ed operativa illustrate nella relazione Medici sulla riforma burocratica ed egregiamente commentate dall'onorevole senatore Giraudo nella relazione del 28 settembre 1961, non trovano sede in organi diversi che non siano quelli già esistenti. La riforma si concentra su tre elementi che dovrebbero integrare la disciplina dettata dal citato testo unico, cioè migliorare il funzionamento della complessa macchina dello Stato in senso qualitativo attraverso il riordino delle sue unità organiche, nel senso che ciascuna di esse sia destinata a svolgere attività e compiti relativi a materie omogenee, secondo criteri funzionali che, qualificando amministrativamente ed anche in un certo senso tecnicamente il personale, diano modo di contenerne l'entità quantitativa nei limiti strettamente indispensabili.

Sotto questa insegna si volle ricostituire il vertice dell'organizzazione dell'Amministrazione dello Stato, a cominciare dalle direzioni generali, nel senso che non debbano continuare a sussistere organi centrali esercitanti funzioni che non siano organicamente definite. Ciò al fine, indubbiamente meritevole (se sarà conseguito), di evitare indebite, perniciose interferenze e sovrapposizioni di organi e di uffici, eliminando intanto e subito quelli che non risultino rispondenti ai cennati criteri. A questo stesso principio di qualificazione e di separazione delle competenze si ispira l'articolo 9 che, in relazione alla composizione dei gabinetti e delle segreterie dei Ministri e delle segreterie dei Sottosegretari di Stato, richiama l'osservanza dell'articolo 5 del decreto-legge 10 luglio 1924, n. 1100, tuttora in vigore, il quale stabilisce che i gabinetti e le segreterie particolari attendono alla corrispondenza privata, collaborano all'opera personale del Ministro e del Sottosegretario di Stato, ma non possono intralciare l'azione normale degli uffici amministrativi nè sostituirsi ad essi.

La funzione ispettiva è meglio qualificata e, sotto un certo profilo, allargata non già per irretire il corso dell'attività della Pubblica amministrazione con ulteriori e sterili controlli, ma attribuendo a detta funzione, oltre il compito della vigilanza, anche quello di concorrere concretamente ad un migliore coordinamento dell'azione amministrativa.

La divisione amministrativa viene considerata come un organo fondamentale della Pubblica amministrazione che non deve subire proliferazioni perchè dettate soltanto da ragioni contingenti di espansione numerica degli organici, ma che deve avere una fisionomia sua propria in ragione dell'importante ruolo che è chiamata a sostenere nel complesso del sistema in cui è altresì prevista la permanenza di servizi aventi compiti di semplice coordinamento tra più divisioni.

In questo quadro il potere decisionale circa i provvedimenti che incidono su scelte ed orientamenti di carattere generale è escluso dalla competenza burocratica anche ad altissimo livello.

Il giudizio sulle scelte e sugli orientamenti generali non può che impingere nell'azio-

ne politica del Governo e negli indirizzi che, con l'appoggio e la fiducia delle Camere, esso persegue. Si tratta, quindi, di scelte che comportano in via prioritaria responsabilità squisitamente politiche delle quali il Governo risponde davanti al Parlamento e che nell'ambito di ogni Dicastero non possono spettare se non al Ministro.

Ai direttori generali spetterà invece quel potere decisionale, oltre che sugli atti cosiddetti vincolati, di cui si dirà appresso, anche su quelli che esigono un apprezzamento meramente tecnico e quindi anche sugli atti nei quali la Pubblica amministrazione esercita il suo potere discrezionale in ambito più limitato e sempre in quello della attuazione delle direttive generali impartite da ogni singolo Ministero.

A questo primo elemento se ne aggiunge un secondo che concerne il decentramento. Mi riferisco, ovviamente, alle esigenze di un più ampio decentramento del potere amministrativo; vi ha recentemente provveduto il Parlamento approvando la legge elettorale per le elezioni dei Consigli regionali a statuto ordinario e nessuno può negare che, coerentemente con l'organico decentramento normativo e amministrativo degli enti locali e intermedi, debbasi addivenire ad un rafforzamento delle attribuzioni degli organi periferici dell'Amministrazione dello Stato attraverso la revisione delle loro competenze per valore, l'allargamento delle loro funzioni, lo snellimento delle procedure.

Questo principio, ora contenuto nell'articolo 3 del testo legislativo, è quello stesso enunciato nell'articolo 1 del disegno di legge governativo n. 1447 del 25 novembre 1965. Esso dovrà riguardare in primo luogo quelle funzioni amministrative delle quali sia essenziale l'esplicazione da parte degli organi delle amministrazioni centrali e per le quali i trasferimenti consentono una più approfondita valutazione degli interessi pubblici e lo snellimento delle procedure.

Quest'ultimo inciso è il più interessante perchè da solo basta a giustificare la norma, non solo nel pubblico interesse ma anche in quello dei privati e della stessa Amministrazione, tendente ad eliminare una lunga serie di andirivieni di pratiche, di dispendi inutili e di vane e talvolta anche angosciose attese da parte dei destinatari del provvedimento.

In secondo luogo le norme del decentramento riguardano il conferimento di più larghi poteri deliberativi agli organi periferici con integrazione del decentramento dei controlli sugli atti degli organi stessi. In questo secondo elemento della riforma si innesta il richiamo ad alcuni argomenti che entrano nel campo della cosiddetta azione amministrativa: così la qualificazione, sistematicamente non ben collocata, della definizione dell'atto amministrativo « vincolato », cioè di ogni atto amministrativo del quale è obbligatoria l'emanazione e il cui contenuto è determinato dalla legge o dal regolamento; così la dichiarazione di definitività degli atti amministrativi vincolati di competenza degli organi periferici; così ancora la enunciazione del ricorso gerarchico contro i provvedimenti adottati dagli uffici periferici al Ministro che decide, previa relazione del direttore generale competente; così ancora le disposizioni circa l'annullamento d'ufficio e la revoca degli atti amministrativi e quelle risolutive di alcune questioni riflettenti la ricevibilità delle istanze presentate ad uffici incompetenti o la convalida di atti viziati da incompetenza anche in pendenza di gravame in sede amministrativa o giurisdizionale.

Il relatore deve a questo riguardo constatare che le suddette norme, se si eccettuano quelle che definiscono gli atti vincolati per attribuirne la competenza ai rispettivi organi dell'Amministrazione centrale e periferica e che dichiarano definitivi quelli di tale natura emessi dagli uffici periferici dello Stato, non avrebbero alcuna ragione di trovar posto nella presente legge. Esse non esauriscono non dicasi il complesso ma nemmeno un capitolo di tutto il complesso normativo sull'azione amministrativa circa gli organi della Pubblica amministrazione e la loro competenza, circa il procedimento amministrativo, il suo svolgimento e la sua conclusione, circa la natura e i requisiti dell'atto amministrativo, il suo contenuto sostanziale, la sua efficacia, la sua invalidità e il suo riesame. Non si riesce ad afferrare il motivo

di inserire in un testo legislativo di riforme e di riordinamento qualche frammento di un mosaico complesso ma organico di norme tendenti esse pure ad un riordinamento che peraltro è distinto seppur essenziale, essendo fondamentale, per l'organica visione d'assieme della riforma della Pubblica amministrazione, e il riordinamento dei suoi organi ed uffici e quello dell'azione amministrativa e infine, con separata normativa, quello del contenzioso amministrativo nella sede giurisdizionale.

Sembrerebbe quindi al relatore buona politica, nel momento in cui si riordina e si coordina, evitare interferenze frammentarie di normative essenziali ma distinte.

Il terzo elemento della riforma riguarda il consiglio d'amministrazione costituito presso ciascun Ministero e precisamente la sua composizione e le sue attribuzioni. Le modificazioni apportate al testo dell'articolo 146 dello statuto degli impiegati civili dello Stato concernono, in primo luogo, le designazioni dei rappresentanti del personale, originariamente due, scelti dagli altri membri del consiglio d'amministrazione e nominati dal Ministro all'inizio di ogni biennio. Ora la rappresentanza numerica è portata ad un terzo degli altri componenti, escluso il presidente, ma comunque non è inferiore a tre. Essi sono designati, su richiesta del Ministro, dalle organizzazioni sindacali a carattere nazionale maggiormente rappresentative con la presentazione di terne di nomi sulle quali il Ministro decide, previa consultazione dell'organizzazione sindacale proponente la terna. È questo un sistema che, in difetto di attuazione del precetto costituzionale contenuto nell'articolo 39, viene seguito come quello più aderente, per quanto umanamente possibile, al criterio della rappresentatività e quindi della tutela dei lavoratori dipendenti.

L'ultimo comma dello stesso articolo 146 del testo unico viene modificato nel senso che il consiglio d'amministrazione esercita le attribuzioni stabilite dalla legge in materia di personale anche per quanto riguarda quello ausiliario. Nulla è innovato per l'amministrazione delle aziende autonome dello Stato. In secondo luogo e per quello che concerne le attribuzioni riguardanti il personale e il parere sul coordinamento dell'attività degli altri uffici e sulla semplificazione dell'azione amministrativa è demandato al consiglio di amministrazione di esprimere il proprio parere, in materia di ordinamento dell'amministrazione centrale e degli organi periferici, sui conflitti di attribuzione insorti tra le direzioni generali o talune di esse, sulle disposizioni di carattere generale riguardanti l'amministrazione del personale, nonchè sui criteri per la erogazione di interventi assistenziali a favore del personale. Questa ultima sembra la più concreta delle innovazioni in materia di competenza, potendo gli altri due casi ritenersi compresi anche nelle attribuzioni attuali dei consigli di amministrazione dei singoli Ministeri.

Prima di concludere questo argomento, mi sia consentito di ricordare che fino dal 1957 l'articolo 137 del testo unico sullo statuto dei pubblici impiegati prevedeva la istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ed in omaggio ai poteri di coordinamento che la Costituzione le riconosce, di un Consiglio superiore della Pubblica amministrazione; prevedeva inoltre la sua composizione ed i suoi poteri. Che ne è avvenuto nel corso di questi dieci anni? Sappiamo che con la legge 30 dicembre 1965 è stata variata la sua composizione. Ma è anche a conoscenza del relatore che le rappresentanze sindacali, ora previste anche per quell'organo dalla citata legge del 1965, hanno designato i loro rappresentanti, per cui sarebbe giunta l'ora, nel quadro della riforma che stiamo esaminando, di prendere una decisione, in senso positivo o in senso negativo, purchè una decisione sia presa.

BERTINELLI, *Ministro senza portafoglio.* Sarà resa pubblica oggi o domani.

AJROLDI, *relatore.* È già stata presa?

BERTINELLI. *Ministro senza portafoglio.* È imminente.

AJROLDI, *relatore.* Spiego i motivi per cui ho fatto quella affermazione. Non è possibile lasciare sulla carta un organo

così importante, dalla cui esistenza dipendeva in passato, fra l'altro, l'applicazione delle particolari ipotesi di trasferimento di impiegati da un ruolo all'altro, previste dall'articolo 199 del testo unico, e dipendono attualmente le concrete possibilità di applicazione degli articoli 24 e 25 del presente disegno di legge. Lo dico perchè, se la costituzione del Consiglio superiore della pubblica amministrazione non fosse di sollecita attuazione, come io mi auguro, sarebbe necessario emendare detti articoli 24 e 25, giacchè consta al relatore che la loro applicazione potrebbe seguire la sorte del ricordato articolo 199, la cui concreta attuazione venne ritenuta inattuabile per l'impossibilità di raccogliere il parere di un organo che attualmente non esiste.

BERTINELLI. *Ministro senza portafoglio.* Onorevole relatore, io speravo di venire qui questa mattina con la notizia ufficiale della nomina dei componenti il Consiglio.

AJROLDI, *relatore.* In ogni modo, onorevole Ministro, lei potrà fornirci ulteriori informazioni nel corso della sua replica.

Comunque, è caro al relatore il chiarimento fornito dall'onorevole Ministro e soprattutto la tranquillizzante assicurazione che nella riforma è compresa anche la concreta realizzazione dell'articolo 137 del cennato testo unico.

La seconda parte della riforma è compresa nella normativa dall'articolo 10 all'articolo 26. Si dice nella relazione ministeriale che la materia, come è stato constatato negli studi condotti di intesa con le organizzazioni sindacali, non ha potuto formare oggetto di norme precettive in quanto essa investe problemi tecnici ed organizzativi che richiedono dettagliati approfondimenti in riferimento specifico ai singoli settori interessati. La delega al Governo, che dovrà provvedere entro il 31 dicembre 1968, si fonda quindi su alcuni princìpi fondamentali. Essa investe il riordinamento delle carriere ed il riassetto economico dei dipendenti statali in attività di servizio ed in quiescenza, esclusa la carriera diplomatica che continua ad essere regolata dal decreto presidenziale 5 gennaio 1967, n. 18, salvo l'eventuale necessario coordinamento.

Il punto di partenza è dato dalla corrispondenza della qualifica a ben determinate attribuzioni. È un criterio di funzionalità al quale il relatore pensa si debba senz'altro aderire. Ciò importa automaticamente l'unificazione per ogni carriera delle prime tre qualifiche (e delle prime due per le carriere tecniche) aventi un'unica dotazione organica di posti. Si dovrebbe poi procedere, in relazione all'esito che daranno gli studi attualmente in corso, anche alla unificazione di altre qualifiche di varie carriere, laddove sia riconosciuta l'omogeneità delle relative attribuzioni.

Ad evitare che le riduzioni delle qualifi che incidano come remora sulla progressione economica, la delega dispone che in sostituzione delle qualifiche unificate vengano istituite altrettante classi di stipendio corrispondenti a determinati periodi di anzianità. E tale innovazione si prevede anche per quelle qualifiche non soggette alla unificazione, ogniqualvolta dalla riduzione delle qualifiche e da quella degli organici derivi una minore possibilità di carriera.

La delega prevede inoltre nuove norme agevolative o semplificative per taluni tipi di concorso e per l'accesso alle carriere statali, in particolare a quelle tecniche. Interessante è quella norma che consente il passaggio del personale di ruolo alla carriera immediatamente superiore, nei casi in cui ciò sia consentito dall'ordinamento, mediante ammissione agli esami di promozione per il conseguimento della qualifica intermedia, anzichè tramite l'ordinario reclutamento, attraverso il concorso pubblico, alla qualifica iniziale.

Trattandosi di vera e propria ipotesi eccezionale e non di una norma di ordinaria applicazione che potrebbe anche interferire nella corretta interpretazione del principio generale di cui all'articolo 97 — ultimo comma — della Costituzione, l'ammissione è subordinata al possesso congiunto dei requisiti di merito, di anzianità e di qualifica e insieme al parere favorevole del consiglio

di amministrazione. Il nuovo inquadramento non dovrà pregiudicare posizioni giuridiche ed economiche acquisite, anche se tutto ciò comporta di conseguenza le variazioni dei singoli ruoli in relazione al nuovo ordinamento.

