SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

5° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 MAGGIO 1988

Presidenza del Presidente ELIA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Soppressione dei ruoli ad esaurimento previsti dall'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e disposizioni in materia di pubblico impiego» **(989)**

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE ..... *Pag.* 1, 5, 6 e *passim*
CIRINO POMICINO, *ministro per la funzione pubblica* 2, 5, 6
GUIZZI *(PSI)* 4
MAFFIOLETTI *(PCI)* 2, 5, 6
MAZZOLA *(DC)* 3, 5
MURMURA *(DC), relatore alla Commissione* 6, 7
TARAMELLI *(PCI)* 4
TOSSI BRUTTI *(PCI)* 4

I lavori hanno inizio alle ore 12,40.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Soppressione dei ruoli ad esaurimento previsti dall'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e disposizioni in materia di pubblico impiego» (989)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Soppressione dei ruoli ad esaurimento previsti dall'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e disposizioni in materia di pubblico impiego».

La Sottocommissione incaricata dell'esame preliminare del disegno di legge, istituita nella

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150)

seduta di mercoledì 4 maggio, ha concluso i suoi lavori elaborando un testo che è stato distribuito. Vorrei adesso che il Ministro esprimesse l'opinione del Governo su tale testo.

CIRINO POMICINO, *ministro per la funzione pubblica*. Il Governo è senz'altro favorevole e in particolare per i primi due articoli del disegno di legge che costituiscono, in un certo senso, il nocciolo del provvedimento, essendo diretti a dare una soluzione definitiva al problema dei ruoli ad esaurimento. Il comma 3 dell'articolo 1, in particolare, definisce in maniera precisa l'ambito delle funzioni degli appartenenti a questi ruoli, distinte da quelle dei funzionari inquadrati nella nona qualifica, e a tal fine è soprattutto importante il riferimento alle funzioni vicarie dei primi dirigenti, riferimento che tiene conto del fatto che questi soggetti svolgono attualmente funzioni di livello sostanzialmente dirigenziale.

Con l'articolo 2, poi, si è tentato un contemperamento fra la legittima aspirazione dei funzionari appartenenti ai ruoli ad esaurimento ad un canale privilegiato per l'accesso alla dirigenza e l'interesse dell'Amministrazione, mediante il criterio del merito comparativo che, al di là di tutte le polemiche, costituisce uno strumento obiettivamente selettivo.

Vorrei poi far presente che il Governo intende modificare l'articolo 5-*bis*, che disciplina l'affidamento ad istituti di consulenza e ad esperti di specifiche indagini da parte del Ministro della funzione pubblica, nel senso di prevedere che siano le Commissioni parlamentari competenti a dare direttive al Governo circa le attività di studio e di analisi che devono essere realizzate ai fini di una progressiva modernizzazione della pubblica amministrazione.

L'articolo 5-*ter*, che concerne l'inserimento dei direttori di sezione dell'area amministrativa delle Università statali nella nona qualifica funzionale, suscita qualche problema, in quanto sembra prestare il fianco a critiche in tema di copertura finanziaria, anche se dovrà essere la Commissione bilancio, in definitiva, ad esprimersi su questo aspetto. Anche l'articolo sulla progressione in carriera dei magistrati amministrativi meriterebbe un maggiore approfondimento in altra sede.

Quanto all'articolo 5-*quinquies*, il Governo non si oppone alla sua approvazione anche se, probabilmente, il provvedimento potrebbe guadagnare snellezza dalla sua eventuale soppressione.

Vorrei poi invitare i senatori Lombardi, Guizzi e Bissi a ritirare i loro emendamenti, e soprattutto vorrei far presente che l'emendamento relativo al trattenimento in servizio del personale appartenente all'alta dirigenza, così come formulato, sembra quasi stabilire dei criteri automatici, riducendo la deliberazione del Consiglio dei Ministri ad una sorta di provvedimento notarile.

Vorrei comunque che in Commissione tutte le parti politiche si sforzassero per ricercare l'accordo su di un testo, che a me pare in larga parte positivo, perchè se il provvedimento venisse nuovamente trasferito alla sede referente sarebbe molto difficile concluderne l'*iter* in tempi brevi, considerato che il Governo è attualmente impegnato su più tavoli per la soluzione della vertenza della scuola, nè bisogna dimenticare che il disegno di legge sulla nona qualifica funzionale – che pure costituisce lo strumento attuativo di un contratto siglato ormai da diversi mesi – è fermo alla Camera dei deputati in attesa della definizione del disegno di legge 989.

MAFFIOLETTI. Il nostro Gruppo ribadisce la sua posizione che forse, lo dico facendo un po' autocritica, avrebbe dovuto sostenere in modo ancora più netto e fermo. Fin dall'inizio, però, ci siamo dichiarati disponibili ad esaminare in sede deliberante solo la questione relativa alla salvaguardia delle funzioni delle carriere ad esaurimento ed in questa circostanza ribadiamo che, se il provvedimento si limita a detto tema, siamo per la sede deliberante, ma che altrimenti non possiamo seguitare a prenderci in giro. Vi leggo il resoconto della seduta precedente: «C'è contrasto e conflitto sull'impostazione del secondo disegno di legge», il disegno di legge in discussione oggi, cioè, «e allora diventa problematico aderire ad un procedimento in sede deliberante quando non condividiamo quasi niente del merito». Confermiamo dunque di essere dispo-

nibili ad esaminare l'articolo 1, signor Presidente, ma non il resto, che non attiene all'oggetto del disegno di legge. Il provvedimento in titolo mirava a salvaguardare, a non retrocedere, a non pregiudicare la posizione dei ruoli ad esaurimento e per questo le organizzazioni sindacali avevano rivendicato una procedura d'urgenza. Il Governo, il nostro Presidente e la Commissione si sono dichiarati d'accordo, affermando che non sussistevano ostacoli e che eravamo disposti a procedere in sede deliberante purchè si rimanesse in quell'ambito di discussione. Durante il dibattito sul decreto, ora decaduto del resto, nessun funzionario o amico di funzionario della carriera ad esaurimento si era presentato in Parlamento a chiedere trattamenti particolari; ci erano stati mandati solo la salvaguardia, il congelamento delle funzioni attualmente svolte e di quelle che potranno esserlo in base alle leggi vigenti, niente di più. Quindi la questione era risolvibile con un brevissimo emendamento al decreto-legge ormai decaduto e in questo provvedimento ci proponevamo di coprire tale area normativa senza toccare altri aspetti. Mi rendo conto che il Ministro ha compiuto ogni sforzo per cercare di alleggerire il lavoro, però qui dobbiamo chiarirci ancora. Non siamo d'accordo, non siamo disponibili, non possiamo rinunciare alle nostre posizioni solo per adottare questo rito procedimentale. Meglio allora un esame in sede referente in cui la maggioranza decida e la minoranza mostri le sue posizioni senza costringerci ad uno sforzo di questo tipo. Noi, ad esempio, siamo contrari ad introdurre un criterio di metodo comparativo per l'accesso alla dirigenza, siamo contrari perchè già esiste una legge generale che affronta il problema in senso definitivo. Ci dichiariamo inoltre ancora contrari se si intende aggiustare in modo affrettato la questione dei magistrati amministrativi. Non vogliamo infatti procedere ad un secondo *blitz* dopo quello compiuto dall'associazione per quanto riguarda la Corte dei conti. Vogliamo invece esaminare in modo comparativo la carriera dei magistrati ordinari, dei magistrati della Corte dei conti e dei magistrati amministrativi e vedere, a parità di qualifica ed anzianità, il sistema di progressione in carriera. Se c'è una sperequazione a sfavore dei magistrati amministrativi siamo pronti a colmarla con una misura *ad hoc*, siamo contrari però ad introdurre elementi normativi come quello del prolungamento dell'età.

Non è questo il tema da trattare oggi in Commissione, dato che l'oggetto della discussione odierna è quello di eliminare una diminuzione di ruolo, di progressione giuridica ed economica delle carriere ad esaurimento. Siamo invece favorevoli a vedere se è possibile introdurre una normativa meglio formulata che, in base a determinati criteri, assegni al Ministro per la funzione pubblica la possibilità di compiere studi e approfondimenti. Questo quadro limitato non ci trova infatti contrari sino al punto di non aderire alla procedura deliberante.

Mi rendo conto dei vari problemi e vorrei essere personalmente più disponibile, non possiamo però metterci a negoziare la sede procedimentale col merito dei provvedimenti. In questo caso è meglio il rito referente che dà ad ognuno di noi la possibilità di proporre, approvare o respingere.

Concludo, dunque, ribadendo che, allo stato delle cose, il nostro Gruppo è orientato a richiedere la sede referente.

MAZZOLA. Onestamente non capisco questo irrigidimento. Nessuno di noi immagina di forzare la posizione del Gruppo comunista, ci mancherebbe altro, però non si può negare che la sede deliberante consente di esporre le proprie opinioni, di vederle consacrate a verbale e di avere un confronto, esattamente come avviene in Aula. Il Ministro ha fatto questa richiesta per motivi di tempo, per ragioni funzionali, ritenendo di non poter assicurare la sua presenza in Aula. Poichè, dunque, egli è contestualmente impegnato con la vertenza della scuola e con numerose altre vertenze, ci ha chiesto di discutere il provvedimento in sede deliberante.

Noi non vogliamo strozzare il dibattito e, come ho detto, questa fase procedimentale consente a ciascuno di noi di esporre le proprie posizioni, di vederle messe a verbale e di votare, come in Aula. Con la deliberante però si snellisce la procedura e, invece di avere due fasi dibattimentali, ne abbiamo una sola. Mi permetterei pertanto di chiedere

proprio accoratamente al Gruppo comunista di voler ripensare la sua posizione, tenendo conto che, ovviamente, noi non faremo nulla per rendere meno ampio di quanto sia richiesto il dibattito e che non attueremo nessuna manovra per strozzarlo.

Pur con un ampio dibattito, in sede deliberante avremo la garanzia di chiudere la vicenda, ma se facciamo prima la referente e poi passiamo all'Aula, non solo duplicheremo il dibattito, ma andremo anche incontro alle difficoltà delineateci dal Ministro che non può assicurare la sua presenza. Rischiamo cioè di arrivare al dibattito in Aula senza che il Ministro vi partecipi come è invece necessario sia.

Non vedo del resto quale nesso vi sia tra una posizione contraria su una serie di punti e la scelta del sistema referente al posto di quello deliberante. Non riesco a capire la differenza di metodologia.

TARAMELLI. È sul punto di partenza che si individua la nostra posizione. Avevamo dato l'adesione all'esame in sede deliberante purchè si rimanesse nei limiti di un determinato tema; avevamo detto di essere contrari all'articolo 2 e di voler invece approvare l'articolo 1. Se poi si intende a tale approvazione attaccare altri carri...

TOSSI BRUTTI. Ci sono altre cose che non sono a nostro giudizio giustificate, anche perchè vorrei chiedere al senatore Guizzi perchè l'articolo 5-*ter*, che può essere una cosa fattibile, non lo si può esaminare presso la Camera dei deputati dove si sta parlando nuovamente della nona qualifica.

GUIZZI. Questa parte è stata tolta dal disegno di legge n. 988, come i colleghi sanno, e come ho già ricordato; durante la seduta di ieri, il collega Maffioletti aveva espresso, a nome del Partito comunista, un consenso condizionato a procedere in sede deliberante. Il senatore Maffioletti sa benissimo che ho ritirato gli emendamenti, e su questo scherzavamo ieri allorquando egli ha osservato che perseverare è diabolico! Non vi è stata poi evidentemente pari coerenza da parte del ministro Santuz che in Aula ha riproposto l'articolo 3 che era stato precedentemente stralciato. Per questo motivo ho ritirato gli emendamenti, che si sarebbero inseriti certamente meglio nel disegno di legge originario piuttosto che nel disegno di legge n. 989. Certo, il problema esiste e può essere affrontato in questa sede, per non realizzare una disparità di trattamento con quanto si legge all'articolo 1 della legge n. 988 in ordine a tutto il comparto dello Stato che è rimasto al di fuori, cioè i funzionari della *ex* carriera direttiva delle Università.

TOSSI BRUTTI. Non ci riferivamo al merito, ma siccome si sta discutendo della nuova qualifica presso la Camera dei deputati...

GUIZZI. Io opero presso il Senato della Repubblica, sono un parlamentare che esprime il volere della nazione e non soltanto del collegio che mi ha eletto, per cui sono preoccupato, come parlamentare della nazione, di farmi portavoce di certe esigenze presenti nella pubblica amministrazione! Nel momento in cui mi faccio carico dei problemi che ha il Ministro per la funzione pubblica, e quindi ritiro i miei emendamenti, non dimentico le esigenze esistenti in un certo comparto della pubblica amministrazione, per cui intendo comunque riproporre questi problemi. Devo ignorare al momento che la Camera dei deputati sta discutendo su questa materia e che il Partito socialista potrebbe presentare emendamenti in merito. Io opero in questa sede: liberi i Commissari di votare contro o a favore degli emendamenti; liberi – siamo d'altronde in una Repubblica democratica – di decidere se adottare la sede referente, redigente o quel che sia; libero ciascuno di fare la propria parte.

Lei, senatrice Tossi Brutti, non era presente in quella sede, ma gli altri colleghi sì e sanno benissimo che in Aula votai contro il decreto-legge su questa materia che non fu approvato. In effetti, vi è un dovere di lealtà in ogni istanza, così come c'era un dovere di lealtà da parte del ministro Santuz di onorare quel che era stato il suo impegno in sede di Commissione. Tale dovere di lealtà non fu onorato, per cui io agii di conseguenza e votai contro quel decreto-legge a titolo personale.

Vi è peraltro una storia pregressa di questi emendamenti. Io sono coerente, anche se non dimentico l'insegnamento di Mirabeau a proposito della coerenza, e rischio quindi di apparire imbecille (così li definiva Mirabeau) pur di essere attento a questi problemi che esistono in un comparto della pubblica amministrazione.

PRESIDENTE. Dobbiamo essere molto chiari con noi stessi come Commissione, perchè evidentemente, chiedere alla Commissione bilancio il parere sugli emendamenti vuol dire proseguire l'esame in sede deliberante.

MAZZOLA. Occorre tener conto del fatto che in sede deliberante è vincolante il parere di un'altra Commissione!

PRESIDENTE. Quindi, se la sede deliberante viene meno, è inutile che il Ministro si rechi questo pomeriggio in Commissione bilancio. Per questo ritengo che non occorra tanto essere chiari con noi stessi, singolarmente, ma piuttosto a livello di Commissione.

CIRINO POMICINO, *ministro per la funzione pubblica*. Signor Presidente, onorevoli senatori, sulla base delle osservazioni fatte vorrei offrire al senatore Maffioletti una considerazione, perchè in verità, per la memoria che ho, il Partito comunista aveva condizionato oggettivamente la sede deliberante al «prosciugamento» del provvedimento; d'altra parte, il senatore Guizzi ha ritirato gli emendamenti. C'è comunque una contraddizione apparentemente insanabile ed io vorrei andare un po' alla sostanza delle questioni.

La sede deliberante rende vincolante il parere della Commissione bilancio. Il Governo in questo è interessato, perchè è alla ricerca, rispetto alla conoscenza del problema da parte della Commissione affari costituzionali, e rispetto alla «mannaia» della Commissione bilancio, di una soluzione valida perchè altrimenti entrambi gli elementi sparirebbero in Aula. Il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione è molto importante, ma l'Aula è sovrana. Siccome questa è materia estremamente delicata, tant'è che anche questa mattina ne abbiamo avuta una testimonianza, a me sembrerebbe necessario prevedere un momento di riflessione, dando la possibilità anche al Governo di tentare di dare un proprio contributo. Si potrebbe eliminare l'articolo 5-*quinquies*, e ritirate gli emendamenti che sono stati presentati al fine di dare un contributo costruttivo che consenta di limitare il discorso all'esame della Commissione, che ha una propria competenza, ed alla Commissione bilancio cui spetta il compito di esprimere un parere. Questo, in parole povere, significa che il provvedimento, così come è stato presentato dal Comitato ristretto, può perdere per strada gli articoli 4 e 5-*quinquies*, che sono quelli che forse, in sostanza, creano problemi; ciò garantirebbe un contributo di maggiore snellezza, mentre si potrebbero lasciare gli altri articoli sottoposti al parere della Commissione bilancio che potrà accettarli in blocco oppure metterne in discussione qualcuno, ma comunque opererà liberamente. Avremo, in tal modo, alla fine un testo che, con il vincolo del parere della Commissione bilancio, sarà forzatamente più snello di quello che abbiamo all'esame in questo momento.

Tale scelta presuppone però il ritiro degli altri emendamenti, come contributo da parte dei Gruppi politici di maggioranza, al fine di ricercare il punto di massima convergenza e la rinuncia da parte del Governo agli articoli 5-*quinquies* e 4. Lo scopo è quello di affidare un testo del genere all'esame della Commissione bilancio, che probabilmente, mettendo magari qualche vincolo, accetterà in questa chiave di lasciar proseguire l'esame in sede deliberante da parte della Commissione.

MAZZOLA. Vorrei però far notare che l'ultimo articolo è semplicemente interpretativo!

MAFFIOLETTI. Anche sull'articolo 2 la Commissione bilancio deve dare un parere!

CIRINO POMICINO, *ministro per la funzione pubblica*. Probabilmente riusciremo ad avere alla fine un provvedimento più snello, lavorando in sede deliberante e sfruttando una collaborazione con la 5ª Commissione piuttosto che affidandoci all'esame da parte dell'Aula.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Vorrei però ricordare che con l'articolo 2 non si aumentano i posti di dirigente, per cui non vi è alcun aumento di spesa in quanto si tratta soltanto dell'istituzione di un canale privilegiato per la dirigenza.

MAFFIOLETTI. Ma è proprio su questo che non siamo d'accordo!

CIRINO POMICINO, *ministro per la funzione pubblica*. Questo lo deciderà la Commissione bilancio.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Non è che alla Commissione bilancio potranno fare quel che vogliono! In questo articolo non c'è comunque aumento di spesa, per cui non ci dovrebbero essere problemi.

MAFFIOLETTI. Credo che sia possibile soprassedere rispetto a questo problema ed attendere il parere della Commissione bilancio.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Non è che alla Commissione bilancio possano fare quello che vogliono. Occorre tener conto poi che non siamo in presenza di un aumento di spesa; e allora perchè il testo deve andare alla Commissione bilancio?

MAFFIOLETTI. Sospendiamo la seduta e rivediamoci quando la Commissione bilancio ci avrà fatto conoscere il suo parere.

PRESIDENTE. Intanto potremmo pronunciarci su quello che non va trasmesso alla Commissione bilancio. Ad esempio si potrebbe votare l'articolo 1.

CIRINO POMICINO, *ministro per la funzione pubblica*. Se la Commissione lo consente vorrei chiarirmi un poco le idee e sapere dal senatore Maffioletti se la decisione di rimanere o meno in deliberante è in relazione a quello che eventualmente respingerà la Commissione bilancio.

Se, poniamo, l'articolo 2 ha l'approvazione della 5ª Commissione, il Gruppo comunista si limiterà ad esprimere il suo dissenso forte e motivato o ritirerà la sua adesione alla deliberante? Lo chiedo per far chiarezza fra Gruppi e Governo.

MAFFIOLETTI. È lei che fa il discorso della Commissione bilancio. Noi abbiamo detto di non essere d'accordo sulla deliberante, perchè il provvedimento risulta ridondante rispetto al suo oggetto iniziale e perchè siamo contrari rispetto al metodo comparativo previsto dall'articolo 2. È lei che ci ha invitato ad aspettare la Commissione bilancio per vedere se, in quella sede, il provvedimento risulterà alleggerito, però non ci rimettiamo all'esito di quella Commissione.

CIRINO POMICINO, *ministro per la funzione pubblica*. Se il concorso non è ritenuto un momento di mediazione che si fa carico delle esigenze espresse dal Gruppo comunista ed anche di altre esigenze, è inutile sottoporre il testo alla Commissione bilancio, sarebbe una perdita di tempo. Se la Commissione bilancio dovesse far saltare qualche articolo rimandando gli altri e questo non fosse sufficiente al Gruppo comunista per mantenere la deliberante, ciò significa che possiamo decidere adesso.

Il Governo, oltre all'articolo 1, su cui mi pare siamo tutti d'accordo, ritiene essenziali altri due punti. L'approvazione dell'articolo 1 senza la contemporanea approvazione dell'articolo 2 scatenerà, per quanto illustrato nell'emendamento del senatore Dell'Osso, un forte sciopero all'interno della pubblica amministrazione. Il Senato, così come la Camera, è sovrano, però è giusto si sappia che gran parte delle persone di cui sopprimiamo i ruoli svolge oggi funzione dirigente. Lo stesso articolo 1 – su cui, torno a ripeterlo, ci dichiariamo tutti d'accordo – è tanto consapevole di ciò che all'ultimo comma stabilisce che dette persone dovranno svolgere «le funzioni vicarie dei primi dirigenti e quelle delegate con le modalità previste dall'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748...», da un decreto cioè che disciplina la funzione dirigente.

Se da un lato sopprimiamo il ruolo senza dare dall'altra un minimo d'apertura, quale che sia, questo significherebbe, ad esempio, il

ripetersi all'interno delle dogane di quello che abbiamo visto verificarsi in questi giorni e il Governo dichiara di non essere in condizione di controllare il settore.

L'altro punto che il Governo considera essenziale è quello collegato all'articolo 5 con le correzioni che sono state dette.

Concludo, sottolineando con forza, che se trasferiremo la discussione in Aula, lì ci troveremo ad esaminare un provvedimento molto più pesante.

PRESIDENTE. A preoccuparmi è il blocco alla Camera del primo disegno di legge. Rischiamo che il Tesoro non possa pagare la gente già inquadrata nella nona qualifica in base ai decreti decaduti, i cui effetti sono fatti salvi da una norma del disegno di legge approvato da noi e trasmesso alla Camera. Questo è il punto: abbiamo un disegno di legge giacente alla Camera. Bisogna assolutamente fare un esame di coscienza più approfondito. Gli effetti sono gravi.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Un vecchio proverbio dice che la notte porta consiglio. Rivediamoci domattina, intanto la Commissione bilancio esprimerà il parere sugli emendmenti e sul testo e poi domani vedremo di limare qualche articolo.

PRESIDENTE. Allora, se non si fanno osservazioni, in accoglimento della proposta del relatore, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13,10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE