

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

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

48° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 21 FEBBRAIO 1990

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-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 4, 8 e <i>passim</i>
GALEOTTI (PCI)	4
GASPARI, ministro per la funzione pubblica ..	4, 5, 9 e <i>passim</i>
GUIZZI (PSI)	4, 9, 10 e <i>passim</i>
MAFFIOLETTI (PCI)	3, 7, 9 e <i>passim</i>
MURMURA (DC), relatore alla Commissione ..	2, 4, 8 e <i>passim</i>

I lavori hanno inizio alle ore 10.

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-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la 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», già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

Prego il relatore, senatore Murmura, di riferire alla Commissione sulle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Il disegno di legge in discussione, approvato dal Senato il 6 luglio 1988, concernente la 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, torna oggi all'esame di questo ramo del Parlamento.

Le valutazioni del relatore sono, pertanto, riferite alle sole modifiche introdotte dalla Camera dei deputati, vale a dire alla soppressione degli articoli 6 e 7 e alla modifica degli articoli 2 e 4.

Concordo, innanzitutto, sulla soppressione degli articoli 6 e 7, in quanto le disposizioni in essi contenute hanno formato oggetto di altri provvedimenti legislativi. Concordo, altresì, sulla modifica introdotta all'articolo 4 con riferimento all'eliminazione della presenza dei magistrati amministrativi nelle Commissioni di concorso per l'accesso ai profili professionali della settima qualifica funzionale e superiori. Infatti, tale attività avrebbe distratto i magistrati dai compiti istituzionali di amministrazione della giustizia e di garanzia della legittimità dell'attività della pubblica amministrazione. In questo ambito si innesta dunque anche il discorso relativo alla necessaria variazione dei comportamenti. Mi auguro quindi che sia l'Alto commissario per la lotta contro la mafia, sia il Consiglio superiore della magistratura si convincano che i giudici devono fare i giudici.

A suo tempo, dopo una lunga meditazione sull'argomento, stabilimmo che agli appartenenti ai soppressi ruoli ad esaurimento doveva essere attribuito il 50 per cento dei posti disponibili con i nuovi concorsi. La Camera dei deputati ha modificato tale disposizione prevedendo che, per un quinquennio, agli appartenenti ai soppressi ruoli ad esaurimento si sarebbe dovuto riservare il 5 per cento dei posti messi a concorso. Ritengo che il Senato debba fare in proposito

un'attenta meditazione, poichè questa previsione normativa contrasta con provvedimenti di recente approvati dai due rami del Parlamento, che riguardano i Ministeri delle poste e delle telecomunicazioni e dell'agricoltura e delle foreste, con riferimento ai quali vengono soppressi i ruoli ad esaurimento ed il relativo personale è ammesso allo scrutinio per merito comparativo in base all'articolo 1 della legge n. 301 del 1984 e alla legge n. 135 del 1989. Credo che questo sistema, anche se teoricamente più accettabile del corso di formazione dirigenziale, comporti in realtà un allontanamento per un lungo periodo di tempo dalla pubblica amministrazione di personale che svolge compiti particolarmente delicati. Infatti, presso molte intendenze di finanza compiti dirigenziali vengono affidati al personale dei ruoli ad esaurimento, mentre gli stessi, con l'articolo 1, sono definitivamente soppressi.

Ritengo, pertanto, preferibile (a meno che la Commissione ed il Governo non manifestino netta opposizione in tal senso) ripristinare il testo a suo tempo approvato dal Senato. A tal fine, ho predisposto una proposta di modifica che potrebbe quanto meno risolvere il problema degli uffici dirigenziali e attraverso la quale credo si possa addivenire ad una soluzione più equa. L'emendamento è così formulato:

All'articolo 2, dopo il comma 1, sono aggiunti i seguenti commi:

«1-bis. I posti di primo dirigente dei ruoli centrale e periferico del Ministero delle finanze che alla data di entrata in vigore della presente legge risultano disponibili sono conferiti per ciascun ruolo mediante unico concorso per titoli per l'ammissione al corso di formazione dirigenziale di cui all'articolo 3 della legge 10 luglio 1984, n. 301, al quale sono ammessi, a domanda, i funzionari che alla predetta data esercitano funzioni dirigenziali da almeno un anno ai sensi dell'articolo 17, secondo comma, della legge 24 aprile 1980, n. 146, e dell'ultimo comma dell'articolo 7 del decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 1982, n. 873. Si considerano disponibili i posti per i quali, alla predetta data, non sono iniziate le procedure concorsuali di valutazione. Il Consiglio di amministrazione del Ministero delle finanze, sulla base di apposita relazione del competente Direttore generale riferita a ciascuno degli ammessi, può esonerare dalla frequenza del corso e dall'esame finale coloro che risultano in possesso delle tecniche di cui al quarto comma del citato articolo 3, dirette ad assicurare la più razionale organizzazione dell'Amministrazione e l'economicità, oltre che l'efficienza e l'efficacia, della sua azione, nonchè della cultura giuridico-amministrativa, socio-economica e tecnico-scientifica, indispensabile per l'esercizio delle funzioni dirigenziali.

1-ter. Il secondo comma dell'articolo 17 della legge 24 aprile 1980, n. 146, e l'ultimo comma dell'articolo 7 del decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 1982, n. 873, sono soppressi».

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, non ho compreso le motivazioni della modifica all'articolo 5, con la quale si estende la non applicabilità delle disposizioni al personale del Corpo forestale dello Stato.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. È stato presentato a tal fine un emendamento che la Commissione competente della Camera dei deputati ha ritenuto di prendere in considerazione.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. La legge n. 121 del 1981 stabilisce l'equiparazione tra gli appartenenti alle forze di polizia e il personale del Corpo forestale. Siccome la legge era limitata, era necessaria quella estensione per confermare l'equiparazione complessiva.

GUIZZI. Signor Presidente, non vorrei che la mia apparisse una sorta di divagazione, ma il disegno di legge al nostro esame ha una lunga storia: esso nasce dalla bocciatura del «decreto Santuz» con il quale si intendeva chiudere la vicenda contrattuale; il Governo De Mita si impegnò successivamente, nella persona del ministro Cirino Pomicino, a dare attuazione alle istanze che si erano concretizzate con gli emendamenti avanzati in Commissione, per cui presentò i disegni di legge n. 989 e 990, che furono sollecitamente approvati dal Senato, con l'intesa che una rapida approvazione dovesse intervenire anche alla Camera dei deputati.

Non sto qui a chiedermi per quale motivo il disegno di legge n. 989, da noi licenziato nel luglio 1988, torni soltanto adesso modificato dalla Camera dei deputati. Mi chiedo invece quale sia la *ratio* di questa formulazione dell'articolo 2 approvata dalla Camera dei deputati, che snatura l'ossatura del provvedimento al nostro esame.

Per questi motivi formulo due proposte, una principale e l'altra subordinata: la proposta principale è di ripristinare il testo dell'articolo 2 approvato dal Senato (non intendo comunque riproporre l'articolo 6 del testo già approvato dalla Commissione e relativo al personale dell'ex carriera direttiva dell'area amministrativa contabile delle università statali, in quanto la soluzione dei problemi di tale personale è attualmente all'attenzione del ministro Ruberti). In via subordinata vorrei invitare la Commissione ed il Governo ad una brevissima pausa di riflessione per poter maggiormente riflettere sul disegno di legge. Il lungo tempo trascorso dalla sua approvazione da parte del Senato non mi sembra ci debba spingere ad affrontare frettolosamente il suo riesame.

GALEOTTI. Indubbiamente questo provvedimento, che il Senato approvò nel luglio 1988, ha subito delle importanti modifiche alla Camera dei deputati, per cui approvarlo rapidamente mi sembra difficile. Credo di poter condividere le considerazioni svolte poc'anzi dal collega Guizzi: anche noi vorremmo approfondire le modifiche approvate dalla Camera dei deputati, nonché l'emendamento aggiuntivo presentato dal relatore. Dopo tale riflessione saremo disponibili ad approvare il provvedimento anche in tempi rapidi.

PRESIDENTE. Una pausa è necessaria, anche perchè si dovrà superare l'ostacolo del parere della 5^a Commissione, che nel corso di questa settimana si pronuncerà soltanto sui decreti-legge (anche se il travagliatissimo *iter* di questo provvedimento merita un esame sollecito anche dalla Commissione bilancio).

Vorrei però che il Ministro desse un orientamento alla Commissione in merito alle modifiche approvate dalla Camera dei deputati, in modo che, al di là del testo che ci è pervenuto, possano essere compresi i ragionamenti che sono alla base delle modifiche stesse.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Signor Presidente, non ho alcuna difficoltà a fornire tutti i chiarimenti necessari affinché il provvedimento sia visto nella giusta luce. Il discorso certamente non inizia nè si conclude con questo provvedimento, è un discorso che parte da lontano.

Quando con la legge n. 748 fu istituita per la prima volta in Italia la dirigenza ci fu naturalmente un coro di consensi, che durò lo spazio necessario a ricevere i nuovi stipendi; appena si trattò di passare alla parte normativa della legge ci furono opposizioni palesi e nascoste.

Vi fu cioè un'interpretazione dell'apparato dello Stato, interessato al problema, nel senso di considerare la dirigenza quasi come una nuova qualifica di vertice della ordinaria carriera direttiva. Da quel momento si sostenne dunque che l'accesso ai livelli dirigenziali altro non doveva essere se non una prosecuzione della precedente carriera, che si arricchiva di più sostanziosi emolumenti; si consentiva di raggiungere questo obiettivo non già attraverso una severa selezione oggettiva, bensì attraverso il sistema più semplice, vale a dire quello dello scrutinio per merito comparativo.

Dal 1972 ad oggi si è combattuta nel nostro paese questa battaglia, con il risultato che la dirigenza, in pratica, non c'è e che le relative spese si sono invece attenuate per il fatto stesso che la dirigenza non è mai stata resa operante per la progressiva caduta dei valori retributivi, che di tanto in tanto vengono rimessi in piedi con provvedimenti di adeguamento parziale rispetto ad altri contratti del settore pubblico. Ogni volta che si è tentato di far decollare la dirigenza ci si è trovati di fronte ad ostacoli. Nella precedente legislatura io stesso sottoposi all'esame della Commissione affari costituzionali, che lo approvò, un provvedimento che divenne poi la legge n. 301 del 1984, che recava il solito «contentino»: i posti non coperti erano cioè offerti allo scrutinio per merito comparativo nella speranza che si riuscisse ad attivare una selezione oggettiva. I posti assegnati in base allo scrutinio per merito comparativo sono stati tutti coperti. Presso talune amministrazioni i corsi non sono stati avviati perchè gli stessi dirigenti hanno guidato una rivolta per impedire che si tenessero. È il caso del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, che, come ricordava lo stesso relatore, ha finito per ottenere ciò che voleva, cioè il conferimento per merito comparativo di tutti i posti disponibili. Altrettanto è successo al Ministero dell'agricoltura e delle foreste, come pure al Ministero delle finanze. Il risultato è che di dirigenza non si parla in modo serio.

Ora, il problema che si pone, dopo vent'anni, è questo: la dirigenza serve o no allo Stato? Siamo in grado o no di andare avanti con l'attuale amministrazione? Se non ne siamo in condizione, dovremo aggiornarci. Se si tiene conto delle posizioni avanzate dei paesi con i quali dovremo confrontarci nel 1992, è evidente che dovremo cominciare a porre in essere almeno alcuni degli istituti ritenuti essenziali ai fini di una riforma seria e qualificata della pubblica amministrazione. È questo il punto.

Il mio predecessore si pose il problema e cercò di stroncare il veicolo attraverso cui è sempre passato, impedendone la nascita, l'annullamento della dirigenza, cioè il ruolo ad esaurimento.

Perchè nel 1972 venne creato il ruolo ad esaurimento? Perchè è prassi che quando si fa una riforma si deve sempre dare un «contentino» a tutti coloro che non vi rientrano *ope legis*; fu perciò fatto ricorso al ruolo ad esaurimento, che ha un aggancio retributivo alla dirigenza e che consente ulteriori avanzamenti. Tale ruolo avrebbe dovuto esaurirsi agli inizi degli anni '80; a quella data, invece, esso si era moltiplicato al punto di essere non più un ruolo ad esaurimento, ma un ruolo ad impinguamento. Infatti, nel nostro sistema parlamentare trovano spazio anche quelle cosiddette leggine di Ministero che passano nelle Commissioni, per cui all'ultimo momento si trova sempre una norma che sistema le cose come si desidera.

Al provvedimento approvato dal Senato due anni fa, che prevedeva l'entrata in funzione a pieno regime della dirigenza entro un certo termine, è stata presentata alla Camera dei deputati una miriade di emendamenti che avrebbero ritardato di un altro anno la stessa entrata in funzione della dirigenza. Il disegno di legge è rimasto bloccato sia in Commissione bilancio che in Commissione affari costituzionali e si è aperta su di essi una vivace polemica. Tutti i Gruppi di opposizione hanno dichiarato in quella sede di non essere assolutamente disposti a mandare avanti una dirigenza che, con riferimento all'atto Camera n. 3000, rispondeva ad una politica clientelare della maggioranza, ma di essere disposti a portare avanti l'*iter* del provvedimento di riforma purchè la si finisse una volta per tutte con la politica delle clientele e si desse finalmente avvio ad una seria riforma. La disputa ha bloccato non solo il disegno di legge, ma anche la stessa dirigenza. L'intesa successivamente raggiunta (non da me, ma dal mio predecessore) è dunque quella rappresentata da questo testo, che consente agli appartenenti al ruolo ad esaurimento di partecipare con vantaggio alla selezione per l'ammissione ai corsi di qualificazione, ma che rompe definitivamente con il sistema di avanzamento per merito comparativo introducendo l'oggettivazione della scelta; infatti, anche attribuendo un certo punteggio a coloro che provengono dal ruolo ad esaurimento, si opera una scelta sulla base dei valori personali. Ciò consente anche di cogliere un importante obiettivo, fondamentale per la pubblica amministrazione: quello dell'indipendenza e della neutralità della stessa, attraverso il conferimento alla dirigenza di poteri di gestione e mediante la nomina con un sistema selettivo oggettivo che permette di raggiungere gli obiettivi fissati dalla Costituzione, finora vanificati dai sistemi messi in atto.

Il discorso è semplice: se si vuole pervenire alla riforma, si dovrà percorrere questa strada; altrimenti, sarà difficile che ciò accada, soprattutto in presenza, alla Camera dei deputati, di un'opposizione molto agguerrita.

Una delle ragioni per le quali l'adeguamento per i dirigenti dello Stato è stato limitato al 15 per cento di incremento, cioè ad una parziale riparametrazione rispetto all'inflazione, è legata proprio a questo: è quanto si è accettato per non voler mantenere in piedi una dirigenza che tale non è, non potendola tradurre in termini di retribuzione

adeguata. In questo quadro la Commissione dovrà decidere, dopodichè si vedrà quello che sarà possibile fare in merito alla dirigenza.

L'opinione del Governo è che non si possa continuare ad ignorare una riforma ritenuta fondamentale, che provoca una continua polemica tra pubblico e privato circa l'efficienza dei servizi, quando si dice che la capacità imprenditoriale è il concetto che deve guidare la nuova amministrazione pubblica. Ma se non mettiamo alla testa dell'amministrazione del personale che abbia la capacità di gestirla non burocraticamente ma imprenditorialmente, che possa snellire le procedure, affinare le strutture organizzative e rendere rapide le operazioni che devono essere compiute, è evidente che non andiamo verso un miglioramento della situazione.

D'altro canto tutti i contratti che io firmo recano l'impegno delle forze sindacali all'incremento della produttività, ai turni particolari (per giustificare i maggiori costi per lo Stato), ma vengono vanificati se manca chi può dar loro attuazione, per cui ognuno sfugge alle sue responsabilità, rivendica i diritti mentre ignora i doveri. In tal modo tutte le nostre enunciazioni si traducono in un vaniloquio che non dà occasioni di miglioramento e che determina situazioni tali da rendere necessaria la privatizzazione del servizio.

Credo che da parte nostra debba essere compiuto il massimo sforzo per ottenere in sede pubblica e nei settori di pubblica responsabilità quella efficienza che è possibile avere, se siamo disponibili a porre in essere quelle iniziative peraltro già assunte in altri paesi.

Non ho mai nascosto che la invenzione della dirigenza e della Scuola superiore della pubblica amministrazione non era dovuta all'allora ministro della riforma burocratica (che era il sottoscritto), ma ad un esame approfondito della situazione internazionale, che mi aveva indotto a mutuare, adattandolo alla situazione italiana, un sistema dirigenziale che in Francia aveva portato ai risultati che tutti conoscevano, sia sul piano dell'efficienza della pubblica amministrazione sia sul piano della formazione della classe dirigente (che oggi guida gran parte del Governo francese e che all'Assemblea nazionale rappresenta una parte preponderante della classe dirigente).

Dobbiamo incamminarci per questa strada se vogliamo rispondere alle esigenze del futuro.

MAFFIOLETTI. Aderisco all'esigenza di approfondimento prospettata dai colleghi; occorrerebbe però non disgiungere il disegno di legge di conversione del decreto-legge concernente il trattamento economico dal presente disegno di legge. È chiaro che gli oggetti sono diversi, così come la natura dei due provvedimenti; tuttavia da essi viene fuori un discorso complessivo. È necessario quindi che la Commissione li tenga entrambi presenti, pur senza confonderli.

Condivido molte delle osservazioni svolte dal Ministro. Vorrei però invitare i colleghi a riflettere sulla opportunità di evitare pressioni eccessive nel rappresentare alcune esigenze. Siamo attenti a reimmettere nel provvedimento norme particolaristiche, che riguardano singoli Ministeri, altrimenti rischiamo di dequalificare il provvedimento. Allo stesso modo dobbiamo evitare che il provvedimento si possa tradurre in una immissione in massa del personale direttivo nella dirigenza senza

alcuna selezione, perchè sarebbe contraddittorio rispetto alla riforma, che vuole una selezione qualitativa e quantitativa.

Oggi c'è la necessità di ridare ruolo alla dirigenza (anche se non sono convinto che ciò possa realizzarsi con questo quadro politico): la maggioranza ha questa responsabilità.

Oggi alla dirigenza si accede secondo criteri comparativi o per anzianità: se ciò si perpetua è chiaro che qualsiasi legge sulla dirigenza non verrà applicata, dato che i funzionari spingono verso il canale che consente una progressione automatica in carriera. Conosco bene la situazione dei Ministeri: tutti i funzionari si ritengono «specifici», non solo quelli del Ministero delle finanze ma anche quelli ad esempio del Ministero di grazia e giustizia. Facciamo dunque attenzione, perchè il presente provvedimento - perfettabile o meno - rappresenta una di quelle poche norme che hanno un'applicazione generale. Hanno cioè la loro area di applicazione in tutta la pubblica amministrazione. Le leggi «di Ministero» sono oggi oltre il 90 per cento; le uniche normative che trovano un'applicazione generale sono quelle sui ruoli ad esaurimento e sulla dirigenza, oltre i provvedimenti concernenti aumenti retributivi - cioè le leggi approvate negli anni '70 - oltre ovviamente alla legge-quadro sul pubblico impiego, di cui si dovrebbe approfondire l'applicazione. Riflettiamoci sopra, dunque, se la posta in gioco è quella di cercare di non veder naufragare l'ennesimo tentativo di avere una visione complessiva della pubblica amministrazione.

PRESIDENTE. Purtroppo, i tempi a nostra disposizione sono piuttosto ristretti; infatti, il decreto-legge 27 dicembre 1989, n. 413, dovrebbe essere esaminato dall'Aula agli inizi della prossima settimana, pena la decadenza per decorrenza dei termini costituzionali.

Vorrei fare anch'io alcuni rilievi di carattere generale.

La delicatezza della materia è dovuta anche ad una particolare circostanza, sulla quale dobbiamo riflettere con l'ausilio di chi ha seguito i lavori della Camera. Occorre, innanzitutto, garantire che le disposizioni adottate per i Ministeri delle poste e delle telecomunicazioni e dell'agricoltura e delle foreste non portino in seguito, insistendo in normative di carattere speciale, ad incentivare un contenzioso anche di carattere costituzionale e con sentenze aggiuntive a dire che il vero *tertium comparationis* è rappresentato dalle disposizioni che hanno previsto tutti i posti. È possibile, dunque, giustificare il carattere speciale di quelle discipline rispetto alla normativa generale? Diversamente, si rischia che gli argini vengano travolti dallo stesso principio di eguaglianza. È pertanto necessario giustificare il carattere ancora generale della disciplina rispetto alle molteplici normative particolari nel frattempo varate; altrimenti, il rischio dell'estensione di contenziosi e sentenze sarà pesante. In altre parole, bisogna trovare il modo di qualificare le scelte dicendo che esse non sono compromesse da quelle adottate per singoli Ministeri.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Per i Ministeri delle poste e delle telecomunicazioni e dell'agricoltura e delle foreste è stato approvato un provvedimento quattro mesi fa.

PRESIDENTE. Effettivamente, questo mi fa sentire un po' a disagio. Per il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni la scelta poteva anche essere connessa a problemi aziendali, mentre per quanto concerne il Ministero dell'agricoltura e delle foreste il provvedimento non trova alcuna giustificazione.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Ritengo che il riferimento all'atto Camera n. 3000 non abbia nessun valore. Dobbiamo fare una legislazione coerente ed omogenea. Trattandosi di una normativa di particolare rilevanza, il dibattito si concentra sull'articolo 2. Il resto non conta. Credo che il testo licenziato dal Senato nel luglio del 1988 sia più equo e rispondente agli interessi generali, tant'è vero che successivamente, senza alcuna motivazione specifica, è stato sancito per alcuni Ministeri lo stesso principio. La verità è che alla Camera si sono, per così dire, innamorati di una norma transitoria del disegno di legge sulla dirigenza; tra l'altro, lo hanno detto chiaramente. Mi riferisco, in particolare, al comma 7 dell'articolo 2 del provvedimento tuttora in discussione, che dalla stessa Commissione della Camera dei deputati può essere modificato. Non c'è una motivazione diversa. Anzi: il relatore era favorevole al testo licenziato dal Senato. Sarebbe pertanto opportuno ripristinare il testo approvato dal Senato o, in via subordinata, approvare l'emendamento da me presentato.

Il problema dei corsi di formazione dirigenziale è piuttosto delicato. Si tratta, infatti, di distrarre parte del personale per dodici mesi dai propri compiti di istituto. La relativa previsione deve, quindi, avere carattere eccezionale. La metà dei posti di primo dirigente (mi riferisco soprattutto al Ministero delle finanze) è attribuita a personale del ruolo ad esaurimento. Ora, dovendo sostituire per dodici mesi queste persone, si creeranno altri sostituti, dando così la stura ad ulteriori possibilità di inserimento di fatto. Personalmente, non ho nulla da eccepire circa un rinvio. Il decreto-legge scadrà il 28 febbraio ed occorre evitare di costringere il Governo a reiterarlo.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Se l'opposizione è contraria non si va avanti, specialmente alla Camera dei deputati.

Noi vogliamo imitare l'istituto francese, senza tener conto che in Italia i dirigenti sono il triplo. Se non vogliamo fare la selezione, chiamiamoli direttivi e non dirigenti; il problema è che la nomina a dirigente comporta uno stipendio maggiore.

GUIZZI. Comprendo le motivazioni del ministro Gaspari e del collega Maffioletti. Tra i guasti del nostro paese c'è una pubblica amministrazione non adeguata ad uno Stato moderno. Questo Parlamento ha già approvato quelle norme alle quali fa riferimento l'emendamento Murmura per il Ministero dell'agricoltura e delle foreste e il Ministero delle poste e telecomunicazioni: tuttavia il nostro Presidente, che ha già presieduto la Corte costituzionale, ci ha detto che la Corte stessa potrebbe fare quello che noi non riusciamo a fare con il presente provvedimento.

MAFFIOLETTI. La Corte dovrebbe annullare le disposizioni che riguardano l'agricoltura e le poste.

GUIZZI. La Corte potrebbe anche fare l'opposto.

PRESIDENTE. A meno che non giustifichiamo sempre delle particolarità.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Ma la questione riguarda tutti i Ministeri.

MAFFIOLETTI. In realtà c'è un conflitto tra le due Camere sul modo in cui vedere la questione della dirigenza. Alla Camera dei deputati non sono più bravi di noi: essi hanno avuto solo la ventura di esaminare per primi la riforma della dirigenza. Essendoci l'esigenza di una legislazione organica che riguardi la pubblica amministrazione, si sono incamminati sul terreno della visione orizzontale; quando si sono trovati di fronte a questi provvedimenti, hanno riconnesso il discorso alla questione generale (da lì l'emendamento Labriola, che annulla l'operazione che era stata qui compiuta e che aveva incontrato le nostre critiche). La Camera ha così soppresso i ruoli ad esaurimento dando però un incentivo a quei funzionari. La legge può anche tener conto che per certe amministrazioni vi sia una specialità dei corsi o una frequentazione diversa; si può quindi vedere se è un problema di funzionalità del Ministero delle finanze, anche perchè lì ci sono molti facenti funzione.

La Camera dei deputati ha risolto la difficoltà con un collegamento tra i vari provvedimenti e ha previsto un aumento tale da non schiacciare la riforma della dirigenza. D'altronde, se si danno i soldi a pieno titolo la riforma si svuota.

Mi chiedo quindi come possa il Senato partire da una situazione particolare per dettare una norma di carattere generale.

Anche se vi sono parità formali, possono esserci disparità di fatto nelle singole amministrazioni. Occorre tener conto che questi provvedimenti nascono nelle sedi di merito e quindi possono anche riguardare singole amministrazioni, ma la nostra Commissione deve affrontare la questione in generale. Può darsi che vi sia una disparità che giustifica norme particolari, però invito i colleghi a riflettere sul fatto che le questioni di giustizia che possono essere impugnate per singoli settori di funzionari sono di minore portata rispetto ad un problema di legalità che riguarda la pubblica amministrazione. Non vorrei che rispetto ad una Camera dei deputati che vuole varare la riforma della dirigenza ed abolire i ruoli ad esaurimento noi apparissimo come coloro che cercano di recuperare vecchie situazioni.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Nel testo sottoposto all'esame della 1^a Commissione della Camera dei deputati sulla dirigenza, all'articolo 20 viene disposto che: «I posti di primo dirigente disponibili alla data di entrata in vigore della presente legge presso ciascuna amministrazione, per i quali non siano state iniziate le procedure concorsuali di cui alla legge n. 301, sono conferiti mediante concorso riservato al personale, con qualifica di ispettore generale e di direttore di divisione dei ruoli ad esaurimento...». È stata adottata quindi una formula ancora più ampia, quella dell'emendamento Labriola. Il testo

che avevamo licenziato mi sembrava invece più restrittivo, perchè si riferiva al 50 per cento (articolo 2 del disegno di legge).

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Il mio predecessore aveva assunto in Commissione l'impegno di ritirare l'atto Camera n. 3000 presentando un provvedimento per una normativa transitoria, che è poi quella di cui al disegno di legge in esame. Quando la Commissione bilancio, dopo averla tenuta ferma per mesi, si è espressa su quella proposta di legge, ho richiesto che si andasse avanti nell'esame della riforma della dirigenza abbinando i due disegni di legge per pervenire ad una normativa transitoria. La mia proposta non ha avuto corso. Infatti, mi è stato detto che si voleva innanzitutto approvare l'atto Camera n. 3000. In sostanza, si è operata la scelta che l'atto Camera n. 3000 procedesse autonomamente nel proprio *iter*, indipendentemente, quindi, dalla riforma della dirigenza.

MAFFIOLETTI. I provvedimenti concernenti singoli Ministeri non sono abrogati?

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Certamente potrebbero essere avanzati dei dubbi circa la costituzionalità di provvedimenti parziali, ma non con riferimento a misure di carattere generale. Tuttavia, nei confronti di provvedimenti parziali dubbi del genere non vengono sollevati, perchè non c'è interesse a farlo.

I precedenti dei Ministeri delle poste e delle telecomunicazioni e dell'agricoltura e delle foreste non sono comunque gli unici. Il problema, infatti, è generalizzato, poichè tutti i Ministeri, ogniqualvolta si preannunci una legge o una «leggina», trovano il modo di far introdurre una deroga. Pertanto, i corsi di formazione per dirigenti sono pochissimi. Aggiungo che le preoccupazioni per coloro che parteciperanno ai corsi non hanno motivo di sussistere. Infatti, ci troviamo dinanzi a poche centinaia di posti l'anno, nella migliore delle ipotesi, a fronte di una massa di parecchie migliaia di appartenenti ai ruoli ad esaurimento, caratterizzati non solo da un agganciamento retributivo ai dirigenti, ma anche, sotto il profilo dei compiti istituzionali, dall'attribuzione di compiti sostitutivi rispetto ai dirigenti stessi. La nona qualifica funzionale non è stata concepita come una qualifica «ad esaurimento», ma come una qualifica permanente, come una qualifica funzionale il cui contenuto giustifica un certo trattamento economico, che raggiunge e supera il 90 per cento circa di quello del primo dirigente. La possibilità che, attraverso la partecipazione ai corsi di appartenenti ai ruoli ad esaurimento, l'Amministrazione resti sguarnita in pratica non esiste, stante la stessa disciplina vigente nell'ambito dello Stato. Quelli che vengono adottati sono solo dei pretesti per giustificare lo scrutinio per merito comparativo.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Si potrebbero anche prevedere dei concorsi con una riserva di posti.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Bisogna che si faccia strada la verità. Il personale non manca e certe preoccupazioni non si

giustificano se non con l'intento di incrementare il trattamento retributivo.

GUIZZI. La Corte costituzionale ha intaccato in una parte fondamentale il decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980 ammettendo i ricercatori universitari al concorso riservato per professori associati. Bisogna che il legislatore intervenga, poichè il personale di cui ci stiamo occupando conserva un trattamento peggiore e la disciplina introdotta dalla Camera dei deputati attua una sostanziale iniquità. Mi auguro, quindi, che la Commissione conduca un esame approfondito del problema, che non sarebbe consentito qualora si procedesse all'abbinamento del provvedimento con il disegno di legge n. 2095, la cui scadenza costituzionale è piuttosto ravvicinata.

PRESIDENTE. Stanti le concomitanti votazioni in Assemblea, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge n. 989-B ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI LENZI