Per quanto attiene al riassetto delle retribuzioni, la delega prevede l'inquadramento in un'unica tabella degli stipendi, paghe o retribuzioni determinate per ogni funzione, grado, qualifica o classe. Al disegno di legge è infatti allegata, come gli onorevoli colleghi possono constatare, una tabella che comprende tutto il personale delle varie carriere o gruppi di carriere o categorie delle amministrazioni statali (comprese quelle ad ordinamento autonomo), nella quale, considerato cento il valore da attribuire alla qualifica iniziale della carriera ausiliaria, il parametro iniziale delle altre e quello terminale di tutte viene determinato tenendo in considerazione le rispettive attribuzioni e responsabilità. Questo sistema ha il pregio di introdurre nelle carriere statali quel senso di giustizia perequativa e distributiva che assicura a parità o ad equivalenza di mansioni un uguale trattamento, qualunque sia l'amministrazione o l'azienda di appartenenza.

Per la Magistratura è previsto un adeguamento del trattamento economico già introdotto fra le varie categorie dalla legge 24 maggio 1951, n. 392, secondo la scala dei rapporti ivi indicati, equiparandosi il trattamento dei consiglieri di Cassazione a quello globale dei direttori generali, titolari del relativo ufficio dell'Amministrazione centrale dello Stato. Sarà riveduto corrispondentemente il trattamento economico di talune categorie indicate nell'articolo 18 e, tra esse, del personale impiegatizio non di ruolo anche a contratto e il cui trattamento di base non sia previsto dalle tabelle allegate al decreto presidenziale del 5 giugno 1965 numero 749.

Il riassetto retributivo contempla anche una particolare materia: quella delle competenze accessorie e quella delle remunerazioni derivanti da particolari incarichi. Le competenze accessorie, previste per particolari categorie di personale, saranno conservate soltanto se giustificate da motivi specifici, e cioè se siano dirette a compensare rischi per la salute o per la integrità fisica, per il maneggio di valori di cassa, o se attengano a condizioni di lavoro disagiate, ad oneri connessi all'esercizio della carica, o abbiano carattere incentivante. Le altre saranno conservate solo in misura limitata, non più del dieci per cento dello stipendio al 31 dicembre 1968, salvo la corresponsione *ad personam* dell'eventuale eccedenza. In secondo luogo, gli eventuali incarichi ricoperti da personale avente la qualifica di direttore generale o superiore, a qualsiasi titolo, presso i consigli di amministrazione o collegi sindacali di enti, società o aziende sottoposte a vigilanza dello Stato, non daranno diritto ad emolumenti. Essi saranno versati nelle casse dello Stato che corrisponderà una indennità di carica non cumulabile con le altre indennità di carica o di funzione, di rappresentanza, eccetera, nè coi compensi di lavoro straordinario.

Il nuovo sistema di determinazione degli stipendi dovrebbe trovare completa applicazione nel corso del primo trimestre del 1970. Sono però previste misure provvisorie di stipendi da valere fino a quella data; inoltre, si dispone che, con decorrenza dal 1° marzo 1968 e fino alla data in cui avranno effetto le misure dei nuovi stipendi, sia corrisposto al personale in attività di servizio un assegno integrativo mensile non pensionabile nelle misure proporzionali, minima e massima, che sono previste dall'articolo 19, e le altre facilitazioni di cui al successivo articolo 20 del testo di legge. Viene infine assicurato, mediante apposito assegno riassorbibile, un miglioramento minimo mensile di 10 mila lire per le categorie di dipendenti i cui nuovi trattamenti economici globali non comportassero tale minimo incremento rispetto al trattamento che è attualmente in vigore.

Dato, così, un sommario tratteggio della riforma che è diretta ad un miglioramento funzionale ed economico, desidero anche dare atto dell'esistenza di una norma che riguarda le prestazioni dei dipendenti dello Stato, che è quella dell'articolo 26 che concerne l'orario di lavoro. È vero che detta

norma rimanda a legge successiva la relativa disciplina, ma è anche vero che ivi è indicato il fine preminente cui deve ispirarsi la nuova legislazione: quello cioè della maggiore produttività e rendimento a tutti i livelli, nella quale indicazione il relatore ritrova la rievocazione di un principio basilare già posto in rilievo dal collega senatore Giraudo nella sua relazione del gennaio 1967 su legge analoga, in ordine alla concezione per la quale lo Stato esercita il potere esclusivamente come servizio della collettività, ed anche dei cittadini, con quella partecipazione responsabile degli organi e degli uffici pubblici cui viene doverosamente riconosciuto un trattamento pari all'attività che sono chiamati a compiere nel pubblico interesse e alle responsabilità che si assumono.

Alla riforma delle carriere e dei trattamenti economici fa logicamente seguito quella delle pensioni; a questo fine, senza entrare nel dettaglio della normativa che comprende il gruppo degli articoli dal numero 27 al numero 41, mi limiterò a ricordare che il testo della riforma prevede: in primo luogo, con effetto dal 1° marzo 1968, la riliquidazione delle pensioni in atto, aggiornandole in base agli stipendi in vigore alla data odierna, cosicchè tutti i pensionati fruiranno, a parità di grado e di anzianità di servizio, della stessa pensione, qualunque sia stata la data del loro collocamento a riposo; in secondo luogo, per le cessazioni dal servizio che avranno luogo dal 1° marzo 1968 fino al 31 dicembre 1970, la liquidazione delle pensioni avrà luogo sulla base degli stipendi attualmente in vigore; inoltre, dal 1° gennaio 1971 verrà effettuata una seconda riliquidazione delle pensioni sulla base degli stipendi che risulteranno dopo l'attuazione del riassetto, ripristinandosi definitivamente il principio che i trattamenti di quiescenza siano liquidati sulla base degli stipendi in vigore all'atto della cessazione del servizio.

L'ultima parte della riforma concerne la disciplina dell'attività sindacale e, per sintesi, contempla: la posizione di aspettativa nei confronti del personale che ricopre cariche elettive in seno alle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative; a detto personale sono corrisposti tutti gli assegni spettanti, escluse le indennità che retribuiscono ogni lavoro straordinario, ogni servizio o funzione di natura speciale e in relazione alle prestazioni effettivamente rese; da tali assegni sono peraltro detratte quelle somme eventualmente percepite non a titolo di rimborso spese dalle rispettive organizzazioni sindacali. In secondo luogo, la concessione di permessi per la partecipazione alle riunioni collegiali sindacali e per l'espletamento della normale attività sindacale; inoltre la concessione della sede centrale dei Ministeri locali da adibire ad ufficio sindacale e, infine, la riscossione dei contributi sindacali a mezzo dell'Amministrazione su delega rilasciata dal dipendente.

Le norme finali concernono due argomenti: la delega al Governo e la copertura finanziaria.

Sul primo punto provvede l'articolo 48, con lo stabilire che le norme delegate, previste dalla presente legge, saranno emanate con decreti del Capo dello Stato su proposta del Governo, previo parere di una Commissione composta da nove senatori e nove deputati, in rappresentanza proporzionale dei Gruppi parlamentari, con designazioni effettuate in conformità a precedenti dello stesso genere, già noti al Parlamento. E' previsto che per i pareri sulla materia riguardante i dipendenti dello Stato, la Commissione è integrata da sei dipendenti con qualifica non inferiore a direttore di divisione, nominati dal Presidente del Consiglio su proposta del Ministro per la riforma burocratica, e da sei rappresentanti degli impiegati civili dello Stato nominati dal Presidente del Consiglio su designazione delle organizzazioni sindacali a carattere nazionale. Per i pareri riguardanti la Magistratura, invece, la Commissione sarà integrata da dodici membri, di cui otto nominati dal Consiglio superiore della Magistratura e quattro dal Presidente del Consiglio tra i magistrati delle giurisdizioni speciali e gli avvocati dello Stato. Il parere della Commissione dovrà essere espresso nel termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta del Governo; termine che, attesa la complessità dei problemi che devono essere affrontati e risolti, la loro va-

rietà e il loro numero, appare al relatore del tutto inadeguato.

Quanto alla copertura del carico finanziario previsto globalmente in 480 miliardi e in cento miliardi per l'esercizio 1968, vi provvede l'articolo 49 con l'indicazione delle fonti di prelevamento.

E' da ultimo concessa l'autorizzazione al Ministero del tesoro ad apportare le corrispondenti variazioni al bilancio dello Stato e agli stati di previsione delle Amministrazioni autonome.

Onorevoli colleghi, è veramente compito difficile per il relatore, nelle ristrettezze del tempo in cui furono costretti l'esame, lo studio e la relazione, in sede di procedura urgentissima di questo disegno di legge, poter esprimere, *ex plena et informata conscientia*, un parere globale su questo disegno di legge.

E' già stato detto che esso copre soltanto un settore della riforma dello Stato e non comprende quello dei Dicasteri esistenti o istituendi come del Ministro per la ricerca scientifica e tecnologica, tanto atteso e che si trova all'esame della competente Commissione del Senato.

Quanto alla riforma degli organi e degli uffici della Pubblica amministrazione, il relatore pensa che il suo esito e le sue conseguenze potranno essere misurate, ci auguriamo positivamente, solo nella misura in cui quei princìpi di funzionalità, di maggiore perfezionamento tecnico ed amministrativo del personale, di autentico decentramento e snellimento ed eliminazione di procedure inutili o sorpassate, saranno adottati e completamente realizzati. Non bastano le leggi se non vi è la volontà concreta di applicarle da parte di tutti, perchè, solo così facendo e curando che così sempre meglio si agisca, si tutelano contestualmente gli interessi pubblici, quelli di tutte le collettività minori e degli stessi cittadini, si creano cioè i presupposti per una società socialmente più progredita e nel contempo anche più giusta. (*Applausi dal centro*).

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

Il primo iscritto a parlare è il senatore Gianquinto. Ne ha facoltà.

G I A N Q U I N T O . Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, il Governo costringe il Parlamento a discutere nelle condizioni più assurde.

Il disegno di legge, complesso, ponderoso, è stato presentato al Senato soltanto il 28 febbraio e la prima Commissione, competente per il merito, convocata il 1° marzo, non ha potuto non solo discuterlo ma nemmeno delibarlo, perchè nel momento della convocazione non c'era neppure lo stampato. Lo stampato giunse mentre la seduta era in corso. Lo stesso senatore Ajroldi — relatore — non è stato in grado nemmeno di informare sommariamente la Commissione. Non si è discusso; nè è stato possibile fissare un'altra data di riunione della Commissione, perchè ci si disse: bisogna andare in Aula subito, martedì mattina, in quanto le ore della legislatura sono contate; si prevede lo scioglimento tra il 10 e l'11 marzo, onde il Senato deve necessariamente licenziare il disegno di legge nella giornata di martedì, perchè la Camera dei deputati possa averlo non oltre mercoledì e decidere non oltre giovedì.

Presidenza del Vice Presidente SECCHIA

(*Segue* G I A N Q U I N T O). Ora, l'accordo con le organizzazioni sindacali per quanto attiene al riordinamento delle carriere, ai trattamenti economici e pensionistici venne raggiunto, onorevole Ministro, il 5 gennaio scorso, dopo trattative che erano state prolungate soltanto per colpa del Governo. Dal 5 gennaio il Governo aveva molto tempo per presentare al Senato il testo del disegno di legge, tanto più che, esclusa la parte relativa al riordinamento delle carriere e al trattamento economico e pensionisti-

co dei dipendenti civili dello Stato, l'altra parte non è che un estratto molto sommario di altri disegni di legge, in specie del disegno di legge n. 1447 cui alludeva poco fa il collega senatore Ajroldi. Il Governo aveva quindi tutto il tempo di presentare il testo anche durante l'ostruzionismo, per mettere i senatori in condizione di avere una conoscenza compiuta e approfondita dei problemi.

Il Governo invece ha preferito deliberatamente e direi, mi consenta onorevole Ministro, dolosamente (*interruzione del ministro Bertinelli*) presentarlo all'ultimo momento per ricattare il Parlamento, perchè di questo si tratta... (*Interruzione del senatore Bonacina*).

B E R T I N E L L I , *Ministro senza portafoglio*. Il 5 gennaio si è giunti all'accordo tra il Ministro per la riforma della Pubblica amministrazione e il Ministro del tesoro con le organizzazioni sindacali e con gli interessati; ma poi c'era da perfezionare questo accordo con gli altri componenti del Governo, con il Consiglio dei ministri, perchè i ministri Colombo e Bertinelli, per quanto relativamente importanti, non lo sono tanto da trascurare del tutto l'opinione degli altri Ministri e del Consiglio dei ministri.

G I A N Q U I N T O . Avevate tutti tempo sufficiente; del resto sapevate bene che la durata della legislatura andava a terminare, come in effetti terminerà tra pochi giorni. Avevate quindi tutto il tempo di fare quanto ho detto e non l'avete fatto, per mettere il Parlamento davanti a questo dilemma: o accettare il provvedimento così come esso viene presentato, anche dove nel contenuto si discosta dal merito degli accordi stabiliti con le organizzazioni sindacali, e accettarlo anche là dove esso è soltanto una parodia di riforma dello Stato, oppure non farne nulla e far cadere anche quello che di positivo indubbiamente c'è e che rappresenta la conquista delle organizzazioni sindacali unite in queste importanti rivendicazioni contro le resistenze e le negazioni del Governo.

Noi siamo posti in questa condizione: non discutere a fondo, discutere invece *ad horas*, con il tempo che preme, senza prospettive davanti a noi, perchè stasera il Senato deve deliberare e mandare avanti un provvedimento, con una delibazione sommaria, destinata a passare forse con tutte le sue lacune e con tutti i suoi gravi attentati anche alla libertà sindacale, di cui parlaremo dopo. E poi, altra questione di fondo, ci si può chiedere: delega a quale Governo, se il Governo è morituro?

C'è violazione del diritto del Parlamento, ma non già, come è stato vociferato in Commissione, per il fatto che il testo del disegno di legge presenta l'accordo raggiunto con le organizzazioni sindacali. E' invece un fatto positivo che un accordo sia stato raggiunto con le organizzazioni sindacali interessate; ciò non diminuisce per nulla i diritti, le prerogative, la sovranità del Parlamento. E' un procedimento democratico. I primi interessati al riordinamento delle carriere, ai trattamenti economici e pensionistici, allo stesso ordinamento delle strutture dello Stato sono i dipendenti dello Stato.

La mia parte politica saluta pertanto come un fatto estremamente positivo e giusto il metodo seguito e l'accordo raggiunto tra le organizzazioni sindacali, che hanno agito su un terreno unitario e perciò con una forza di contrattazione ancora maggiore e determinante nei confronti del Governo. Non è in questo, quindi, che è leso il diritto sovrano del Parlamento, anche perchè, onorevoli colleghi di parte liberale che mi guardate, è da lungo tempo superato ormai il vecchio concetto che il rapporto di impiego pubblico non debba avere una natura contrattuale, che esso debba mantenere anche nel quadro della nostra Repubblica un contenuto autoritario e unilaterale. Questa concezione è superata, appartiene al passato. Anche il rapporto del pubblico impiego ha carattere contrattuale. (*Interruzioni dal centro-destra*). Voi avete criticato in Commissione il fatto che il Parlamento sarebbe costretto ad accogliere gli accordi fra le organizzazioni sindacali e il Governo.

P A L U M B O . Non c'è vincolo per il Parlamento!

G I A N Q U I N T O . D'accordo. La lesione dei diritti del Parlamento consiste nell'impedire una discussione approfondita, ed è

questo, signor Ministro, che contribuisce a far scadere nella pubblica opinione la fiducia nelle istituzioni democratiche, e nel Parlamento. Discutere un disegno di legge di tanta importanza e di tanto impegno così di corsa, vuol dire svalutare la funzione reale che il Parlamento deve esercitare; significa svalutare nei confronti dell'opinione pubblica la stessa sovranità del Parlamento, per cui l'uomo della strada si sente autorizzato a consolidare il convincimento, che purtroppo va facendosi strada, che il Parlamento non serve a nulla, e che è un istituto superato dai tempi. Voi, infatti, con questo comportamento consolidate tale grave opinione e minate la solidità e l'autorità stessa del regime democratico.

In fondo, onorevoli colleghi, signor Ministro, questa è l'ennesima prova della costante politica del Governo di centro-sinistra, intesa a sopraffare il Legislativo; è un altro atto di sopraffazione del Potere esecutivo, è il perdurare d'una linea fino allo spirare della legislatura.

Il titolo della legge, « Delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni, e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali », è molto ambizioso per quanto attiene al riordinamento dell'Amministrazione dello Stato e al decentramento delle funzioni. Mi occupo anzitutto della parte relativa alla riforma dell'Amministrazione e al decentramento. Secondo il titolo noi dovremmo trovarci di fronte ad uno strumento riformatore dello ordinamento stesso dello Stato e della sua Amministrazione, cioè davanti ad un momento essenziale dell'attuazione della Costituzione repubblicana, che prevede la riforma delle vecchie strutture dell'Amministrazione pubblica ed il decentramento. Onorevoli colleghi, il contenuto di questo disegno di legge è davvero un topolino partorito dalla montagna del centro-sinistra. Infatti, il disegno di legge non ha un contenuto veramente riformatore.

E' così che il Governo di centro-sinistra risponde all'impetuoso moto riformatore che prorompe ed esplode oggi anche dal mondo della scuola ed investe tutte le strutture della Pubblica amministrazione, tutte le strutture dello Stato e della stessa società nazionale? È questa la risposta che voi date al movimento degli studenti che chiedono riforme veramente profonde, reali, radicali?

Anche qui si manifesta la vocazione conservatrice e moderata del Governo di centro-sinistra per cui anche a questo disegno di legge si può riferire il giudizio nettamente negativo che eminenti cultori di diritto amministrativo hanno dato per esempio del disegno di legge sulla azione amministrativa, tanto esaltato poc'anzi dal senatore Ajroldi. Badate, le fonti di questo giudizio non sono soltanto la nostra parte; giuristi cattolici eminenti hanno espresso un severo giudizio non soltanto critico ma negativo su quella tale riforma amministrativa i cui riflessi si sentono anche in questo disegno di legge. Mi richiamo soprattutto all'autorità del professor Benvenuti, ordinario di diritto amministrativo presso l'Università del Sacro Cuore di Milano, che non è un comunista; è un uomo di pensiero, è un uomo di scienza, il quale non ha esitato a condannare quel mostriciattolo dell'azione amministrativa che è racchiuso nel disegno di legge Lucifredi. E' un disegno di legge che non merita l'appellativo di riforma; per cui io, da questo momento, sono autorizzato ad esprimere il voto contrario del Gruppo comunista.

A J R O L D I , *relatore*. Lo bloccherete per l'ennesima volta.

G I A N Q U I N T O . Dice il professor Benvenuti: « L'esame compiuto del progetto di legge ha messo in luce alcune osservazioni critiche di carattere puntuale e alcune riserve di carattere invece generale dovute alla mancanza di introduzione di alcuni princìpi che soltanto possono concretamene giustificare l'adozione di una legge generale sulla azione amministrativa capace di porsi come norma fondamentale per la riforma in senso moderno e democratico dell'Amministrazione italiana.

Infatti senza togliere niente al merito di quanti hanno collaborato fin qui nella redazione dello schema che è divenuto da ultimo il progetto di legge Lucifredi, io non posso

non ricordare che il problema di una disciplina generale dell'attività amministrativa è problema molto più ampio di quello della codificazione di alcuni princìpi relativi all'attività stessa perchè è problema che, come ho detto, insiste su uno dei punti vitali di tutto il diritto, anzi di tutta la vita amministrativa e non può quindi essere risolto isolatamente con una soluzione che non tenga conto delle esigenze complessive e non sia intesa ad operare prima di tutto un ridimensionamento e un raddrizzamento delle tendenze attuali della nostra amministrazione ».

Il disegno di legge in esame non incide per nulla in questo senso nella Pubblica amministrazione. Così continua il professor Benvenuti: « Non solo ma la legge generale sulla Pubblica amministrazione non può limitarsi ad una disciplina esteriore del modo di formazione degli atti amministrativi mediante la regolamentazione del relativo procedimento. Non vi può esser dubbio infatti che a voler rendere attuale lo spirito della nostra Costituzione non è sufficiente indicare e ripetere quei princìpi ai quali fino ad oggi si è ispirato l'ordinamento amministrativo, ma occorre anzi innovare in quei princìpi e, pur assicurando l'indiscutibile continuità degli istituti, secondo il genio che ci è proprio, occorre tuttavia rendere effettiva la partecipazione degli organismi amministrativi alla vita del popolo.

Io penso in particolare che anche nell'ordinamento amministrativo occorre rendere attuale il precetto costituzionale secondo cui la sovranità appartiene al popolo e tutti i cittadini devono effettivamente partecipare all'organizzazione del Paese. Per raggiungere i suoi scopi, occorre dunque che la nuova legge sulla disciplina generale dell'azione amministrativa non si limiti alla introduzione di nuove norme dirette ad attuare una modesta modernizzazione degli istituti già noti al nostro ordinamento o in esso ormai così impliciti da non poter essere più discussi, ma occorre che essa, non estraniandosi dalle ragioni della storia e non trascurando le esigenze dei moderni ideali morali e politici sanciti dalla Costituzione, affronti con tutta la necessaria risoluzione il problema di fondo su cui sono finora venuto occupandomi. Solo così, a mio avviso, la nuova disciplina avrà non solo una vera ragione di essere, ma permetterà di aprire nuove vie alla futura opera del legislatore e degli amministratori, portando allora sì veramente il nostro popolo all'avanguardia tra i Paesi civili ».

Le stesse cose possono dirsi in riferimento al nostro disegno di legge nella parte che esso pretende di innovare, di rammodernare, di riordinare nel campo della Pubblica amministrazione, nel campo delle strutture amministrative dello Stato. Che cosa c'è, io domando a voi, onorevoli colleghi, nel disegno di legge in esame, di attuazione delle norme 95 e 97 della Costituzione della Repubblica? L'articolo 95 reclama la legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri; la legge che deve determinare il numero dei Ministeri e le attribuzioni degli stessi. Dov'è questa riforma? Si è autorevolmente detto — e giustamente, onorevoli colleghi — che la grande opera di riforma della Pubblica amministrazione deve muovere da questa legge: dalla legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri che deve fissare anche il numero e le attribuzioni dei Ministeri. Ebbene, su questo terreno nessun Governo centrista democratico cristiano è andato mai avanti. I Governi di centro-sinistra hanno puntualmente mantenuto lo stesso orientamento e la stessa politica. Più volte vennero presentati disegni di legge al riguardo, che poi decaddero.

Ho qui davanti a me, onorevole Ministro, un giornale, non di mia parte, un giornale ormai antico, « Il solidarismo » del 1° gennaio 1964; porta una larga informazione, con un titolo di una significazione aperta: « Dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri dovrebbe iniziare la riforma della Pubblica amministrazione. Il Ministero della Presidenza dovrebbe essere non già un super Ministero o un cancellierato, ma un efficiente e dinamico organo di coordinamento in tutti i settori ». E si riferiva, questo articolo, ad un disegno di legge che veniva varato in quell'anno, dopo che una larga Commissione aveva studiato il problema. Da quella Commissione era scaturito un testo di disegno di legge che fissava il numero dei Ministeri, le

attribuzioni degli stessi, e della Presidenza del Consiglio dei ministri. Era venuto fuori un disegno di legge insufficiente, lacunoso, non del tutto aderente ai princìpi e al contenuto della Costituzione, criticabile e criticato dagli stessi uomini della Democrazia cristiana.

Ancora, il collega onorevole Tosato, che la Democrazia cristiana ha liquidato per i suoi coraggiosi orientamenti innovatori, denunciava il falso contenuto di quel disegno di legge con parole violente: « Se io dovessi definire e qualificare questo disegno di legge per quello che è e per quello che ci viene presentato, dovrei dire che è il disegno di legge della rassegnazione allo stato esistente delle cose; e lo stato esistente delle cose è per lo meno discutibile in questa materia. E' da dieci anni ormai che è stata costituita una Commissione per l'esame di queste importanti questioni e siamo già, onorevoli colleghi, nel febbraio del 1958. È da dieci anni, ripeto, che è stata costituita una Commissione per l'esame di queste importanti questioni, presieduta dall'eccellenza Ferdinando Rocco, allora presidente del Consiglio di Stato, la quale elaborò con un'ampia relazione il disegno di legge, in quanto aveva cercato di affrontare i veri problemi della Presidenza del Consiglio dei ministri. Ma ora per tutti questi problemi non si ha neppure la traccia di una soluzione; si ha semplicemente la consolidazione e il sigillo di quella che era la situazione preesistente ». (Discorso dell'onorevole Tosato alla Camera dei deputati nella seduta antimeridiana del 20 febbraio 1958).

Tuttavia, nemmeno quel disegno di legge, insufficiente, lacunoso, andò avanti, nè la maggioranza ha voluto coltivare un altro disegno di legge sulla materia presentato dall'illustre senatore Paratore il 22 gennaio 1964: « Istituzione del Ministero della Presidenza del Consiglio dei ministri e determinazione del numero dei Ministeri ». I Governi centristi formati da democristiani, liberali e socialdemocratici e i Governi di centro-sinistra hanno seguito la stessa linea politica: nessuna legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, nessuna legge che fissi il numero e le attribuzioni dei Ministeri. Nessuna traccia, quindi, della legge di fondo che dovrebbe essere la premessa della vera riforma della Pubblica amministrazione. E, quel che è peggio, non ve ne è nemmeno traccia nè in questo disegno di legge nè negli altri che la prima Commissione aveva cominciato a discutere e che sono stati poi accantonati — e lo dirà in seguito il collega Giraudo — perchè si diceva che essi avrebbero dovuto essere discussi globalmente nel quadro della riforma generale della Pubblica amministrazione.

Invece viene fuori questo scorporo di riforma, questo criticato topo dalla grande montagna riformatrice del Governo di centro-sinistra. Dove sono le garanzie giuridiche che l'articolo 97 della Costituzione richiede nei rapporti tra cittadino e Stato sul piano dell'attività amministrativa, e tra dipendenti dello Stato e lo Stato medesimo? Dov'è, onorevoli colleghi, il decentramento istituzionale, altra base della riforma dello Stato? Non vi è una traccia di questo, nemmeno un'eco lontana vi è del decentramento istituzionale che è quello vero che deve dare un nuovo contenuto e un nuovo volto allo Stato democratico repubblicano e regionale.

Voi ignorate l'ordinamento regionale con grande conforto della destra missina e liberale. Ci troviamo di fronte a questa situazione. Una legge stabilisce che l'anno 1969 deve essere quello delle elezioni regionali, ma tale legge non è tenuta in considerazione dal disegno di legge in esame. L'ordinamento regionale, quindi, comincerà ad aver vita nel 1969, il disegno di legge delega dovrebbe essere operante proprio contemporaneamente ai consigli regionali, cioè nel 1970.

Cosicchè questa legge è soltanto un modesto ritocco delle vecchie e logore strutture; cioè a dire, esse rimangono sostanzialmente immutate. Rimane immutata, anzi è rafforzata, la posizione della Ragioneria generale dello Stato. Continua dunque la dittatura della Ragioneria generale dello Stato su tutta la vita del Paese.

La Ragioneria generale dello Stato, che deve essere riformata, ridimensionata, rimane invece strumento di intervento del Potere esecutivo dovunque. E forse mette conto qui di ricordare, per informarne il Paese, che

cosa fa la Ragioneria generale dello Stato.

« La sua competenza (cito, onorevoli colleghi, da un testo ufficiale, edito dal Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato, 1959; quindi la fonte è autentica) spazia dalla materia contabile a quella economico-finanziaria con larghe attinenze al diritto costituzionale, amministrativo, processuale, eccetera; dal riscontro interno di legittimità e di merito alla consulenza tecnico-giuridica sugli ordinamenti e sul trattamento economico del personale; dall'esame di proposte e disegni di legge per i riflessi sul bilancio dello Stato alla preparazione di documenti da presentare alle Camere; dagli studi di particolari settori economici e finanziari all'elaborazione di dati statistici ad essi relativi, intesi ad offrire al Ministro del tesoro validi strumenti di giudizio e di orientamento per le sue alte determinazioni istituzionali; dallo studio e dalla preparazione di schemi e provvedimenti per le variazioni di bilancio all'elaborazione di elementi settoriali per la esposizione economica e finanziaria che lo stesso Ministro è tenuto a fare al Parlamento; dalla revisione dei conti amministrativi e giudiziali al coordinamento delle funzioni sindacali e di riscontro presso istituti ed enti la cui gestione interessa la finanza statale; dalle questioni attinenti alla legislazione del lavoro al settore dei prezzi; tutta una vasta gamma di competenze specifiche e di conoscenze generali, di interventi e di collaborazioni in difesa della finanza statale nel suo significato più elevato ed integrale e quindi anche dello sviluppo economico e sociale della Nazione ».

Ecco, onorevoli colleghi, la dittatura della Ragioneria generale dello Stato, il suo potere determinante e condizionante, che si risolve poi in uno strumento nelle mani del Potere esecutivo.

Onorevole Ministro, io ho rifiutato sempre la scusa che molti colleghi della maggioranza sono soliti addurre quando non possono negare errori, deficienze, lacune nell'attività del Governo. E' la burocrazia, dicono, che lo vuole! Bisogna combattere contro la burocrazia! Ho respinto sempre questo modo di pensare, perchè è regola vera, onorevole Ministro, che la burocrazia è quella che il Potere esecutivo vuole che sia!

Ora, quando voi avete una Ragioneria generale dello Stato munita di tali poteri, alle dipendenze del Ministro delle finanze, alle dipendenze del Potere esecutivo, è chiaro che non potere parlare di riforma burocratica in senso democratico, non potete parlare di riforma di controlli in senso democratico, di snellimento dei controlli e di decentramento dei medesimi. Dal momento che mantenete inalterata la dittatura della Ragioneria generale dello Stato, voi mantenete anche il sistema assurdo, inceppante e inconcludente dei doppi controlli.

Che tipo di riforma democratica è dunque codesta, onorevoli colleghi? E' una ricucitura, è solo una rammendatura questo disegno di legge, di un tessuto logoro, vecchio superato dal tempo. Non parliamo quindi di riforma, ma di rammendi che lasciano aperto il grande problema della riforma della Pubblica amministrazione.

Signor Ministro, da fonte competente mi vengono segnalate alcune importanti inosservanze nel testo di accordi che erano stati raggiunti nella trattativa sindacale: ad esempio, per quanto attiene alle funzioni e alle competenze del consiglio d'amministrazione. Queste funzioni — come vedremo meglio quando illustreremo il nostro emendamento — sono di gran lunga ridotte nel testo del disegno di legge rispetto alle attribuzioni come erano state concordate nell'accordo. Io leggo: « Il consiglio d'amministrazione, oltre a svolgere le attribuzioni previste dall'articolo 146 del vigente testo unico, è chiamato ad esprimere il parere obbligatorio in materia di ordinamento dell'Amministrazione centrale e di organi periferici; sui conflitti di attribuzione insorti fra direzioni generali; sugli affari di competenza comune a più direzioni generali quando fra queste vi siano determinate diversità di orientamento; in ordine alle direttive generali inerenti al funzionamento degli uffici centrali e periferici; in materia contrattuale per gli importi di spese contenuti entro limiti di somme da stabilire, in sostituzione di quelli attualmente espressi da altri organi consultivi; in ordine agli encomi al personale, all'assegnazione di sussidi ed eventuali compensi speciali, sulla nomina di rappresentanti della Amministrazione in seno a commissioni di

esame, a comitati ministeriali e interministeriali, a organi collegiali di enti di qualsiasi natura ».

Ora, ella mi dà atto, onorevole Ministro, che queste attribuzioni nel testo di legge sono di molto ridotte, e così dicasi anche delle commissioni di disciplina che non trovano regolamentazione nel testo Queste e altre importanti lacune coloro che interverranno dopo di me in sede di emendamenti renderanno meglio note al Senato.

Un punto nodale è anche il seguente. Voi ci avete parlato di libertà sindacale e, in verità, bisogna riconoscere che sotto questo riflesso il disegno di legge contiene norme positive. Ma è grave che un Governo della Repubblica, in specie un Governo a partecipazione socialista, abbia rifiutato di scrivere nella legge che le trattenute di stipendio o di paga per sciopero vanno relazionate al tempo effettivamente non lavorato. Le organizzazioni sindacali avevano chiesto che venisse codificata questa norma giusta, democratica, rispondente allo spirito e alla lettera della Costituzione, secondo la quale lo sciopero è un diritto fondamentale garantito ai lavoratori. Esse vi avevano chiesto di scrivere nella legge che, quando si tratta di scioperi per la durata soltanto di ore, la trattenuta della paga o dello stipendio va riferita al numero di ore non lavorate e non all'intera giornata di lavoro. Questo è un furto, una sopraffazione, una rappresaglia, cara alla Confindustria...

BERTINELLI, *Ministro senza portafoglio.* La Confindustria qui non c'entra niente.

GIANQUINTO. Voi del Governo di centro-sinistra avete affermato un principio a danno dei lavoratori. Come è possibile pensare che, mentre l'astensione dal lavoro dura un'ora o due o tre, il lavoratore debba soffrirel a trattenuta di un'intera giornata di salario o di stipendio? È un illecito civile, direi un illecito giuridico, un indebito arricchimento, una rappresaglia, una sopraffazione, una intimidazione, una misura tendente a limitare di fatto l'esercizio del diritto di sciopero. Ciò è estremamente grave ed è una macchia su questo disegno di legge e sul Governo che lo sostiene.

Onorevole Ministro, io ho concluso, per forza di cose. Il mio intervento deve essere dichiarato, più che un esame del contenuto del disegno di legge, una sua delibazione. Noi abbiamo potuto vedere il testo soltanto da pochissimo e rimane il fatto denunciato che arriviamo in Aula a discutere un disegno di legge così importante senza nemmeno averlo esaminato in Commissione. Il disegno di legge ha lati positivi e ha lati negativi per quanto attiene al piano della riforma delle strutture della Pubblica amministrazione e non risponde a nessuna delle esigenze del mondo moderno e noi ancora una volta denunciamo con vigore, con convincimento e con rammarico che un'altra legislatura sia passata senza che il Parlamento, per volontà del Governo, abbia potuto mettere mano all'opera vera e propria di riforma dello Stato. Voi, infatti, non potete contrabbandare per riforma quelle che sono soltanto ricuciture, rammendature di un tessuto logoro, vecchio, sgualcito; nè possiamo noi adattarci alla politica del « meno peggio ». Questa non è una riforma dell'ordinamento dello Stato come quella di Lucifredi, non è la riforma dell'azione amministrativa che occorre al nostro Paese: questo è uno dei tanti piccoli provvedimenti che il Governo di centro-sinistra sforna e gabella per provvedimenti di riforma, mentre di riforma non hanno che il nome. Rimane, pertanto, aperta la grande battaglia democratica a cui il Gruppo comunista ha partecipato e noi auspichiamo che nella legislatura prossima alla battaglia per la riforma dello Stato, per la riforma vera dell'azione amministrativa, per la riforma vera della legge di pubblica sicurezza partecipino le organizzazioni sindacali, così come hanno partecipato alla elaborazione di questo disegno di legge.

Noi auspichiamo che ciò che non è stato compiuto nelle quattro legislature repubblicane possa essere adempiuto nella nuova, mercè la forza unita delle sinistre, mercè una nuova maggioranza di sinistra, l'unica capace di esaudire le profonde esigenze riformatrici che scaturiscono non solo dalla Carta costituzionale, ma dalla grande voce

delle masse popolari, degli operai, dei contadini e degli studenti, stretti in una forza unitaria, tesa a riformare veramente democraticamente il nostro Stato. Grazie. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . E' iscritto a parlare il senatore Bonacina. Ne ha facoltà.

B O N A C I N A . Signor Presidente, onorevoli colleghi, dopo avere ascoltato la diligente relazione del nostro collega Ajroldi, il quale ha supplito egregiamente, data l'urgenza che gli era stata messa dalla scadenza dei tempi, alla mancanza della relazione scritta, io ho seguito con particolare interesse l'intervento del collega e compagno Gianquinto e ho dovuto constatare che egli ha corretto solo verso la conclusione del suo discorso, a mio avviso con troppo laconico accenno, il tono generale di requisitoria mantenuto in tutto il discorso contro il provvedimento di legge. Un tono di requisitoria che, confesso, mi ha sorpreso. La correzione ultima apportata dal collega Gianquinto al suo discorso è stata quando ha riconosciuto che il disegno di legge contiene, insieme ad aspetti negativi, aspetti positivi; però, a meno che io non abbia sufficientemente sentito le sue argomentazioni, egli non ha dedicato una sola parola ad illustrare quali sono gli aspetti positivi che pur ci sono, mentre si è soffermato, solo ed esclusivamente, sugli aspetti negativi, che anche ci sono, come del resto è fatale che accada.

G I A N Q U I N T O . Gli aspetti positivi sono contenuti nella materia che è stata oggetto di trattative con le organizzazioni sindacali e che riguarda il trattamento giuridico, economico e pensionistico.

B O N A C I N A . Ringrazio il collega Gianquinto per questa precisazione; però credo che anche essa sia del tutto insufficiente, come dirò fra poco.

La questione che ci è stata posta con questo disegno di legge certo ha l'elemento negativo dell'essere stata presentata in fine di legislatura e del trovarci costretti ad esaminarla con fretta ed anche con superficialità. Ma io non penso che da questo si possa arrivare ad accusare il Governo di ricatto, giacchè (e l'interruzione del Ministro è servita a chiarirlo) la lunga, complessa, difficile trattativa svolta tra Governo e organizzazioni sindacali, che è stata l'anticamera ed il presupposto delle determinazioni assunte poi collegialmente dal Governo, dà ragione dei tempi che sono stati necessari affinché il disegno di legge fosse portato all'esame del Parlamento. E' certo che dicendo questo noi dobbiamo anche augurarci, come abbiamo dovuto fare più volte e non sempre con successo, che provvedimenti di questa natura e di questo peso siano portati all'esame del Parlamento con maggiore tempestività, come dirò tra poco. Per esempio, io ho sentito il dovere come responsabile componente della 5ª Commissione finanze e tesoro, la quale non ha potuto esprimere il suo parere sul disegno di legge considerata la procedura urgentisima, di recarmi questa mattina in Commissione e di richiamare l'attenzione su alcuni aspetti del provvedimento che, a mio avviso, giustificano riserve sulla costituzionalità di norme determinate: credo di poter preannunciare all'Aula che la Commissione finanze e tesoro, nell'ambito della sua responsabilità, si darà carico di comunicare alla Presidenza alcune sue osservazioni intorno al provvedimento medesimo. Ma questo è anche prova che quando vi è responsabilità politica e intendimento costruttivo nell'esame del disegno di legge, si possono rimediare almeno gli aspetti più appariscenti, critici, i quali sono connessi all'urgenza e, diciamo pure, alla fretta con la quale il provvedimento viene presentato. Perciò non parlerei di ricatto e non vorrei neanche generalizzare la critica che il collega Gianquinto ha fatto al disegno di legge secondo la quale esso non conterebbe nulla di riformatore. A me pare invece — e su questo argomento tornerò fra poco — che il disegno di legge contiene una grande riforma, la prima, reale riforma introdotta nel pubblico impiego ed è quella di avere riconosciuto nei sindacati la controparte naturale del Governo per intavolare, proseguire, concludere trattative così complesse. Insistiamo anche su queste cose, collega Gianquinto, anche se ormai

i tempi sono vicini all'atmosfera elettorale, non indugiando soltanto sugli aspetti critici sui quali io stesso tra poco mi intratterrò. Intanto, tenendo presente che il tempo a disposizione è molto breve per alcuni riferimenti di dettaglio e riservandomi nella seconda parte dell'intervento di esprimere un più meditato giudizio politico, vorrei soffermarmi solo su qualche affrettata valutazione di merito riguardante gli aspetti più importanti del provvedimento il quale, come noi sappiamo, consta di numerose deleghe aventi per oggetto: la prima, l'ordinamento del servizio centrale dei Ministeri; la seconda, il decentramento, che io gradirei venisse chiato gerarchico e non amministrativo come dice il disegno di legge, giacchè tale è il trasferimento di potestà proposto; la terza delega riguarda la determinazione della composizione e delle funzioni dei Gabinetti e delle segreterie particolari; la quarta, il riordinamento delle carriere e il riassetto retributivo; la quinta, infine, la revisione dei ruoli organici. Il disegno di legge poi istituisce, con un altro articolo, la rara figura dei regolamenti delegati autorizzandone taluni per la individuazione degli atti vincolati e di quelli discrezionali che però comportino apprezzamenti meramente tecnici, tuttavia sempre soggetti al potere di avocazione dei Ministri.

L'ordinamento dei servizi centrali dei Ministeri, anzi, la modifica di tale ordinamento è preordinata prescindendo dall'attuazione, a mio avviso pregiudiziale, dell'articolo 95, terzo comma della Costituzione, il quale dispone che la legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio ed alla determinazione del numero delle sfere di competenza e dell'organizzazione dei Ministeri.

Un disegno di legge del secondo Governo Moro, risolveva, a mio avviso semplicisticamente, questo problema dell'attuazione dell'articolo 95, terzo comma, della Costituzione, e adesso aggiungo dell'articolo 97 perchè ne faceva oggetto di delega legislativa al Governo.

Ora, io vorrei permettermi di osservare che, se c'è una materia (e bene ha fatto il Governo a rinunciare alla delega in questo campo)...

G I A N Q U I N T O . Se c'è una materia che non è oggetto di delega, è questa.

B O N A C I N A . Esattamente. Io sono d'accordo. Dicevo che bene ha fatto il Governo a rinunciare alla delega a questo proposito perchè, se c'è una materia non delegabile, almeno per motivi politici se non anche costituzionali, è proprio quella contemplata dall'articolo 95, terzo comma.

Dobbiamo così constatare il mancato adempimento di questa norma costituzionale.

Tuttavia è assai difficile riordinare le direzioni generali dei Ministeri prescindendo dalla revisione del loro numero e attribuzioni. Basterebbe fare alcuni esempi a questo scopo: le regioni a statuto ordinario avranno una competenza, sia pure nell'ambito di leggi quadro, pressochè generale, in materia di trasporti regionali, di agricoltura, di artigianato, eccetera; ed è difficile oggi lasciare le cose come sono nei Ministeri rispettivamente competenti, sapendo che appena sarà attuato l'ordinamento regionale ciascuno dei Ministeri interessati alle branche di attività alle quali ho fatto cenno, dovrà rivedere il proprio ordinamento. D'altra parte — passando ai rapporti interministeriali — noi conosciamo alcuni casi di tipica duplicazione di competenze o di sovrapposizione di responsabilità: nel settore dell'emigrazione, c'è duplicazione fra il Ministero del lavoro e il Ministero degli esteri; nel settore del personale, tra la Presidenza del Consiglio ed il Ministero del tesoro, che tuttavia in materia di ordinamento di personale ha una responsabilità principale e diretta; in materia di assistenza sanitaria, fra il Ministero del lavoro e quello della sanità; in materia di uffici legislativi, c'è la grossa questione di quale debba essere il rapporto tra l'ufficio legislativo della Presidenza, quello del Ministero di grazia e giustizia ed i vari uffici legislativi che pullulano nei diversi Ministeri; in materia di rapporti tra Ministero del bilancio e Ministero del tesoro, abbiamo molti punti in sospeso, quali la collocazione e la funzione della Ragioneria generale del tesoro e della stessa Direzione generale del tesoro.

Potrei continuare negli esempi, ma me ne astengo. Vorrei soltanto dire che il problema c'è e bisognerà risolverlo nella prossima legislatura. Tuttavia io credo che il Governo abbia fatto bene a non affrontarlo adesso neanche con una legge di merito, perché una legge che non avesse inteso delegare ma avesse direttamente disciplinata la questione, una legge di questo genere, presentata nello scorcio di questa legislatura, sarebbe stata ancora più difficilmente esaminabile con approfondimento adeguato all'importanza della materia.

Un secondo aspetto importante del disegno di legge è quello che prevede la revisione del numero delle direzioni generali e, nell'ambito delle singole direzioni generali, delle divisioni e delle sezioni che sono le ripartizioni organiche delle direzioni medesime o degli uffici assimilati ad esse. A questo punto, però, debbo richiamare l'attenzione del Senato sulla esigenza di adottare una decisione che, a mio avviso, appare necessaria; e la decisione deve essere quella per cui la revisione delle direzioni generali non può né deve comportare aumento del numero complessivo delle direzioni generali attualmente esistenti nei diversi ministeri. Allo stato attuale, la revisione dell'organizzazione interna delle direzioni generali non può comportare aumento del numero complessivo dei ruoli organici delle qualifiche preposte alle divisioni e alle sezioni, in modo particolare degli ispettori generali e dei capi divisione o qualifiche equiparate. Su questo argomento vorrei avere delle assicurazioni da parte del Governo e del relatore, anche se io credo che sarà bene — come mi riservo di fare — presentare emendamenti che definiscano la questione.

Un terzo aspetto assai rilevante e che è stato preso in esame dal collega Gianquinto è quello della Ragioneria generale dello Stato. L'onorevole Ministro mi consenta di esprimere la mia incapacità di comprendere il perchè sia stata dedicata una menzione specifica alla Ragioneria generale dello Stato che, se non erro, nonostante la pletoricità delle funzioni e della sua organizzazione è tuttavia una direzione generale di ministero, anche se il ragioniere generale dello Stato è gerarchicamente qualificato ad un livello più elevato. Trattandosi della Ragioneria generale dello Stato, sappiamo che esistono indubbiamente dei problemi di riassetto o riordinamento interno. Quando, non più tardi di qualche mese fa, discutemmo in questa Aula del problema del controllo degli enti pubblici e riscontrammo all'interno della Ragioneria generale dello Stato alcune gravi discrasie, per quanto riguarda la presenza vigilante o direttrice del Ministero del tesoro nei confronti degli enti pubblici da esso vigilati o vigilati generalmente dalla Amministrazione dello Stato, riconoscemmo l'esigenza di apportare all'ordinamento della Ragioneria generale dello Stato alcune modificazioni. Non possiamo però dimenticare che, a monte di questi problemi, vi sono quelli, che a mio avviso sono assai più importanti, riguardanti il governo della politica di bilancio come uno degli strumenti di governo della politica economica in regime di programmazione economica. Ed allora io penso che sia, non dico pericoloso, ma anomalo, dedicare alla Ragioneria generale dello Stato, nell'attuale ordinamento, un punto specifico che inviti il Governo a modificarne la struttura ferme restando le sue attribuzioni quali sono oggi e, quindi, confermando una situazione di fatto che quanto meno la pratica della programmazione economica costringerà prima o poi a rivedere

Sul decentramento io sono d'accordo, relativamente ad alcune novità introdotte dal disegno di legge. In rapporto a queste novità, devo dire che, per esempio, sarei più generoso nel riconoscere la definitività ai provvedimenti obbligati, vincolati, assunti dagli organi periferici. Ma siccome l'articolo 5 riguarda la ricevibilità dei ricorsi anche quando sono destinati ad uffici diversi da quelli dovuti, debbo richiamare al Senato un aspetto assai delicato di tale iniziativa. L'articolo 5 dice che: « Le istanze o i ricorsi rivolti, nel termine previsto dalla legge, a organi diversi da quello competente ma appartenenti alla medesima Amministrazione centrale non sono soggetti a dichiarazione di irrecevibilità per scadenza di termine ».

Sappiamo che nel nostro Paese non si brilla per osservanza scrupolosa degli obblighi

fiscali, anzi sappiamo che ogni pretesto è buono...

BERTINELLI, *Ministro senza portafoglio.* Scusi, ma un caso tipico è quello del ricorso contro il decreto negativo di pensioni di guerra che, invece di essere mandato alla Corte dei conti, viene inviato al Ministero della difesa.

BONACINA. Su questo sono perfettamente d'accordo. Se lei però si dichiarasse d'accordo, onorevole Ministro, a considerare non inclusi nell'articolo 5 i ricorsi che vengono presentati contro, per esempio, tutti i provvedimenti e gli accertamenti in materia di imposte e tasse, allora potremmo senz'altro superare questi aspetti del problema e considerare liquidato il pericolo al quale io facevo riferimento. Infatti, ripeto, in un Paese come il nostro, in cui non c'è grande ambizione di soddisfare l'obbligazione tributaria, l'articolo 5 si presta ad un ulteriore motivo di ritardo degli adempimenti fiscali e del contenzioso, offrendo proprio ai contribuenti, i quali vogliono ricorrere, un'arma per ritardare ulteriormente gli adempimenti medesimi.

In materia di Gabinetti, l'articolo 9 contiene la delega che ne prevede il riordinamento, e a questo proposito mi consenta lo onorevole Ministro di prospettare alcuni miglioramenti della norma che credo siano ormai maturati dopo l'esperienza, nel suo complesso non positiva, vissuta in questo dopoguerra. L'articolo 9 in sostanza, delega il Governo a determinare la composizione dei Gabinetti e delle Segreterie particolari, senza stabilire nessun numero massimo dei membri che possono essere addetti agli uni e alle altre, con questa singolare conseguenza: che, per effetto dell'articolo 11, l'eventuale numero maggiore di addetti che la legge consentirà ai Gabinetti ed alle Segreterie particolari potrà essere puramente e semplicemente travasato nell'aumento del ruolo organico previsto appunto alla fine dell'articolo 11, sesto comma.

A questo proposito io devo dire che mi pare necessaria l'indicazione, come criterio direttivo per l'esercizio della delega da parte del Governo, del numero massimo dei funzionari direttivi e degli impiegati nelle carriere di concetto e ausiliaria che potranno essere addetti ai Gabinetti e alle Segreterie particolari, contemplando anche il numero massimo dei distacchi per il caso di esigenze eccezionali.

Un secondo aspetto riguardante la situazione dei Gabinetti è quello che concerne il famoso impiego dei magistrati, e in modo particolare dei magistrati amministrativi del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, presso i Gabinetti e gli uffici legislativi dei Ministeri. Io credo che questa sia l'occasione propizia per decidere una buona volta intorno ad un problema che, peraltro, è stato già fatto oggetto, purtroppo inutilmente, di una circolare, se non erro, dell'allora Presidente del Consiglio, onorevole Fanfani: la circolare invitò i Ministri a restituire alla Magistratura di appartenenza i magistrati amministrativi dipendenti dai Gabinetti e dalle Segreterie particolari; ma fu una « grida » manzoniana.

Questo per sancire, attraverso una norma che faccia divieto di impiegare presso i Gabinetti e uffici legislativi magistrati di ordine amministrativo, il principio costituzionale il quale, disciplinando le attribuzioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, esige che essi siano resi indipendenti dal Governo, di cui, tuttavia, sono organi ausiliari.

Un terzo punto riguardante i Gabinetti è quello che concerne l'impiego degli estranei alla Pubblica amministrazione, che evidentemente non si può impedire, ma che noi dobbiamo limitare ai casi in cui si tratti di rapporto strettamente fiduciario tra il Ministro, il Sottosegretario e l'addetto, e in questo caso il rapporto può esserci nei soli due casi del segretario particolare e del capo dell'ufficio stampa.

Infine, io credo che dobbiamo porre una qualche attenzione al problema delle retribuzioni, dei compensi, dei premi, delle gratifiche ai funzionari e agli impiegati addetti ai Gabinetti dei Ministeri.

Un aspetto ugualmente importante e innovatore del disegno di legge è quello che concerne l'estensione della competenza consultiva dei consigli di amministrazione dei

Ministeri, nei quali viene istituita la rappresentanza dei dipendenti pubblici su designazione delle organizzazioni sindacali. L'innovazione è interessante. Essa, estendendo, come ho detto, le attribuzioni dei consigli di amministrazione, si ricollega ad un istituto che era stato già previsto dallo statuto degli impiegati civili dello Stato del 1957. Però a questo proposito debbo osservare, intanto, che la funzione consultiva nei due provvedimenti ha una diversa qualificazione. Secondo il provvedimento del 1957 i consigli di amministrazione emettono solo un « avviso » su alcuni problemi, secondo questo provvedimento esse emetteranno un « parere ».

Noi, che conosciamo un po' la giurisprudenza amministrativa, sappiamo che questa distinzione nominalistica può comportare alcune conseguenze. Io non vorrei presentare uno specifico emendamento per stabilire, per legge, l'obbligatorietà della consultazione del consiglio di amministrazione intorno alle materie, contemplate da questo disegno di legge e dal decreto presidenziale del 1957, cui mi sono riferito. Però, credo che il Governo possa assumere l'impegno di rendere sistematica la consultazione dei consigli di amministrazione, mandando ad effetto in questo modo la norma dell'articolo 8 del disegno di legge, ogni qualvolta le materie ivi contemplate siano sottoposte all'esame e alla decisione dei Ministri.

Il disegno di legge si sofferma, in materia di ruoli organici e di trattamento economico, sulla posizione dei direttori general, opportunamente stabilendo che una indennità di carica sostitutiva di qualunque altro emolumento sarà attribuita ai direttori generali dei Ministeri, i quali — riprendendo finalmente una norma che vedrei volentieri generalizzata a tutti i funzionari dello Stato — qualora facciano parte di consigli di amministrazione di enti controllati o vigilati, non potranno percepire a nessun titolo emolumenti o compensi dagli enti medesimi, emolumenti che dovranno essere invece versati al bilancio dello Stato.

Anche questa è una interessante innovazione che comincia a portare chiarezza nella Pubblica amministrazione, come del resto chiedono gli stessi alti funzionari, i quali vogliono essere liberati dall'ombra del sospetto che ne circonda l'attività. Credo però che sia necessario introdurre il criterio direttivo del limite massimo rapportato allo stipendio cui deve essere riferita l'indennità prevista per i direttori generali

Una norma da correggere è quella contenuta al punto 3) dell'articolo 23, il quale, conferendo al Governo la delega per la revisione dei ruoli organici, dice testualmente, stabilendo così un criterio direttivo della delega, che gli eventuali aumenti delle dotazioni organiche dei ruoli nel loro complesso e per singole qualifiche potranno essere disposti soltanto per imprescindibili esigenze di servizio, in relazione a nuovi ed accresciuti compiti delle singole Amministrazioni.

Mi permetto di ritenere questa norma fortemente sospetta in quanto a costituzionalità, e ciò per due motivi, uno meno rilevante, uno più rilevante. Il meno rilevante è che l'articolo 97 della Costituzione dice che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge; ed è nota la vecchia disputa in dottrina, se basti ad adempiere il disposto costituzionale un disegno di legge di delega, oppure ci voglia una legge ordinaria. Ma questo è l'aspetto meno importante del mio dubbio sulla costituzionalità; l'aspetto più importante è quello riguardante la natura della delega che si attribuisce al Governo, in modo particolare per ciò che concerne l'effetto finanziario, perchè l'eventuale aumento delle dotazioni dell'organico non è affatto coperto dallo stanziamento dei 480 miliardi, di cui all'articolo 4 del disegno di legge. I 480 miliardi sono — come dice bene e testualmente il citato articolo 41 — destinati esclusivamente a finanziare i miglioramenti retributivi derivanti dal riassetto retributivo e delle pensioni, e dalla istituzione collaterale delle qualifiche funzionali.

Se così stanno le cose, non possiamo rimettere alla legge delegata il compito né di determinare a carico del bilancio dello Stato la maggiore spesa, e tanto meno di assicurarle la copertura. D'altra parte, nessuno di noi si fa ingannare dall'eccezionalità delle circostanze volute dalla legge, perchè si possa dar luogo all'aumento delle dotazioni organiche; non riusciremo mai, io credo, a ve-

dere applicata una legge di Parkinson in senso inverso a quello nel quale invece, da che mondo è mondo e burocrazia è burocrazia, viene applicata. Ecco il motivo per il quale questo punto dell'articolo 23 dovrà essere opportunamente modificato.

A questo punto, onorevoli senatori, mi rimane un ultimo accenno di dettaglio, che però politicamente dettaglio non è, prima di passare alle considerazioni politiche riepilogative che farò in conclusione. Mi riferisco alla grossa questione degli scioperi brevi e delle trattenute lunghe.

Su tale questione io mi permetto di parlare a questo punto non più a nome del Gruppo socialista, ma come sindacalista, e credo di poter annunciare che sarà presentato dai sindacalisti presenti in quest'Aula delle tre confederazioni un emendamento tendente a risolvere questo grosso problema. Io so bene quali sono le argomentazioni addotte dalle varie parti per sostenere, da un lato, la legittimità o la « politicità » del parere del Consiglio di Stato e, dall'altro, l'esigenza di subordinare una revisione della materia alla regolamentazione del diritto di sciopero. Però — ed è questo un punto che sottopongo all'onorevole Ministro perchè mi pare di notevole rilievo — io ho sott'occhio il resoconto verbale di un incontro svoltosi alla Presidenza del Consiglio dei ministri tra i sindacati ferrovieri e i rappresentanti del Governo, nel luglio 1965, durante il quale si discusse appunto degli scioperi brevi — allora si discuteva anche delle imputazioni a carico di ferrovieri per gli scioperi ai quali essi avevano partecipato — e delle trattenute lunghe.

Ebbene, dal verbale mandato ufficialmente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al sindacato che ne aveva fatto richiesta risulta quanto segue: « A seguito del parere della Corte dei conti prima e del Consiglio di Stato dopo, il problema delle trattenute in caso di sciopero di breve durata può essere risolto — si diceva allora — con appositi iniziativa legislativa della quale si riconosce la necessità. I sindacati hanno manifestato la volontà di prendere l'iniziativa in tal senso. Il ministro Preti ha affermato che, di fronte a questa iniziativa, non potrebbe che risultare un atteggiamento favorevole del Governo, tanto che la leggina potrebbe essere approvata rapidamente in autunno, anche con il solo voto delle Commissioni parlamentari in sede deliberante ».

Io credo che su questo argomento non debba dire di più per esprimere la mia fiducia che l'emendamento che i sindacalisti, delle tre confederazioni, presenti in quest'Aula presenteranno sarà accolto.

Detto questo, onorevoli colleghi, io vorrei avviarmi alla conclusione esponendo la serie di motivi per i quali il mio Gruppo politico saluta con favore il disegno di legge, ne sottolinea l'importanza, pur tenendo presenti i limiti cui ho fatto cenno nel mio intervento. Il primo motivo è questo: che il disegno di legge è frutto di una complessa trattativa, lunga e difficile. Dal 1950, che fu il tormentato anno dell'avvio della riforma burocratica, è la prima volta che un provvedimento così atteso, ma anche così impegnativo, viene presentato come risultato di una trattativa tra il Governo e i sindacati, come contributo della partecipazione sindacale e dei lavoratori non soltanto al miglioramento del proprio trattamento, obiettivo permanente e non transigibile del sindacato, ma anche al miglioramento delle strutture amministrative.

Nel settore pubblico c'è bisogno di mettere ordine. Lo chiede il cittadino, soggetto passivo degli atti della Pubblica amministrazione e contribuente; lo chiede il bilancio dello Stato; lo chiedono i lavoratori; lo chiede l'esigenza di assicurare la produttività dei pubblici uffici. Ma, diversamente da come hanno mostrato di ritenere precedenti disegni di legge e tentativi di riforma anche recenti subito falliti, questo bisogno di mettere ordine non si soddisfa senza la partecipazione cosciente dei lavoratori e dei sindacati. I sindacati hanno dimostrato, con il negoziato a cui hanno preso parte, di poter degnamente assolvere quel ruolo. Il Governo da parte sua ha dimostrato di voler confidare in tale capacità del sindacato e di volerla concretamente impiegare oggi e nel futuro.

Questa è appena una premessa dell'immenso lavoro, che non si improvvisa, da compie-

re per rinnovare la Pubblica amministrazione, ma è una premessa molto importante; è comunque l'inizio di un metodo nel quale occorre perseverare. Dinanzi alla favorevole conclusione della trattativa, il Parlamento non deve davvero sentirsi relegato nel ruolo di chi deve procedere alla registrazione notarile del negoziato. Il suo giudizio politico sul complesso e sui dettagli del provvedimento resta pienamente autonomo, libero e sovrano, e ne vedremo fra poco le concrete manifestazioni. Quindi io non condivido i malumori espressi da qualche parte per il cosiddetto fatto compiuto dinanzi a cui si troverebbe il Parlamento, anche perché sarebbe strano che un atteggiamento così giustamente geloso delle prerogative parlamentari si manifestasse soltanto in presenza di un provvedimento come questo, preceduto e sorretto da una trattativa democratica e approfondita tra Governo e sindacati, e non fosse riferito invece a tutti quei casi assai più significativi in cui davvero il Parlamento e la sua maggioranza si vedono legati ad intangibili determinazioni adottate fuori di esso.

Il secondo motivo per cui salutiamo con favore il disegno di legge, è che l'accordo è stato possibile per l'unità d'azione delle maggiori confederazioni sindacali. La disgrazia del settore pubblico è dovuta anche al pulviscolo di organizzazioni sindacali, vere e proprie « spirochete pallide » del sindacalismo, le quali si contendono la rappresentanza degli interessi dei lavoratori. Mi riferisco in particolare alla molteplicità dei sindacatini autonomi, i quali spesso, sotto il pretesto dell'apoliticità e della apartiticità sindacale, in realtà sono la più o meno rozza espressione di ristretti interessi settoriali. La difesa corporativa di questi interessi, frutto essa stessa del modo contraddittorio, disorganico e sovente elettoralistico con il quale in passato sono stati risolti taluni problemi del pubblico impiego, ha concorso a rendere più rigida la struttura amministrativa, più difficile la sua riforma, più facile la sua complicazione e in definitiva più pesante la condizione del cittadino e del pubblico dipendente.

Questo provvedimento segna, invece, la giusta supremazia delle confederazioni sindacali rispetto ai sindacati autonomi di categoria, e ne esalta la preziosa unità d'azione. La supremazia è giusta per la semplice considerare che solo le confederazioni possono armonizzare dentro di sè (proprio come deve fare, ma con finalità sue proprie, lo Stato), gli interessi, talora divisi, delle diverse categorie e sottocategorie di cui è composto il pubblico impiego. L'unità d'azione è preziosa perché espande l'area del consenso sindacale e perché anticipa sperimentalmente anche in questo campo le incomparabili conquiste che la conclusione da noi auspicata del faticoso processo di unità sindacale potrà assicurare ai lavoratori.

Il terzo motivo di compiacimento è nella estensione del provvedimento che, sia pure con i suoi limiti, non riguarda solo gli stipendi, le carriere, le pensioni, le competenze accessorie, ma anche l'ordinamento della Pubblica amministrazione o almeno una parte non irrilevante di essa.

Il sindacalismo del settore pubblico, spesso per il determinante atteggiamento del Governo, ha talora indugiato sui soli problemi salariali, omettendo di stabilire il pur necessario collegamento tra le rivendicazioni salariali o normative in senso stretto e le riforme della struttura amministrativa. Ciò è accaduto anche nei casi in cui il sindacato era cosciente che la difficile condizione dei lavoratori o l'ostacolo all'accoglimento delle rivendicazioni in buona parte era dovuto al lamentevole stato della Pubblica amministrazione.

Questo disegno di legge e l'accordo che lo ha preceduto dimostrano che non è più così; dimostrano cioè che il sindacato si è fatto attento ai problemi della struttura amministrativa e ne persegue la soluzione, concorrendo per la propria parte ad elaborarla, così come dovrà concorrere ad attuarla.

I problemi della Pubblica amministrazione, in sintesi, sono quelli della sua ispirazione democratica, della sua efficienza tecnica, della sua economicità di gestione; se questi sono i problemi, è facile vedere quanto sia importante per la loro soluzione la partecipazione dei sindacati in un rapporto di costruttiva dialettica con il Governo, che non deve essere contrapposizione aprioristica,

ma neanche conformistica subordinazione.

Il quarto motivo di compiacimento è dato dal responsabile senso di misura con il quale la trattativa ha risolto l'arduo problema del riassetto retributivo e perciò dei miglioramenti e della conseguente maggiore spesa per stipendi e pensioni.

Nessuno può sottovalutare, specie nella situazione della finanza pubblica e dell'economia del Paese, l'entità dello sforzo a cui in quattro anni sarà chiamato il bilancio dello Stato e che si risolverà in una maggiore erogazione di 480 miliardi, non compresi tra questi gli oneri riflessi aventi carattere di automatismo, e taluni oneri accessori Questa maggiore spesa, a conti fatti, è apparsa essere la massima sopportabile dal pubblico Erario e la minima accettabile dai sindacati; essa andrà a dilatare le spese correnti, ma si tratterà di una vera e propria spesa di investimento se, come è nello spirito dell'accordo e come deve essere nei nostri voti, la maggiore spesa, migliorando, peraltro non vistosamente, i singoli trattamenti economici, diverrà il corrispettivo di una maggiore efficienza della Pubblica amministrazione, di una più intensa produttività del pubblico impiego, di una sua più dichiarata democraticità.

Un quinto motivo di compiacimento, infine, e nel riconoscimento, finalmente restituito ai sindacati del pubblico impiego della funzione loro affidata, dopo la lunga ed inizialmente arcigna pausa iniziata con le famose circolari del dicembre 1954, che aggiunsero, alla discriminazione politica istituzionalizzata, il sostanziale disconoscimento della funzione sindacale Non è senza significato, onorevoli colleghi, che, pur operando a nome di tutto il Governo, interpretandone la collegiale volontà, attuandone la direttiva unitaria, sia stato un Ministro socialista a promuovere esecutivamente tale riconoscimento. Questo compie opera di edificazione democratica nello stesso momento in cui responsabilizza direttamente il sindacato, giacché ne accresce le funzioni e ne espande la presenza operativa Sono passati i tempi in cui i Governi puntavano alla rottura dell'unità sindacale del pubblico impiego e orientavano le proprie preferenze verso l'agnosticismo sindacale dei pubblici impiegati. Oggi il Governo è invece orientato alla rivalutazione della funzione sindacale e in questo senso opera direttamente, in questo senso invita il sindacato a prendere, con piena dignità, il posto che gli compete. L'onorevole Bertinelli, che di tale orientamento del Governo di centro-sinistra è stato il principale espositore, può contare anche per questo, e con lui naturalmente l'intero Governo, sul nostro vivo apprezzamento.

Queste considerazioni politiche, onorevoli colleghi, ci portano, come già ho annunciato, ad apprezzare il disegno di legge e a dargli il nostro voto, con la riserva dell'impegno socialista di operare nella prossima legislatura perchè il grosso lavoro, il grande impegno che deve essere affrontato per la riforma della Pubblica amministrazione, sia definitivamente affrontato e realizzato. (*Applausi dalla sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE E' iscritto a parlare il senatore Giraudo. Ne ha facoltà

GIRAUDO. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, alcuni giornali hanno pubblicato sabato scorso talune mie dichiarazioni fatte venerdì in sede di prima Commissione del Senato, in ordine a questo disegno di legge, dichiarazioni che potevano sembrare polemiche nei confronti del Governo e dei sindacati, ma che, in realtà, esprimevano soltanto la constatazione oggettiva che di fatto il Parlamento, più che a discutere e ad approvare, è chiamato oggi a ratificare un accordo già intervenuto e definito tra Governo e sindacati Il fatto che sotto la pressione della grande urgenza, dati i pochi giorni che sono a nostra disposizione, oggi il Senato discuta senza avere a sua disposizione la relazione scritta del senatore Ajroldi, del quale abbiamo ascoltato stamane ammirati l'esposizione orale — ed io gli devo fare sinceramente i complimenti — il fatto poi che gli interventi siano così scarsi, tutto ciò sta a dimostrare che in fondo non c'è da parte del Senato non solo il tempo necessario per una discussione seria su questo disegno di legge, ma vorrei dire che manca anche la volontà (*interruzione del sena-*

tore Gianquinto) di portare la disussione ad un livello di impegno quale l'argomento meriterebbe. Sono d'accordo col senatore Gianquinto che il disegno di legge, per la materia che tratta, è di notevole importanza; interessa l'ordinamento burocratico dello Stato e quindi, se riguarda e tocca sotto l'aspetto economico e anche sotto quello giuridico gli interessi degli statali, prima ancora, e vorrei dire più ancora, interessa la funzionalità e l'efficienza dell'apparato amministrativo dello Stato e di conseguenza riguarda la comunità nazionale e ogni singolo cittadino.

E' un disegno di legge importante anche perché è un disegno di legge delega al Governo, delega che prevede da parte del Parlamento l'indicazione di criteri, di princìpi, i quali devono esprimere l'interpretazione che, in attuazione della Costituzione, il Senato e la Camera intendono indicare a garanzia del funzionamento dello Stato, nei suoi organi, nei suoi uffici, nell'attività amministrativa diretta ed indiretta, nella realizzazione della politica del Governo; politica oggi così impegnata e così impegnativa ove si pensi ai compiti che spettano allo Stato, e quindi alla Pubblica amministrazione, anche nel campo della programmazione economica.

Il fatto che la discussione del disegno di legge si esaurisca nel giro di pochi interventi dimostra dunque effettivamente che qui si tratta in sostanza, più che di una discussione, di una ratifica. E allora non possiamo non osservare che tanto tempo e tanto spazio riservato dal Governo ai sindacati abbia come contrapposto così poco tempo e così poco spazio riservato al Parlamento. E' questa una sproporzione che balza agli occhi e contrasta con l'ordine di priorità e di responsabilità assorbente che, per quanto riguarda almeno l'attività legislativa — e qui si tratta di una legge — la Costituzione assegna al Parlamento.

Sono convinto che in materia di ordinamento burocratico spetta non solo al Governo di prendere l'iniziativa, ma che il Governo (l'ho detto nelle relazioni che il senatore Ajroldi ha avuto l'amabilità di citare) meglio del Parlamento possa formulare le norme dettagliate in tale materia.

Per questo motivo sono d'accordo su una ampia delega al Governo, sulle varie deleghe che il disegno di legge prevede. Ciò per me non è soltanto opportuno ed utile, ma necessario. Una delega, però, come ho già detto, va concessa sulla base di criteri, di princìpi e di direttive che devono essere chiaramente indicati e quindi sufficientemente discussi e meditati dalle due Camere. Spetta ad esse, infatti, rappresentare, esprimere ed interpretare gli interessi generali della comunità in ordine al funzionamento dello Stato.

È il Parlamento, quindi, il primo e il massimo interlocutore del Governo in questa materia, e non i sindacati.

BERTINELLI, *Ministro senza portafoglio*. Onorevole senatore, nessuno ha detto che il Parlamento non lo sia.

GIRAUDO. Ciò dicendo, non nego, onorevole Ministro, il diritto dei sindacati ad essere consultati ed a partecipare a queste trattative. Non lo nego oggi come non l'ho negato in passato, se posso dire di essere stato lo zelante e certo convinto relatore del disegno di legge, divenuto poi legge il 20 dicembre 1965 col n. 1443, riguardante la modifica dell'articolo 139 del testo unico sullo statuto degli impiegati civili dello Stato, e rivolto a consentire la costituzione del Consiglio superiore della Pubblica amministrazione, nella composizione che i sindacati richiedevano, quella cioè della pariteticità tra rappresentanti dei sindacati e rappresentanti designati dal Governo.

Ebbene, questa legge approvata nel dicembre 1965 non è ancora funzionante.

GIANQUINTO. Per colpa di chi?

GIRAUDO. Per colpa dei sindacati — è bene dire la verità — in quanto questi, dal dicembre del 1965 fino a poche settimane fa, non erano riusciti ad intendersi nella designazione dei propri rappresentanti. Parlo del Consiglio superiore della Pubblica amministrazione perché ritengo che esso debba essere la sede d'incontro per un colloquio costante tra il Governo e i sindacati: colloquio che non deve riguardare soltanto i problemi

del trattamento economico o quelli di carriera, ma deve riguardare anche i problemi della funzionalità della Pubblica amministrazione; organo quindi in funzione non soltanto degli interessi di categoria, ma in funzione degli interessi più generali dell'Amministrazione.

Che agli statali debba essere riconosciuto un compito di attiva collaborazione nella determinazione della politica amministrativa del Governo è stato da me ammesso nella relazione che feci il 25 gennaio del 1967, dove, riferendomi alla politica di programmazione e commentando un brano della nota relazione, dicevo testualmente: « A mio avviso è da aggiungere che non solo la Pubblica amministrazione in quanto tale, ma anche la burocrazia per se stessa, quale categoria specifica di cittadini impegnati in una attività determinante nella vita comunitaria, ha diritto, al pari delle altre categorie produttive, di contribuire alla determinazione degli orientamenti della politica economica e sociale del Paese. Se così non fosse, e data l'interpretazione democratica che si intende dare alla politica di programmazione, si verificherebbe di fatto il curioso paradosso di lasciare gli statali fuori dello Stato ».

Ho voluto citare me stesso perché non si interpreti il mio atteggiamento di scrupolosa difesa delle prerogative del Parlamento, come una critica alla funzione e all'importanza che hanno i sindacati. Tanto è che, guardando in prospettiva, nel futuro, non escludo che una riforma profonda del regime parlamentare, volta ad inserire nel Parlamento le forze che esprimono nel Paese un potere effettivo, possa consentire ai sindacati di essere parte di esso.

Onorevoli colleghi, non scenderò a fare un'analisi del disegno di legge. (*Interruzioni del senatore Bonacina e del senatore Ajroldi*). Mi avvio rapidamente alla conclusione dichiarando che darò il mio voto favorevole al provvedimento al nostro esame non solo per conformarmi alla volontà del Gruppo al quale ho l'onore di appartenere, ma perchè, in conformità anche con l'opinione espressa dal senatore Bonacina, ritengo che il disegno di legge rappresenti, allo stato delle cose, una possibilità concreta di migliorare l'ordinamento burocratico. Di ciò desidero dare atto al ministro Bertinelli che a questo provvedimento ha dedicato tanto tempo e tanto impegno.

Naturalmente, senatore Gianquinto, sono d'accordo anch'io che altra cosa è la riforma...

GIANQUINTO. Meno male!

GIRAUDO. ... se per riforma della Pubblica amministrazione è da intendersi una trasformazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato, la quale tenga conto: 1) della diversa distribuzione delle competenze da determinarsi, anche e soprattutto, in relazione all'ordinamento regionale; 2) di una più aggiornata e realistica riconsiderazione della validità, o meno, delle distinzioni in atto (anche al fine dei controlli) tra Stato e parastato; 3) delle possibili diverse caratteristiche giuridiche del rapporto d'impiego, specie in relazione alla legittimità o meno del riconoscimento del diritto di sciopero, tra il personale cui la legge assegna nei vari gradi compiti e responsabilità di direzione, di decisione e di esecuzione in un ambito di discrezionalità relativa, e il personale addetto, invece, a mansioni di stretta e pura esecutività o a servizi a carattere unicamente tecnico strumentale.

Sono, onorevoli colleghi, tre criteri che, ulteriormente approfonditi, dovrebbero guidare, a mio avviso, la riforma. Di essi non vi è cenno nel presente disegno di legge.

GIANQUINTO. Allora lei è d'accordo con me!

GIRAUDO. Questo disegno di legge rappresenta certamente un miglioramento rispetto alla situazione attuale. Migliorare, però, non significa riformare, anche se riformare non significa sempre migliorare! Di qui l'esigenza di cautela e di gradualità. Penso che bisognerà certo, nella prossima legislatura, avere il coraggio di accentuare questi passi verso un rinnovamento più esteso, ...

GIANQUINTO. Questo non è che un passo di... formica verso la riforma!

GIRAUDO. ... verso una riforma profonda e organica, la quale corrisponda ai compiti nuovi che la società italiana affida oggi allo Stato. Di questo credo siamo tutti convinti: e cioè che una democrazia non è efficiente, se lo Stato che essa esprime non è efficiente nei suoi organi, nelle sue funzioni, nei suoi servizi.

E' questo il banco di prova più delicato e impegnativo al quale la prossima legislatura non potrà assolutamente sottrarsi. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Bonafini. Ne ha facoltà.

BONAFINI. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge, presentato dal Presidente del Consiglio col concerto di vari Ministri, affronta un importantissimo problema, quello cioè del conferimento di una delega al Governo, prendendo così in considerazione situazioni che da lungo tempo in quest'Aula e fuori di quest'Aula sono state puntualizzate. Un malessere generale è emerso attraverso le considerazioni che vengono fatte dal parlamentare e dal cittadino, riconoscendosi che lo Stato si serve di strumenti ormai arcaici che non rispondono più alle esigenze della società attuale e tanto meno risponderanno alle esigenze della società di domani.

Avevo già dato atto al ministro Bertinelli qui presente, in un mio precedente intervento, e lo confermo ora, dello sforzo compiuto per un compromesso tra le forze sindacali rappresentanti i dipendenti dello Stato e le rappresentanze politiche, che per tre anni hanno lavorato in apposite Commissioni, per portare finalmente al vaglio di questa Assemblea le conclusioni sui principi di attuazione della delega.

Pur prendendo atto dello sforzo fatto, debbo rilevare che alcuni problemi non si sono probabilmente posti all'attenzione dell'onorevole Ministro qui presente e degli altri Ministri interessati, come delle rappresentanze sindacali, problemi importanti e complessi. Vorrei accennare innanzitutto ad uno, che è di natura squisitamente politica, ed a tale scopo ho presentato un emendamento al riguardo, sperando che i colleghi ed il Ministro addiverranno alle conclusioni medesime che io trarrò.

Abbiamo una situazione oggi in Parlamento che suscita delle preoccupazioni ai fini di quella libertà che noi intendiamo garantisca un Parlamento democratico, il quale deve essere sempre in grado di poter discutere tutti i problemi che riguardano i cittadini. Abbiamo nell'ambito del Parlamento una percentuale di dipendenti dello Stato che è andata, di legislatura in legislatura, crescendo, fino ad arrivare al 32 per cento dei componenti del Parlamento medesimo. Faccio questa dichiarazione per mettere in evidenza lo squilibrio che, confermandosi questa caratteristica, si andrebbe a determinare nel Parlamento italiano nel momento in cui una maggioranza fosse controllore e controllato nello stesso tempo. Ciò vale anche se il dipendente dello Stato, nel momento in cui viene eletto membro del Parlamento, viene posto in aspettativa; ma non è con tale atto che egli rinunci alla qualifica di impiegato dello Stato.

A questo proposito vorrei ricordare un evento ormai storico, cioè che si produsse al momento in cui si decise che la percentuale dei dipendenti dello Stato nel Parlamento non dovesse essere superiore al 10 per cento della totalità dei suoi membri. Proprio all'inizio di quella legislatura, superandosi la percentuale stabilita, Carducci, per sorteggio, dovette abbandonare il Parlamento.

Oggi, tenendo pur conto che lo Stato estende la sua attività esecutiva a branche che non hanno alcun riferimento a quelle del periodo storico cui ho accennato, tuttavia la preoccupazione che possa allargarsi una percentuale che vada al di là del ragionevole, mi porta, come parlamentare, a porre la questione perché sia inserita nell'atto di riforma e di riordinamento dell'Amministrazione dello Stato. Pongo il quesito: noi sappiamo che alla formazione dei vari Governi, se un dipendente dello Stato assume responsabilità di Governo, ad esempio in qualità di Sottosegretario, al momento in cui matura la quiescenza come dipendente dello Stato, essa non presenta più i coefficienti del momento in cui egli chiese l'aspettativa come

tale, ma si fa riferimento al grado assunto in rapporto alla rappresentanza di Governo.

Esemplificando, potrei dire che un maestro elementare che per vocazione politica si metta in apsettativa e si dedichi all'attività politica e venga nominato deputato o senatore, se per caso andasse come Sottosegretario in uno dei Ministeri, al momento della quiescenza non va con la pensionabilità che comporta tutto l'arco di tempo della sua carriera di maestro elementare, ma va con il terzo grado dello Stato che è praticamente un balzo in avanti fra quello che gli spetterebbe come dipendente dello Stato e quella che è la posizione acquisita nell'ambito della sua rappresentanza politica in seno al Parlamento. Che cosa avviene di fatto di fronte a queste anomalie? Noi constatiamo che bravissimi e competenti nostri colleghi già dipendenti dello Stato, al momento in cui entrano nella vita politica, s'interessano particolarmente ai gangli più vitali di questo mondo politico, che sono le direzioni dei partiti. Perché avviene questo, vi domanderete, e ad esempio un libero professionista o un operaio o chicchessia non punta verso i vertici? Perché quelle sono le sedi decisionali per arrivare alle rappresentanze governative. E quando questi ha acquisito tale grado di responsabilità sappiamo oggi e sapevamo ieri che al momento della quiescenza egli godrà di un beneficio economico che non gli spetta come diritto in quanto dipendente dello Stato, ma è acquisito attraverso gli strumenti politici di partito.

La mia preoccupazione finale, signor Ministro, è quella di poter mantenere un giusto rapporto tra dipendenti dello Stato e Parlamento, che deve essere libera espressione a tutti gli effetti dei problemi che riguardano la società; limitare la preponderanza direi quasi costante dovuta di fatto per rappresentanze sindacali e non arrivare poi a delle speculazioni personali al momento in cui si assume responsabilità di Governo. Il mio emendamento ha voluto dire questo e credo che attorno a questo problema, che è squisitamente politico, siano interessati tutti i Gruppi che intendano che questo Parlamento non assuma man mano delle caratteristiche corporative che domani toglierebbero la libertà di parola e di azione al parlamentare italiano. C'è un secondo problema che vorrei svolgere e che è altrettanto importante, e penso che altri colleghi vi abbiano già accennato. Premetto subito che questo problema ha trovato l'adesione di tutte le organizzazioni nazionali sindacali e si tratta, signor Ministro, di un problema già discusso in sede di Commissione e che penso lei abbia lungamente trattato in fase di discussione con le varie rappresentanze sindacali, cioè lo sciopero a breve tempo.

Noi abbiamo oggi, nelle varie attività dello Stato, delle masse operaie che per salvaguardare i propri diritti sindacali eseguirono degli scioperi ad ora. L'Amministrazione dello Stato, il Consiglio di Stato ed altri strumenti rappresentanti i diritti dello Stato ritennero che un'ora di sciopero, ad esempio, dovesse configurarsi globalmente in una giornata. Abbiamo quindi oggi un'attesa vivissima su questo problema. Sappiamo anche che l'onorevole Ministro, discutendo questo argomento, ritenne di consigliare che il problema globale del rapporto tra datori di lavoro e lavoratori non venisse inserito in questo disegno di legge, ma fosse parte di un disegno di legge concernente la regolamentazione dello sciopero per tutti i lavoratori.

Mi si permetta però che io illustri anche le ragioni per le quali sarà presentato un emendamento. In questo disegno di legge non è che venga avulso il problema, ma non lo si vuole definire nel pensiero del legislatore, lasciando così carente una questione contingente che veramente drammatizza i rapporti tra lo Stato e i suoi dipendenti a tale proposito. Noi pensiamo che, dopo aver vagliato i principi di giustizia che sono sempre alla base dei rapporti tra Stato come datore di lavoro e i suoi dipendenti, non si possa lasciare un vuoto su questo particolare problema. Per queste ragioni insistiamo affinché si riconosca al lavoratore dipendente dello Stato la possibilità di determinare uno sciopero ad ore, la cui incidenza economica gli sia riconosciuta come tale e non gli si addossi invece addirittura una conseguenza economica di una giornata lavorativa per un'ora di astensione dal lavoro. Su questo

principio di giustizia io penso che gli onorevoli colleghi saranno perfettamente d'accordo con tutte le rappresentanze sindacali. Se fosse posto in tal modo in discussione il diritto allo sciopero, mentre il dettame costituzionale dice che esso è regolato da leggi e qui una legge c'è che può regolarlo in questo particolare aspetto, noi avremmo creato uno stato di disagio e l'impossibilità in avvenire per il lavoratore dipendente dallo Stato di adoperare uno strumento di questo tipo.

Terzo problema, che riguarda sempre la legge da lei presentata, signor Ministro, concerne i diurnisti. Noi sappiamo che la sua vocazione politica e quindi anche governativa è quella di chiarire le varie sfumature dei rapporti di lavoro esistenti tra lo Stato e i suoi dipendenti. Tuttavia dobbiamo riconoscere ancora oggi che, fra le mille possibilità di normativa dei rapporti tra Stato e dipendenti, esistono attualmente lavoratori che operano nell'ambito dei Ministeri privi di profilo giuridico. Noi sappiamo perfettamente che, per vocazione politica e dottrinale, non possiamo accettare che vi siano ancora nella Repubblica italiana, fondata sul lavoro, condizioni di lavoro che non abbiano nessun profilo giuridico, per cui il lavoratore si senta completamente indifeso nel suo rapporto di lavoro. Sono 8340 dipendenti che noi chiamiamo diurnisti e che trovarono anche motivo di una nostra attenzione quando io e la senatrice Nenni presentammo un disegno di legge in questo ramo del Parlamento. Approfittiamo dell'occasione, trasformando il contenuto di quel disegno di legge in un emendamento, perché venga inserito *ad hoc,* in questo caso, come articolo 19-*bis,* e dia finalmente un profilo giuridico a questi diurnisti che, come ho detto, non rappresentano centinaia di migliaia di lavoratori, ma sono 8340 nel loro complesso.

L'ultimo problema, signor Ministro — e poi termino questo mio impegno nella discussione generale della delega da lei proposta — riguarda i vari Ministeri. Noi sappiamo che con l'articolo 23 è stata data la possibilità di tre anni di tempo affinchè i Ministeri valutino il proprio organico, in rapporto alle proprie funzioni. Sappiamo, infatti, perchè ne abbiamo discusso in Aula, ed abbiamo osservato e dichiarato da questi banchi che vi sono delle anomalie nella partecipazione dei lavoratori nei vari Ministeri: in taluni ve ne sono in eccesso, in altri sono in difetto.

Abbiamo inoltre detto che l'intenzione finale di questo Governo è quella di poter creare dei vasi comunicanti tra i vari Ministeri, affinchè si crei una partecipazione del lavoratore giustificandola con le funzioni nelle quali possono essere immessi in questo o in quel Ministero.

Vi sono però, signor Ministro, condizioni della società italiana con i suoi problemi che in definitiva si riflettono urgentemente in taluni Ministeri. Facciamo dei casi che sono quanto mai evidenti: prendiamo, ad esempio, un Ministero, che è stato costituito sei anni fa, mi pare, passando dal Commissariato del turismo al Ministero per il turismo e per lo spettacolo. Dobbiamo ricordarci questa data perchè giovani Ministeri, creati non a caso, ma *ad hoc* per le esigenze di natura economica e sociale del nostro Paese, hanno evidentemente delle strutture, delle tradizioni inerenti al momento della loro costituzione. Pertanto, onorevole Ministro, come potremmo oggi rispondere alle esigenze di un turismo moderno il quale, sotto gli aspetti economici, è ormai riconosciuto generalmente come un apporto insostituibile per l'economia italiana? Come potremmo rispondere, signor Ministro, a quelle che sono le esigenze sociali del mondo di oggi, del mondo che lavora, il quale chiede delle strutture turistiche per poter godere, come per legge viene riconosciuto, delle sue vacanze e delle sue ferie, se abbiamo un Ministero che è nato ieri e che si trova già con delle strutture insufficienti a rispondere al problema economico e sociale che poc'anzi ho accennato? Evidentemente si tratta di condizioni *sine qua non* per cui se non si sviluppa nei suoi strumenti il Ministero, non si risponde alle esigenze esterne del Paese.

A me pare, pertanto, che, poichè, come è accennato nella relazione per la presentazione del disegno di legge, il Ministero della pubblica istruzione, e non discuto il merito, ha ritenuto di poter mettere l'accenno di-

stintivo per quanto concerne i suoi problemi, non si possa sottacere evidentemente un problema così vasto e così impegnativo ormai di fronte all'opinione pubblica e si debba affermare che pure il Ministero del turismo ha sue necessità strutturali che chiedono di essere soddisfatte. L'emendamento che ho presentato con il collega Molinari e con altri 20 firmatari, propone di equiparare alle esigenze che il Ministero della pubblica istruzione ha accennato in questa legge le esigenze inderogabili del Ministero del turismo e dello spettacolo.

Signor Ministro, lei mi dirà che all'inizio dell'articolo si precisa che entro tre anni i vari Ministeri devono essere messi in condizione di eliminare quanto è superfluo nei loro organici oppure di evidenziare quanto è necessario; ma, signor Ministro, lei mi insegna che in questo gravoso disegno di legge ci sono delle condizioni le quali probabilmente nonostante la buona volontà del Ministro del turismo che qui mi ascolta potrebbero realizzarsi fuori tempo all'urgenza di attuazione. Ecco quindi che io consiglio l'onorevole Ministro di non distogliere la sua attenzione da questo problema e di accettare l'emendamento proposto da tutti i settori di quest'alta Assemblea nell'indicare come tali prerogative necessarie ed urgenti, equiparando al Ministero dell'istruzione le necessità del Ministero del turismo e dello spettacolo. Grazie, signor Presidente. (*Approvazioni*).

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

D I P R I S C O . Onorevoli colleghi, a nome del mio Gruppo, devo sollevare la questione del metodo seguìto per portare in discussione in Parlamento un disegno di legge di questa importanza. Io sono sempre stato personalmente, per la vita sindacale che ho condotto, un accanito sostenitore dell'intervento dei sindacati a qualunque livello nella contrattazione e stipulazione degli accordi, ma devo peraltro sottolineare il fatto che vi sono determinati aspetti politici che deve essere compito del Parlamento di dibattere, Parlamento come espressione dei partiti politici e tramite con l'opinione pubblica e la collettività nazionale. Ebbene, io devo qui riconfermare il nostro giudizio per sgombrare subito il terreno da quella che può essere un'affermazione che secondo me è molto gratuita, che in questo provvedimento si tratta di riforma della Pubblica amministrazione. Intanto noi dobbiamo riferirci a quelli che sono i principi costituzionali oltre quelli già ricordati, al principio contenuto nell'articolo 5 della Costituzione repubblicana laddove è detto che lo Stato attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo e adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. In una questione di questa natura qual è quella che riguarda i compiti che la Pubblica amministrazione oggi ha e che ha nel divenire della vita collettiva che tutti ben conosciamo, il primo problema che si pone un cittadino è che la Pubblica amministrazione sia al servizio delle necessità del cittadino stesso, con una organizzazione tale che non occorra modificare a ricorrenza continua ogni 10, 15, 20 anni determinate norme ma che essa sia inquadrata invece negli stessi princìpi fondamentali con dinamicità; e questa dinamicità, si voglia o no, in una società moderna è data esclusivamente dal decentramento, il decentramento amministrativo che deve rappresentare d'altra parte uno dei princìpi previsti dalla nostra Costituzione.

In relazione al problema del decentramento vi è il problema della responsabilizzazione, della responsabilità intesa in quel quadro generale moderno per cui uno, due determinati uffici assumono la responsabilità per l'espletamento dei servizi da erogare ai cittadini.

Il relatore questa mattina si è soffermato su questo aspetto denunciando come nella legislazione vigente vi siano grosse carenze agli effetti di quelli che si chiamano gli atti costitutivi cioè gli atti terminali dei quali i cittadini hanno bisogno di entrare in possesso per l'espletamento di una determinata pratica. È evidente che in questo campo della riforma della Pubblica amministrazione ci pare che questo debba essere essenzial-

mente il problema di centro. Qualcuno ha rilevato qui che si è occupato un lungo tempo per le trattative mentre brevissimo è stato il tempo della discussione parlamentare. Ma anche qui vi è un campo di responsabilità che noi non possiamo che addossare al Governo perchè evidentemente secondo noi il centro della discussione politica di questo problema non può che essere il Parlamento e il fatto delle lungaggini delle trattative con le organizzazioni sindacali non doveva farci dimenticare la necessità dell'ampiezza della discussione su questi problemi di fondo in sede parlamentare perchè — e qui concordo pienamente col giudizio dato dal senatore Gianquinto — quello che si prefigura con questo disegno di legge nella sua prima parte è proprio l'accentramento, la conclusione di un calcolo politico che in tutti questi anni è stato portato avanti dal Governo di centro-sinistra per un accentramento quanto più possibile alle iniziative dell'Esecutivo e l'annullamento invece delle prerogative del Parlamento. Lo stesso riferimento che è stato fatto alla Ragioneria dello Stato così ampiamente delucidato dal senatore Gianquinto mi pare che stia a testimoniare come questo problema politico di fondo debba essere qui portato alla nostra attenzione; ed io credo, onorevoli colleghi, che la stessa lacuna si dimostra nel momento in cui noi discutiamo oggi, 5 marzo, a distanza di non tanti giorni da quando abbiamo concluso il laborioso *iter* e la grossa battaglia per l'istituzione delle regioni, quando abbiamo voluto che fosse ben precisata la questione dell'ordinamento regionale e fissato nella norma di legge che l'ordinamento regionale sarà realizzato nel 1969 e ci siamo impegnati come opposizione e come partito di essere vigili perchè almeno questa norma legislativa venga attuata; ora il Parlamento ha già deciso questo e ci troviamo a dover discutere una legge così importante come quella della Pubblica amministrazione per cui il riferimento ad una volontà già espressa dal Parlamento e quindi ad una legge che è ormai dello Stato non ha riscontro alcuno in questo provvedimento. Quindi evidentemente la volontà politica che si è espressa da parte del Governo traspare da questi primi nove articoli nella prima parte di questo disegno di legge. E non si rammarichi il senatore Bonacina se nella discussione dall'opposizione di sinistra vengono fuori i lati e gli aspetti negativi. Ma questo non è soltanto un aspetto negativo di ordine particolare, è uno dei problemi di fondo che sta alla base di quelli che sono gli indirizzi che il Governo di centro-sinistra intende prendere per quanto riguarda la riforma della Pubblica amministrazione. Certo la seconda, la terza, la quarta parte, dal riassetto al trattamento di quiescenza, alle libertà sindacali oggetto di lunghe trattative delle organizzazioni sindacali, come compito più proprio per l'espressione dei rappresentanti dei lavoratori, hanno avuto una enucleazione che ha accolto maggiormente quelle istanze portate dai rappresentanti sindacali, pur se noi riteniamo non tutte, tant'è che presenteremo degli emendamenti per ritornare a quello che, secondo noi, deve essere il quadro che all'inizio, nelle prime trattative, sembrava essersi delineato con il Governo e che poi è stato diluito. Comunque, in questo campo, la serie di emendamenti che presenteremo potranno portare ad una maggiore precisazione dei compiti. Ma il problema politico è quindi in questa delineatura che vi è nell'articolazione dei primi provvedimenti nei primi articoli del disegno di legge.

Che vi sia l'imprescindibilità e l'urgenza della modifica della Pubblica amministrazione sono concorde e nessuno può non essere concorde con le espressioni usate dal relatore in apertura della sua relazione quando ha anche espresso la necessità di riordinare la Pubblica amministrazione per venire incontro ai concetti espressi dalle norme costituzionali, da una società cioè che, liberatasi dal fascismo, ha inteso, come conclusione della lotta di liberazione popolare, portare alla collettività questo indirizzo per poter far sì che la Pubblica amministrazione sia veramente al servizio di quelli che sono i bisogni quotidiani dei cittadini con urgenza e con tempestività.

Quindi il problema è stato sentito pure dal senatore Ajroldi nella sua relazione, e

non poteva non avvertire la sensibilizzazione delle responsabilità.

Evidentemente una questione di questa natura che pure deve essere oggetto della legge delega però aveva bisogno per lo meno di una trattazione nella Commissione perchè anche questa è una delle funzioni delle Commissioni parlamentari; del resto le Commissioni parlamentari cosa sarebbero se non la sede nella quale esaminare determinati aspetti e problemi di ordine così importante per farne una certa sintesi da portare nell'Aula? Questo è compito delle Commissioni e su questi problemi, proprio per la responsabilizzazione delle persone e degli uffici che è uno dei termini principali della riforma, ci sono idee, studi, dottrina, abbiamo tutta una serie di elaborati che dovevano essere necessariamente portati alla meditazione ed al confronto fra tutti i parlamentari, per lo meno in sede di Commissione, proprio per venire poi nel dibattito dell'Aula al confronto di sintesi, per la indicazione di questi problemi. Invece, dobbiamo registrare qui ancora una volta come queste questioni rimangano del tutto insolute.

Il relatore sempre ha citato lo scarto tra la norma di legge ed i regolamenti, ricordando leggi passate ed anche leggi non molto lontane. Io ne voglio rammentare una sola, che è di estremo interesse per migliaia di lavoratori italiani, colpiti nel loro fisico, cioè per gli invalidi del lavoro. Abbiamo stabilito con una legge un anno e mezzo fa il collocamento obbligatorio degli invalidi del lavoro nelle amministrazioni pubbliche statali e parastatali, proprio per la necessità, dato l'aumento dei ritmi di lavoro e l'aumento dello sfruttamento e quindi degli infortuni, di procurare una collocazione in quelle mansioni che possono essere espletate da questi soggetti. Ecco la necessità di sistemarli nelle Amministrazioni pubbliche. E da tutti i settori è stata sottolineata in questa Aula l'importanza di quella legge per il suo carattere sociale e per la sua spinta democratica. Però, in quella legge c'era una piccola norma: bisognava applicare quella disposizione con un regolamento.

G I A N Q U I N T O . Che il Governo non fa.

D I P R I S C O . Appunto, che il Governo non fa. Pertanto, si verificano una serie di agitazioni di questi lavoratori verso i quali, ripeto, abbiamo sempre delle espressioni di solidarietà, ma, quando si tratta di arrivare ad attuare qualcosa di concreto affinchè la Pubblica amministrazione li metta nelle condizioni per loro previste dal legislatore, allora manca il regolamento. Ecco quindi che essi si trovano nella stessa situazione in cui erano prima.

Mi pare quindi che per quanto riguarda questa grossa ed importante questione, quella cioè della riforma della Pubblica amministrazione, sia stato in gran parte disatteso quello che secondo noi doveva essere, invece, il campo di applicazione e di intervento immediato. Certo, i sindacati sono intervenuti nel settore a loro più proprio; hanno condotto delle trattative laboriose e lunghe; hanno concluso delle sintesi positive che sono state portate nel disegno di legge; si sono superati determinati ostacoli e remore tipici del passato. Non dimentichiamoci, infatti, che queste questioni sono state oggetto di lunghe lotte sindacali.

Quando ero dirigente della Camera del lavoro di Verona ho condotto molte lotte: per esempio, per i ferrovieri, perchè in determinati impianti non volevano che ci fossero affissi gli albi delle varie organizzazioni sindacali, ed anche perchè si andava a censurare se quel determinato comunicato fosse proprio strettamente sindacale o piuttosto di ordine politico (come se, per esempio, quando si parla di agitazioni di quella categoria — e del resto di tutte le categorie degli statali — la controparte non fosse il Governo: quindi necessariamente si doveva dare anche un giudizio politico).

Comunque, ripeto, tutto questo problema, che è stato oggetto delle lotte dei lavoratori, e che poi i sindacati hanno portato alla discussione con il Governo, nelle parti riguardanti il riassetto, la quiescenza e le libertà sindacali negli impianti (pur se riteniamo di dover esprimere ancora, attraverso gli emendamenti, in maniera ancora più

compiuta la questione), non nascondiamo che è stato posto. Ma con la stessa sincerità con cui diamo atto di ciò, dobbiamo tuttavia riconoscere anche la carenza di ordine politico per quanto riguarda la prima parte; e su questo noi riteniamo di dover necessariamente esprimere in maniera chiara il nostro parere. Onorevole Ministro, il problema a cui voglio riferirmi è stato già accennato, mi pare, dal relatore, e lei in una interruzione ha detto che avrebbe fornito ulteriori precisazioni in proposito. Bene, noi chiederemmo che nella sua replica, per quanto riguarda il Consiglio superiore della pubblica amministrazione, ella fosse preciso, perchè lei sa che le organizzazioni sindacali già dal settembre scorso hanno fornito i loro nominativi. Pertanto, una dichiarazione del Ministro per quanto riguarda questo istituto...

B E R T I N E L L I , *Ministro senza portafoglio.* È imminente; se non è stata fatta ieri o oggi, sarà fatta.

G I A N Q U I N T O . Allora non è, come ha detto il senatore Giraudo, colpa delle organizzazioni sindacali. La carenza ancora una volta è del Governo, anche in questo caso.

B E R T I N E L L I , *Ministro senza portafoglio.* Nossignore!

D I P R I S C O . Io ricordo che i dirigenti sindacali sono stati richiamati dalle ferie per compilare l'elenco dei nominativi.

B E R T I N E L L I , *Ministro senza portafoglio.* Adesso non facciamo la ricerca delle paternità.

D I P R I S C O . È per la precisione, onorevole Ministro.

Comunque, ripeto, gradiremmo ascoltare nella sua replica — del resto ella in una interruzione l'ha confermato — una precisazione su questo problema.

Un ultimo problema vorrei sollevare in questo intervento, che è stato appena accennato in Commissione e che intendiamo riportare in Aula: si tratta del problema dello sciopero breve e delle trattenute. È stato già richiamato da altri ma io ho il dovere di richiamarlo per parte nostra.

Sono state ricordate le prese di posizione delle organizzazioni sindacali nell'incontro con il Governo, sono stati ricordati i documenti e quindi io non mi soffermerò in proposito per trarne un motivo di discussione; ma ritengo che sia arrivato il momento in cui il Parlamento, e per quanto ci riguarda il Senato, deve essere preciso e impegnato per una norma in base alla quale il diritto di sciopero dei lavoratori dipendenti pubblici venga riconosciuto e la trattenuta per l'assenza dal lavoro venga riferita alle ore di sciopero e non estesa all'ambito della giornata. Se sono due ore di sciopero, devono essere due ore di trattenuta, e non la trattenuta completa e globale come è stato fatto nel passato; perchè queste sono le cose che nel fondamento e nel vivo della linfa democratica del Paese urtano maggiormente il lavoratore il quale dice: « Allora, dopo la battaglia che abbiamo condotto per la Liberazione, dopo questo impegno di carattere democratico, alla prova dei fatti ci siamo trovati di fronte al Governo che ha preso questo indirizzo! ». Queste cose sono state sottolineate con forza e da parte nostra non v'è che da riconfermare questo impegno, che preciseremo in un nostro emendamento e su cui intendiamo fin da ora richiamare l'attenzione di tutti i colleghi, proprio come opera di giustizia e di democrazia per i lavoratori dipendenti pubblici.

Dette queste cose, onorevoli colleghi, data l'ora tarda io concludo, avendo precisato, anche nel corso del mio intervento, che ci riserveremo di presentare degli emendamenti che riprendono questi aspetti sottolineati, di ordine politico e di completamento di quella che deve essere, secondo noi, la piattaforma generale per gli interessi dei pubblici dipendenti. Questi emendamenti li abbiamo già elaborati consapevoli che in questo momento, di fronte ad un grosso problema, la brevità del tempo non deve andare a scapito della precisione dei termini, proprio per dare uno strumento democra-

tico alla collettività. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . Dichiaro chiusa la discussione generale, riservando la parola ai senatori Nencioni e Battaglia, già iscritti a parlare.

Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

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

La seduta è tolta (*ore 13,30*).

Dott. ALBERTO ALBERTI
Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari