# SENATO DELLA REPUBBLICA

- X LEGISLATURA ----

# 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

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

# 20° RESOCONTO STENOGRAFICO

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 14 DICEMBRE 1988

## Presidenza del Vice Presidente GUIZZI

### **INDICE**

Disegni di legge in sede deliberante	Disegni di legge in sede redigente
«Proroga delle funzioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla dignità e condizione sociale dell'anziano, istituita dal Senato il 17 marzo 1988» ( <i>Doc.</i> XXII,	«Disposizioni in materia di pubblico impie- go» (1446), approvato dalla Camera dei deputati (Seguito della discussione e rinvio)
n. 1- <i>bis</i> ) (Discussione e approvazione)	PRESIDENTE
PRESIDENTE	CIRINO POMICINO, ministro per la funzione pubblica
sione 2, 4	

I lavori hanno inizio alle ore 9,50.

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Proroga delle funzioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla dignità e condizione sociale dell'anziano, istituita dal Senato il 17 marzo 1988» (Doc. XXII, n. 1-bis)

(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta: «Proroga delle funzioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla dignità e condizione sociale dell'anziano, istituita dal Senato il 17 marzo 1988».

Prego la senatrice Tedesco Tatò di riferire alla Commissione.

TEDESCO TATÒ, relatore alla Commissione. Come i colleghi ricorderanno, il Senato approvò all'unanimità la proposta di istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla dignità e condizione sociale dell'anziano. La proposta di istituzione era scaturita da una ipotesi formulata dal collega Cassola e da altri senatori.

La Commissione si è insediata il 7 luglio scorso ed il suo lavoro si è dimostrato subito complesso, anche se molto utile. Desidero evidenziare questo aspetto, sia pure per inciso, perchè a suo tempo, come i colleghi ricorderanno, vennero avanzati dubbi circa la preferenza per una Commissione d'inchiesta piuttosto che per una normale indagine conoscitiva. L'utilità, come allora tutti convenimmo, di una specifica Commissione d'inchiesta era data proprio dalla complessità particolare della materia.

L'attività della Commissione è stata piuttosto intensa, essendosi articolata da un lato in una serie di audizioni e dall'altro in sopralluoghi in istituti per anziani. Entrambe le attività credo siano state utili e non a caso hanno avuto eco nella stampa: mi riferisco in particolare alla indagine condotta con impegno dai colleghi nel pieno del mese di agosto. Resta da completare la parte conclusiva del lavoro, vale a dire l'elaborazione delle proposte per l'attività parlamentare e del Governo. In tale ambito, la Commissione ha già deciso di avvalersi della consulenza di una serie di esperti. Questa parte del lavoro realisticamente non può completarsi nei termini di scadenza attualmente previsti, vale a dire il 7 gennaio, dato che richiede approfondimenti di varia natura.

Per tali motivi, a firma del senatore De Giuseppe, presidente della Commissione, e di colleghi rappresentanti di tutti i Gruppi parlamentari viene chiesta una proroga dell'attività della Commissione fino al 30 aprile 1989. Si tratta di un lasso di tempo congruo, che consentirà di completare la relazione conclusiva, ma certamente non eccessivo.

1<sup>a</sup> Commissione

Essendosi convenuto nella Commissione d'inchiesta di interrompere l'attività di audizione e di sopralluogo per passare invece alla fase di redazione di un documento conclusivo, che deve comprendere aspetti piuttosto complessi e che non è certo di facile discussione, raccomando alla 1ª Commissione permanente del Senato l'approvazione del disegno di legge di proroga dell'attività di questo importante organo ispettivo del Senato.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

BOATO. Anche il mio Gruppo, per mano del senatore Strik Lievers, ha sottoscritto la proposta illustrata dal relatore. Condivido interamente l'analisi della senatrice Tedesco Tatò ed esprimo pertanto il voto favorevole a questo disegno di legge.

PASQUINO. Mi dichiaro favorevole alla proroga dell'attività della Commissione d'inchiesta sulla dignità e condizione sociale dell'anziano. Desidero però cogliere l'occasione per chiedere che, per il futuro, richieste del genere vengano accompagnate almeno da una rapida esposizione sui problemi aperti e sugli aspetti che i documenti conclusivi delle Commissioni d'inchiesta staranno per trattare, argomenti che meglio potrebbero suggerirci la necessità di una proroga volta all'approfondimento di particolari questioni oppure richiesta dalla complessità dell'opera. In altre parole, vorrei che la relazione di accompagnamento di richieste di proroga fosse più particolareggiata e documentata. Ripeto: la proposta che stiamo discutendo è solo l'occasione per evidenziare quella che io ritengo una necessità su argomenti del genere.

PONTONE. Ritengo che la richiesta di proroga sia fondata, dato che effettivamente i tempi a disposizione della Commissione non sono risultati sufficienti per poter chiarire l'intera materia.

Colgo l'occasione per invitare il Governo e i componenti della Commissione d'inchiesta, qualora ritenessero necessario compiere nuovi sopralluoghi, a non darne notizia anticipata alla stampa, perchè così facendo accade che gli enti interessati, nel momento in cui sanno che arriva la Commissione d'inchiesta, prendono adeguate precauzioni. In tal modo l'accertamento che i colleghi vorrebbero compiere viene falsato e non si riesce a conoscere effettivamente quali sono le condizioni nelle quali vivono gli anziani in una determinata struttura.

Ad ogni modo, confermo il voto favorevole del Gruppo del Movimento sociale italiano-Destra nazionale alla proposta in discussione.

MURMURA. Anch'io, signor Presidente, dichiaro telegraficamente l'adesione del mio Gruppo, dando atto alla Commissione del lavoro positivo fin qui svolto ed augurandomi che entro il termine del 30 aprile possa effettivamente essere rassegnata la relazione conclusiva. Tale documento dovrà indicare quanto è necessario compiere in favore degli anziani. In fondo, da parte mia, si tratta di una sorta di autodifesa, di un interesse privato ed è anche per questo che dichiaro il voto favorevole del Gruppo della Democrazia cristiana.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

JERVOLINO RUSSO, ministro per gli affari sociali. Il Governo condivide pienamente le osservazioni fatte dal relatore perchè, avendo seguito con attenzione i lavori della Commissione, ritiene che sia stato fatto un lavoro serio, sia per quanto riguarda le audizioni sia per quanto riguarda le ispezioni, ed è quindi favorevole alla proroga.

Per quanto riguarda le ispezioni, condivido il rilievo che è stato fatto dal senatore Pontone, cioè l'invito, che non va rivolto al Governo ma al Presidente della Commissione, perchè la Commissione decida di dare la minima notizia possibile delle ispezioni. Devo dire peraltro, pur non spettando a me, che la Commissione ha usato un sistema misto, cioè ha indicato preventivamente solo le città nelle quali sarebbero avvenute le ispezioni, riservandosi di sorteggiare la mattina in Prefettura gli istituti. Personalmente condivido comunque il rilievo che probabilmente sarebbe stato meglio non indicare affatto nemmeno le città e quindi non generare nemmeno quel minimo di aspettativa generalizzata da parte di tutte le istituzioni della città, aspettativa che in qualche modo può aver portato i responsabili delle varie case di riposo a preparare una situazione diversa dall'abituale.

Questo è certamente un rilievo fondato ma il lavoro fatto in linea generale è un lavoro serio; è stato estremamente utile anche il confronto con tutte e tre le confederazioni sindacali, all'interno delle quali si sta sviluppando un'attenzione molto viva per i problemi degli anziani. Vi sono state anche iniziative specifiche della CISL a Montesilvano, della UIL a Rimini e l'ultima, recente, della CGIL a Roma, in occasione del quarantennio della Federazione pensionati della CGIL. Pertanto la possibilità di confronto tra le Confederazioni sindacali e la Commissione ha colto anche le Confederazioni in un momento nel quale la problematica degli anziani al loro interno era non solo vivamente sentita ma anche oggetto di riflessioni specifiche.

TEDESCO TATÒ, relatore alla Commissione. Signor Presidente, vorrei precisare due aspetti sollevati dai colleghi. Sulla questione della durata della Commissione, l'osservazione del collega Pasquino credo possa essere spostata più a monte, cioè quando decidiamo la durata di una Commissione d'inchiesta è bene valutare più attentamente la probabile mole di lavoro. Poichè su questa materia già sapevamo che gli atti di indagine erano molteplici, sarebbe stato utile già in partenza stabilire una durata maggiore.

Quanto alla questione del sorteggio, ritengo anch'io, come l'onorevole Ministro, che l'operazione quanto più è lasciata all'iniziativa non nota della Commissione, tanto più è efficace. Debbo però dire che in realtà – senza anticipare gli esiti della discussione – i problemi che la Commissione si è trovata di fronte, anche nei sopralluoghi, più che problemi di cattivo funzionamento degli istituti, che pure in alcuni di essi esistono, sono problemi delle scelte assistenziali da compiere in direzione degli anziani, questioni cioè che travalicano gli stessi difetti di funzionamento di una parte degli istituti.

1<sup>a</sup> COMMISSIONE

20° RESOCONTO STEN. (14 dicembre 1988)

PRESIDENTE. Passiamo all'esame e alla votazione dell'articolo 1 del *Doc*. XXII n. 1-bis. Ne do lettura:

#### Art. 1.

1. Il termine di cui all'articolo 2 della deliberazione adottata dal Senato della Repubblica il 17 marzo 1988, recante l'istituzione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla dignità e condizione sociale dell'anziano, è prorogato al 30 aprile 1989.

### È approvato.

I lavori proseguono in sede referente dalle ore 10 alle ore 10,55 e continuano quindi in sede redigente.

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

«Disposizioni in materia di pubblico impiego» (1446), approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Disposizioni in materia di pubblico impiego», già approvato dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo la discussione, sospesa nella seduta del 7 dicembre 1988.

TOSSI BRUTTI. Signor Presidente, sarò molto breve nell'illustrare il complesso di emendamenti presentati dal mio Gruppo. La maggior parte di questi emendamenti riguardano l'articolo 7, relativo all'istituzione del rapporto part-time e del rapporto a tempo determinato nella pubblica amministrazione. Il punto che ci interessa qui sottolineare è che nell'istituzione di queste nuove figure è previsto nel disegno di legge al nostro esame che la delegificazione si attui per mezzo di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Su questo punto voglio ricordare che invece nella riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri, cioè nella legge 23 agosto 1988, n. 400, all'articolo 17, comma 1, lettera e), si prevede espressamente che, con decreto del Presidente della Repubblica, possono essere emanati regolamenti per disciplinare l'organizzazione del lavoro ed i rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti in base agli accordi sindacali.

Il primo punto è questo: noi riteniamo che lo strumento più idoneo, quello che offre fra l'altro anche maggiori garanzie, è costituito dal decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, secondo il meccanismo previsto all'articolo 17, comma 1, punto *e*), della legge sulla Presidenza del Consiglio.

L'altro punto, che è compreso sempre nei tre emendamenti presentati all'articolo 7, è costituito dal riferimento alla contrattazione con una formulazione che sia analoga a quella adottata dalla legge-quadro sul pubblico impiego, per la definizione dei comparti,

1<sup>a</sup> Commissione

all'articolo 5. Nell'emendamento all'articolo 7, comma 6, pertanto proponiamo di sostituire l'espressione: «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri...» con l'altra: «decreto del Presidente della Repubblica», introducendo poi: «sulla base di accordi con le Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, sentite le Commissioni parlamentari competenti». Sono questi in sostanza i due punti di cui chiediamo la modificazione.

L'emendamento all'articolo 1, comma 4, limita agli articoli da 1 a 5 il riferimento al decreto del Presidente del Consiglio 5 agosto 1988, n. 325, richiamato invece globalmente dal disegno di legge in esame, cosa che a nostro avviso potrebbe creare qualche problema in sede di interpretazione. Qui c'è un riferimento alle procedure di mobilità previste dal citato decreto, ma poichè esso dall'articolo 6 in poi riguarda anche le nuove assunzioni, ci sembra opportuno, allo scopo di mantenere il senso esatto di questo riferimento, precisare che gli articoli in questione sono quelli dall'1 al 5.

All'articolo 7 non si distingue tra amministrazioni civili dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, ed altre amministrazioni ed enti pubblici istituzionali e territoriali. In questo modo si crea una regolamentazione che, non tenendo conto di tale distinzione, rimette tutto in capo al decreto del Ministro; ciò non è possibile perchè è ovvio che le amministrazioni che non siano dello Stato procederanno secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti.

Dovrebbe risultare da un'interpretazione corretta, comunque insistiamo per i nostri emendamenti, chiedendo che venga posta una distinzione espressa tra le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e le altre amministrazioni, per le quali si deve procedere secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti.

All'articolo 7, comma 6, presentiamo un ulteriore emendamento a scopo di precisazione, per ricondurre la formulazione «limitatamente al personale dei profili professionali che richiedono il solo requisito della scuola dell'obbligo» a quella contenuta nella legge n. 160 del 1988 all'articolo 4-bis.

Questo è in sintesi il contenuto dei nostri emendamenti. Tra di essi, quelli che ci sembrano più importanti sono quelli che ho illustrato per primi, tendenti ad affermare che la delegificazione si attua non per mezzo del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ma per mezzo del decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri, come è previsto nella legge n. 400 del 1988 e nella legge-quadro sul pubblico impiego.

Se si procede a certe modifiche allora il disegno di legge non è più intangibile, per cui si rivelano necessari anche questi emendamenti.

MURMURA, relatore alla Commissione. Signor Presidente, ritengo che i due emendamenti principali presentati dal Gruppo comunista, volti a rendere coerente questo provvedimento alla legge n. 400 del 1988, sulla Presidenza del Consiglio, di pochi mesi or sono, meritino la positiva attenzione della Commissione.

Diversa è, invece, l'opinione del relatore rispetto agli altri emendamenti, poichè per essi non sembra necessario rivoluzionare il disegno di legge.

MANCIA. Signor Presidente, illustro un emendamento aggiuntivo, che ho presentato in riferimento ad un dato senza dubbio meritevole di particolare attenzione, che più volte abbiamo sottoposto anche al Ministro dell'interno. Si tratta della differenziazione del trattamento economico esistente tra i segretari generali delle amministrazioni provinciali ed i segretari generali dei comuni capoluogo. Sappiamo infatti che il personale delle province è equiparato a quello del comune capoluogo, ma tale equiparazione non c'è per i segretari generali. Più volte i segretari generali delle province hanno avuto incontri con i rappresentanti del Ministero dell'interno, trovando conferma alle loro esigenze e richieste.

Non avendo avuto altre occasioni per inserire questo emendamento in un testo di legge, propongo che tale equiparazione sia stabilita nel provvedimento in esame. Condividiamo la posizione più volte espressa dal Ministro, e cioè che bisogna dare il giusto riconoscimento alle persone che svolgono un lavoro di responsabilità, però se ci sono queste differenziazioni è innegabile che chi va a dirigere le amministrazioni provinciali dal punto di vista amministrativo e burocratico si sente in difficoltà rispetto al personale del comune capoluogo. Quindi chiedo al Ministro di accogliere l'emendamento in quanto esso rientra in una logica di valorizzazione che il personale richiede da molto tempo.

MURMURA, relatore alla Commissione. Pur ritenendo che il problema sollevato dal senatore Mancia meriti una certa considerazione, devo far presente che a me risulta essere in atto un contenzioso innanzi agli organi di giustizia amministrativa proprio in ordine a tale questione e che in questa situazione appare per il momento inopportuno provvedere per legge.

Inoltre, non posso essere favorevole all'emendamento in quanto il provvedimento al nostro esame costituisce a mio avviso una *sedes materiae* del tutto diversa. Infatti il disegno di legge sul pubblico impiego contiene disposizioni di carattere generale, nelle quali non sarebbe possibile introdurre norme così specifiche, che fotografano la situazione di una singola categoria.

MANCIA. Udito il parere del relatore, mi riservo di trasformare l'emendamento in un ordine del giorno.

CIRINO POMICINO, ministro per la funzione pubblica. Per quanto riguarda gli emendamenti presentati dal Gruppo comunista, mi sembra che essi vadano inquadrati in due questioni principali. La prima è quella evidenziata dalla senatrice Tossi Brutti con riferimento alla differente titolarità, per l'emanazione dei decreti con cui attuare la delegificazione prevista in materia, tra quella contemplata dal provvedimento in esame e quella indicata dalla legge n. 400 del 23 agosto 1988. Fermo restando che, se fossimo in prima lettura, potrei anche accettare l'emendamento del Gruppo comunista, visto che nessuna ragione particolarmente grave osterebbe a tale modifica, devo però rilevare come l'analogia con la legge sulla Presidenza del Consiglio non sia del tutto pertinente. Infatti, l'articolo 17, comma 1, lettera e), della citata legge n. 400 del 1988 concerne i regolamenti che ogni amministrazione deve darsi per

disciplinare l'organizzazione del lavoro e dei rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti in base agli accordi sindacali, secondo quanto stabilito dalla legge n. 93 del 1983 sul pubblico impiego. La scelta di seguire la via indicata da tale legge (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, sentite le Commissioni parlamentari competenti ed i sindacati) è stata dettata dalla necessità di agire celermente. Infatti, pur comportando un passaggio in più, quello del parere delle Commissioni parlamentari, il ricorso al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri assicura uno strumento più agile.

Non condivido il riferimento agli accordi con le organizzazioni sindacali: non è possibile, per esempio, attendere la definizione di tali accordi per quanto riguarda i profili professionali per cui devono essere istituiti i rapporti di lavoro a tempo parziale anche con riferimento al limite numerico, che è problema di bilancio. Per tutta una serie di questioni è essenziale avere il parere delle organizzazioni sindacali, ma sarebbe una forzatura imporre la stipula di veri e propri accordi.

Per quel che concerne la precisazione che si vuole inserire al comma 7 dell'articolo 7 sulla competenza a stabilire i compensi per le consulenze, penso che una modifica formale non sia necessaria, essendo sufficiente che il Governo ribadiscà in questa sede (e che tale affermazione rimanga agli atti del Senato) che per le amministrazioni diverse da quelle statali si procede secondo quanto stabilito dai rispettivi ordinamenti.

Nella stessa logica, vorrei pregare i presentatori di emendamenti ed in particolar modo il relatore Murmura, le cui proposte non stravolgono il provvedimento, di voler recedere dalle loro posizioni, non per una particolare affezione al testo in esame, ma perchè i colleghi sanno che, qualora venisse modificato, il disegno di legge verrebbe approvato dalla Camera non prima di gennaio. Con un ritardo del genere non potremmo dar corso ai provvedimenti per la mobilità se non ricorrendo allo strumento del decreto-legge e quindi iniziando nuovamente l'esame nei due rami del Parlamento.

Trattandosi di emendamenti marginali, vorrei pregare i colleghi (e soprattutto mi rivolgo ai rappresentanti della maggioranza) di approvare il provvedimento nel testo pervenuto dalla Camera, sul quale peraltro nella votazione finale il Gruppo comunista si astenne. Una approvazione sollecita ci permetterebbe di sperimentare veramente la mobilità del personale da un settore all'altro della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda l'emendamento del senatore Mancia, devo precisare che lo ritengo estraneo al provvedimento in esame: meglio sarebbe inserire tale previsione nel disegno di legge sulle autonomie locali. Se il senatore Mancia lo trasformasse in un ordine del giorno, il Governo potrebbe tutt'al più accettarlo come raccomandazione.

Da ultimo, vorrei soffermarmi brevemente sul parere della Commissione bilancio. Ad avviso del Governo, le condizioni poste nel parere non hanno natura finanziaria, dato che il provvedimento in esame non ha bisogno della norma di copertura. Appare quindi evidente come tali condizioni investono materie la cui competenza primaria ed esclusiva appartiene alla Commissione affari costituzionali.

BOATO. Perchè lei dice che non ha riferimento? Dal momento che nel bilancio l'ingresso di questi 500 miliardi è previsto, se ci sono delle modificazioni su tale aspetto, esse hanno un riflesso finanziario.

CIRINO POMICINO, ministro per la funzione pubblica. Non c'è dubbio. Il dato essenziale è che non solo il provvedimento è stato varato in condizioni di assoluta certezza per il risparmio effettuato per la metà, ma in questa sede si dovrebbe piuttosto sollevare il problema sugli altri disegni di legge che hanno la copertura finanziaria, non su questo. Questo produce effetti il cui contenimento è a copertura di altre leggi, quindi è sulle altre leggi che eventualmente la condizione può essere esercitata.

BOATO. Ho capito, però questo provvedimento era collegato proprio ai documenti di bilancio.

CIRINO POMICINO, ministro per la funzione pubblica. Quindi è la finanziaria che ha la norma di copertura, non questa legge. Questo sotto il profilo strettamente formale. La previsione di 500 miliardi non viene condizionata dalla Commissione bilancio la quale in realtà ha ritenuto, esprimendo parere favorevole, che questo provvedimento comporti 500 miliardi. Il vero problema che la Commissione avanza riguarda il personale medico ed infermieristico di cui è nota peraltro la carenza numerica alla quale le unità sanitarie locali non riscono a sopperire ricorrendo al mercato nazionale. In più vi è una norma sul blocco delle assunzioni che attribuisce alla Regione - e non potrebbe essere diversamente - la deroga al blocco stesso; ci troviamo in effetti di fronte ad una finzione recepita dal provvedimento, in quanto il Governo - nel caso specifico - non può essere chiamato a rispondere di un blocco che non è da esso gestito. La verità è che il vincolo di bilancio deve essere il vero vincolo posto alle Regioni, vale a dire che le Regioni per norma costituzionale hanno la potestà organizzatoria, che si traduce nella potestà di disciplinare in chiave organizzativa il servizio sanitario nazionale; l'unico vincolo che le regioni hanno è quindi il vincolo di bilancio sul quale bisogna agire.

Pertanto, a giudizio del Governo, non essendo questo un provvedimento che comporta una norma di copertura finanziaria ma produttiva di effetti ritenuti ai fini dei saldi di bilancio (ed anche questo non viene contestato dalla Commissione bilancio), quella condizione anche per la sede redigente non agisce. Tuttavia io vorrei conoscere su questo aspetto il parere del Presidente e della stessa Commissione.

Concludendo, signor Presidente, a me sembra che il provvedimento innovi perchè per la prima volta è previsto un blocco delle assunzioni che dura un solo anno, legato non al contenimento della spesa ma al problema della mobilità; infatti dobbiamo giungere a non riproporre continuamente i blocchi anno dopo anno, sia perchè tali interventi si sostanziano in strumenti inadeguati e sia perchè c'è bisogno di una procedura diversa per organizzare le risorse esistenti all'interno della pubblica amministrazione. Ne consegue quindi che il Governo deve avere il possesso pieno degli strumenti previsti da questo provvedimento fin dal 1º gennaio prossimo; diversamente noi ci troveremo per i

primi trenta giorni in una situazione in cui tutte le amministrazioni comincerebbero a fare assunzioni (basta pensare all'assunzione diretta in base alla citata legge n. 56 del 1987) e avremmo quindi delle difficoltà alle quali potremmo soltanto opporre un decreto-legge da emanare in data 27 dicembre; e ciò comporterebbe un'altra volta, come dicevo prima, un ulteriore esame sia della Camera che del Senato.

Trattandosi di modifiche che nella sostanza non stravolgono il provvedimento che agisce solo per un anno e tenuto inoltre conto che alcune problematiche potrebbero essere eventualmente risolte in sede di emanazione degli atti successivi che il Governo deve adottare, vorrei pregare cortesemente i colleghi di approvare il provvedimento nella forma in cui è stato già licenziato dalla Camera dei deputati.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, capisco l'intendimento del ministro Cirino Pomicino e non vorrei sollevare eccezioni formali, però c'è una questione che riguarda non solo il bicameralismo in astratto ma anche il modo di procedere con correttezza e in conformità alla sede che è stata prescelta dal Presidente del Senato. Noi abbiamo ricevuto un parere della Commissione bilancio che ci vincola, la condizione è esplicita e presuppone un emendamento. Oppure, dato che i tempi sono quelli della sede redigente, possiamo valutare l'ipotesi del trasferimento alla sede referente, perchè in tal caso l'Aula è sovrana e può superare il parere.

CIRINO POMICINO, ministro per la funzione pubblica. Mi permetto di interromperla, senatore Maffioletti, per cercare di chiarire la questione. Mi domando se dopo le sentenze della Corte costituzionale è possibile ancora introdurre una norma in base alla quale il personale sanitario delle unità sanitarie locali può essere assunto soltanto nei limiti dei posti che si rendono vacanti, con la conseguenza che in realtà non ci sarebbe neanche il potere di deroga riconosciuto alle Regioni. Questa è una norma chiaramente illegittima sotto il profilo costituzionale.

MAFFIOLETTI. La questione è assai controversa perchè per gli enti locali vige ugualmente un sistema di blocco ed anche in quel caso bisognerebbe rivendicare un'obiezione costituzionale. Per quanto riguarda le Regioni la questione è rilevante, però anche qui siamo in presenza di un sistema di finanza derivata e abbiamo la necessità di vedere come le leggi finanziarie sono intervenute nella materia dei trasferimenti che riguarda le Regioni ed i limiti che si possono porre legittimamente in sede di spesa sanitaria; in materia di spesa sanitaria è sovrabbondante la legislazione nazionale, pur riguardando la sfera regionale.

L'obiezione del Ministro meriterebbe quindi una riflessione, però quando la Commissione bilancio avanza una proposta emendativa, a questo punto questa ha un effetto vincolante al di là del merito. Analogamente per quanto riguarda il parere ulteriormente condizionato nel secondo capoverso, si pone un problema di potere di deroga condizionato.

Allora a questo punto il discorso va chiarito e va sciolto il nodo della procedura; per andare nel senso del suo chiarimento, signor Ministro, lei è obbligato a proporci la sede referente, a meno che non proponga un emendamento per accogliere il parere.

CIRINO POMICINO, ministro per la funzione pubblica. Io non conosco bene il Regolamento del Senato però so che il potere vincolante della Commissione bilancio esiste in materia esclusivamente finanziaria. Il potere di deroga che deve essere esercitato è materia finanziaria? Valutiamo la condizione: io devo esercitare un potere di deroga tenendo conto dei posti. Il mio potere di deroga può concludersi o nel non effettuare nessuna assunzione o nell'effettuarle tutte e questo non viene toccato dal parere della Commissione bilancio.

MAFFIOLETTI. Signor Ministro, io ho ascoltato la sua obiezione però le posso rispondere in questo modo, che su un piano strettamente interpretativo per norma di carattere finanziario si può intendere soltanto una norma che o prevede la copertura finanziaria di una legge o regola comunque una spesa o un'entrata. La legge finanziaria è finanziaria per sua natura e per oggetto in base alla legge istitutiva, non solo perchè regola i modi di copertura di una spesa o si riferisce alle entrate, ma regola anche i flussi finanziari e quindi in materia di pubblico impiego regola anche materie disciplinate dagli enti a cui lo Stato trasferisce fondi. In questo senso un po' più ampio è materia finanziaria. Ora, quando per un provvedimento di accompagnamento alla legge finanziaria assegnato in sede redigente la Commissione bilancio esprime un parere di natura finanziaria è chiaro l'effetto vincolante che ne deriva. Lei, signor Ministro, sa meglio di me che questa materia era contenuta nella legge finanziaria del 1988 ed è stata trasferita in una legge di accompagnamento. Il parere quindi riguarda materia attinente alla finanza pubblica, alla spesa pubblica; ci siamo sempre mossi in tal senso.

A questo punto siamo di fronte ad un articolo del Regolamento, il quale dispone...

CIRINO POMICINO, ministro per la funzione pubblica. Non voglio assolutamente impegnare la Commissione; se lo ritenete necessario, modifichiamo il provvedimento e ritornerà alla Camera dei deputati.

MAFFIOLETTI. Noi siamo costretti a sollevare la questione, poi la Commissione la risolverà.

MURMURA, relatore alla Commissione. Signor Presidente, signor Ministro, ritengo che oggi certamente non possiamo definire e votare questo testo. Io che non ho mai riguardato con particolare simpatia i pareri della Commissione bilancio, che si fermano il più delle volte su considerazioni ragionieristiche, devo però riconoscere che essi sono vincolanti. Possiamo certamente disattenderli e fare la scelta della referente.

Vorrei, però, sottoporre all'attenzione della Commissione e del Ministro un altro elemento. Stanno per essere deferiti al nostro esame i

disegni di legge di conversione di alcuni decreti-legge (quali quelli sulla Calabria o quello per la giustizia) che importano non solo nuove e maggiori assunzioni e, quindi, nuove e maggiori spese, sia pur coperte, ma modalità per l'occupazione dei posti vacanti - soprattutto a livello degli enti locali - tali da sconvolgere tutto il sistema prefigurato nel provvedimento in discussione. Vogliamo varare una legge di carattere generale e poi continuare con l'alluvione delle norme derogatorie (così non si capisce niente, gli amministratori degli enti locali, delle unità sanitarie locali e degli altri organismi saranno sottoposti ad una serie di dubbi, perplessità e a contenzioso), o vogliamo dare una risposta che tenga conto della situazione? Capisco che il Ministro gradirebbe l'approvazione di questo disegno di legge nello stesso testo che ci perviene dalla Camera dei deputati, ma nulla toglie che l'altro ramo del Parlamento faccia qualcosa per adeguarsi alle giuste richieste del Senato. Ripeto, in settimana ci dovremo occupare di alcuni disegni di legge di conversione di determinati decreti-legge: vogliamo creare, data la quasi contemporanea approvazione, un raccordo fra tutti questi provvedimenti? Il Presidente del Consiglio - quindi il Governo al suo più alto livello - e il Ministro della giustizia si sono impegnati con l'Associazione magistrati in una certa direzione. Una pausa fino a venerdì credo possa essere oltremodo utile. Posso condividere l'opinione che ci sia una sorta di «pascolo abusivo» nel comportamento adottato dalla Commissione bilancio, però allora dobbiamo scegliere la strada della sede referente.

Ritengo gli emendamenti da me presentati accoglibili da parte del Governo perchè sono funzionali ad un certo disegno, soprattutto per garantire determinate amministrazioni sul part-time e per creare un raccordo con l'articolo 1, perchè non ci può essere una deroga solo per i comuni della regione Sicilia. Non ritengo che i problemi del Mezzogiorno si risolvano aumentando i posti nella pubblica amministrazione locale, anzi sono di idee completamente diverse, però visto che lo si fa per altre regioni dobbiamo stabilirlo. Siccome la notte porta consiglio, credo che sia utile una riflessione ulteriore.

CIRINO POMICINO, ministro per la funzione pubblica. Signor Presidente, il Governo scioglierà venerdì la riserva in ordine all'eventuale trasferimento di sede del disegno di legge in esame.

Sono però lieto di lasciare agli atti la costatazione che la Commissione affari costituzionali ritiene legittimo sotto il profilo costituzionale (lo considero un dato di approfondimento per me estremamente importante) il principio secondo il quale la norma che impone alle Regioni la potestà primaria in ordine alla copertura dei posti e alla determinazione delle piante organiche verrebbe ad essere profondamente modificata dall'emendamento suggerito dalla Commissione bilancio.

MAFFIOLETTI. Non ci può trascinare su questo tema. Noi non diamo pareri di costituzionalità ai pareri della Commissione bilancio: non rientra nel nostro costume, non l'abbiamo mai fatto ed è contro il Regolamento.

1<sup>a</sup> COMMISSIONE

CIRINO POMICINO, ministro per la funzione pubblica. Dobbiamo assumere una decisione circa una proposta di modifica e siamo in sede di Commissione affari costituzionali.

PRESIDENTE. Se mi consente, collega Maffioletti, il garante del rispetto del Regolamento è il Presidente di questa Commissione.

MAFFIOLETTI. Il Ministro ci porta su un terreno sbagliato; siamo in Commissione, non in Aula. A questo punto però, se la Commissione così ritiene, posso ritirare il mio intervento.

CIRINO POMICINO, ministro per la funzione pubblica. In questa sede il Governo, senatore Maffioletti, esprime il parere che la norma suggerita interviene in un settore per il quale sia la Corte costituzionale sia la legge finanziaria dello scorso anno, da lei giustamente ricordati, lasciavano il potere di deroga alle Regioni e non ponevano un blocco definitivo per il servizio sanitario nazionale. Desidero che tale parere sia registrato agli atti, senatore Maffioletti. Il Parlamento ovviamente è sovrano, però, mi consenta, non sarei lieto se dovesse essere accettata una linea per la quale blocchiamo l'assunzione del personale sanitario scegliendo una soluzione troppo semplice: la strada giusta sulla quale dovrebbe essere posto il rapporto Stato-Regioni è il rispetto del vincolo di bilancio relativamente ai trasferimenti, lasciando intatta la potestà costituzionalmente protetta (quella delle Regioni, non degli enti locali) in ordine alla propria organizzazione, potestà legislativa primaria. Non avrei alcuna difficoltà nei confronti di un vincolo di rispetto del bilancio; noi invece, poichè finiamo sempre col pagare a piè di lista i conti al di là delle previsioni originarie, blocchiamo le assunzioni del personale sanitario, secondo interventi che la Corte costituzionale ha precisato che non possiamo adottare.

Se fosse vera l'interpretazione che questo provvedimento produce risparmio, a copertura, la Commissione bilancio dovrebbe sospendere l'esame del disegno di legge finanziaria fino a quando...

BOATO. È quello che ho sostenuto in sede di Commissione bilancio, dove ho partecipato a tale discussione.

CIRINO POMICINO, ministro per la funzione pubblica. La verità è che il risparmio nel caso specifico non esiste, perchè ci si riferisce ai posti in pianta organica. Detto questo non ho difficoltà ad accogliere l'invito del relatore ad attendere fino a venerdì. Se in tale data la Commissione fosse orientata per l'approvazione di emendamenti, il Governo valuterà se chiedere o meno il passaggio alla sede referente.

MAFFIOLETTI. Ho soltanto posto un problema regolamentare. Del resto, non è possibile discutere contemporaneamente 14 disegni di legge collegati al disegno di legge finanziaria.

BOATO. Desidero fare due osservazioni. Esiste una questione di carattere generale che riguarda i disegni di legge collegati, come ho già

avuto modo di sostenere anche alla Commissione bilancio. È fondatissima l'osservazione fatta sia dal Ministro sia dal senatore Maffioletti: il nodo da sciogliere riguarda i rapporti tra disegni di legge collegati, legge finanziaria e bilancio. Il problema non è stato risolto in questa sessione di bilancio e rende poco plausibile quanto votiamo nella «finanziaria» non avendo ancora approvato i provvedimenti collegati, che possono essere emendati con una variazione delle previsioni di entrata o di spesa.

La seconda questione è di natura procedurale ed attiene al valore condizionante del parere della Commissione bilancio, che non può essere superato semplicemente con una assunzione di responsabilità da parte della nostra Commissione senza appellarsi all'Assemblea. A tale proposito, mi ha convinto il Ministro: l'unica via da percorrere per risolvere eventuali problemi con la 5ª Commissione, senza perdere altro tempo, è quella di sollevare un conflitto di competenza di fronte alla Giunta per il Regolamento. È necessario, però, sollevare subito tale conflitto e non venerdì.

Non possiamo far finta di niente di fronte alle obiezioni della 5ª Commissione: possiamo condividerle o meno, ma non comportarci come se esse non fossero state formulate. Se riteniamo che la Commissione bilancio abbia posto condizioni su una materia non di sua competenza, l'unica via da percorrere è quella di sollevare un conflitto di competenza avanti la Giunta per il Regolamento ed io propongo che così si faccia.

MAFFIOLETTI. Ho posto una questione senza entrare nel merito del parere della Commissione bilancio; nè potrei farlo nella sede in cui siamo. Potremmo argomentare sul valore del parere passando dalla sede redigente alla referente. Questo sceglietelo voi, tenendo anche conto che la sede referente non ci farebbe poi perdere tanto tempo, se ci accordassimo sulle eventuali modifiche prima di arrivare in Aula, dato che anche la sede redigente richiede il passaggio al voto dell'Assemblea. Dovendo in ogni caso essere fissata una seduta dell'Assemblea, almeno la sede referente ci permetterà di approfondire l'argomento relativo a ciò che è ed a ciò che non è di competenza della Commissione bilancio.

Devo sottolineare un altro aspetto: penso che il Governo potrebbe dare una risposta alle richieste che provengono dal mondo della scuola. Anche in questo caso la fretta è stata cattiva consigliera ed il blocco del turn over al 25 per cento anche per il personale dell'università, nell'attuale sottodimensionamento di tali categorie, creerà enormi problemi. Bisognerebbe quindi escludere le università dalle previsioni dell'articolo 1. Considerato che al comma 2 di questo articolo si dice che con decreto del Presidente del Consiglio saranno individuati gli enti che, «per ridotte dimensioni strutturali e per la specificità dell'attività svolta», possono essere esentati dalle limitazioni, si potrebbe sostituire o integrare quella «e» con «o» risolvendo così il problema. È un suggerimento che offro al Governo e che probabilmente non comporta la presentazione di un apposito emendamento.

1<sup>a</sup> CommissionE

20° RESOCONTO STEN. (14 dicembre 1988)

PRESIDENTE. Ricordo ai colleghi che, sulla base di quanto disposto dagli articoli 40, comma 5, e 41, comma 5, del Regolamento, nel caso la Commissione competente per materia non si uniformi al parere contrario espresso dalla Commissione bilancio, il disegno di legge è rimesso all'Assemblea.

Quindi, in attesa che il Ministro sciolga la riserva di accettare o meno emendamenti e quindi di passare o meno dalla sede redigente alla sede referente, al fine anche di consentire l'acquisizione degli ulteriori pareri da parte delle altre Commissioni permanenti, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,50.

#### SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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