CLI SEDUTA

MERCOLEDÌ 7 LUGLIO 1954

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente MOLÈ

INDICE

Congedi . . . . . *Pag.* 6069

Disegni di legge:

Annunzio di presentazione 6069

Approvazione da parte di Commissioni permanenti 6084

« Delega al Governo per la emanazione delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato » **(232)** (Discussione):

ELIA 6080

RICCIO 6070

Giunta delle elezioni:

Presentazione di relazione 6060

Relazione:

Presentazione 6085

Scioglimento di Consiglio comunale:

Trasmissione di decreto 6060

Sull'ordine dei lavori:

PRESIDENTE 6084

ZELIOLI LANZINI 6084

La seduta è aperta alle ore 11.

RUSSO LUIGI, *Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 3 luglio, che è approvato.*

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i senatori: Bussi per giorni 1, Cerica per giorni 2, De Luca Carlo per giorni 3.

Se non vi sono osservazioni, questi congedi si intendono concessi.

Annunzio di presentazione di disegni di legge.

PRESIDENTE. Comunico che sono stati presentati i seguenti disegni di legge, di iniziativa:

dei senatori Fiore, Palermo, Flecchia e Grammatico:

« Modificazioni alla decorrenza dell'assegno di previdenza corrisposto ai pensionati di guerra » (627);

dei senatori Fiore, Flecchia e Grammatico:

« Decorrenza della pensione di vecchiaia dell'Istituto nazionale della previdenza sociale » (628).

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1300)

Questi disegni di legge saranno stampati, distribuiti e assegnati alle Commissioni competenti.

Presentazione di relazione da parte della Giunta delle elezioni.

PRESIDENTE. Comunico che, a nome della Giunta delle elezioni, il senatore Cornaggia Medici ha presentato la relazione sulla:

« Elezione contestata nella Regione della Sicilia (Domenico Magrì) » (Doc. LXXII).

Questa relazione sarà stampata e distribuita e la relativa discussione sarà iscritta all'ordine del giorno di una delle prossime sedute.

Comunicazione di decreto di scioglimento di Consiglio comunale.

PRESIDENTE. Informo il Senato che, con lettera in data 6 luglio, il Ministro dell'interno, in adempimento a quanto prescritto dall'articolo 323 del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, ha comunicato gli estremi del decreto del Presidente della Repubblica, emanato nel secondo trimestre del 1954, relativo allo scioglimento di un Consiglio comunale.

Discussione del disegno di legge: « Delega al Governo per la emanazione delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato » (232).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Delega al Governo per l'emanazione delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

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

RICCIO. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, ritenevo che, dopo il lungo, ampio e approfondito dibattito, che questa legge aveva suscitato in Commissione, e di fronte all'attesa, che di questa legge ha la larga categoria, a cui interessa, dei dipendenti statali, si potesse, anche in armonia con un analogo pensiero espresso da un qualificato autorevole esponente dell'opposizione, passare all'esame degli articoli in Aula, senza una discussione generale; ma è stato stabilito diversamente, ed eccomi qui ad aprire la discussione per la maggioranza ...

AGOSTINO. Ha parlato la sola minoranza.

RICCIO. Data l'interruzione del senatore Agostino dirò che questo ampio ed esauriente dibattito in Commissione ha avuto due fasi: ha avuto una prima fase nella quale è bene forse dirlo — l'opposizione ha assunto un atteggiamento secondo noi ostruzionistico della legge ...

AGOSTINO. No, no!

RICCIO. ... e che questo apprezzamento non sia errato è dato dal fatto che, accompagnato da questo comportamento, così da noi apprezzato, ci furono anche delle pressioni esterne di commissioni, di sindacati che roteano nell'àmbito politico delle opposizioni stesse, e che venivano a sollecitarci perchè la legge non avesse seguito. (*Interruzioni dalla sinistra*). Ma per la verità debbo dare atto che, come ho detto, la discussione ebbe due fasi: la prima fase in questo quadro; una seconda fase, che ebbe un quadro del tutto diverso, un quadro di discussione ampia, approfondita, appassionata sì, ma anche serena, collaboratrice da parte dell'opposizione stessa. L'opposizione sa che alcuni degli emendamenti che il relatore di maggioranza ha presentato in Aula provengono proprio da essa e sono stati anche da noi accettati, come d'altra parte parecchi degli emendamenti che noi in Commissione abbiamo presentato, io in particolare, sono stati accettati anche dall'opposizione. Quindi due fasi completamente distinte. Ma allora, per rispondere al senatore Agostino, dirò che la maggioranza non voleva serbare e non ha serbato silenzio sulla discussione di questa legge; non lo ha fatto in Commissione, nè lo farà in Aula. Ciò sarebbe, semmai, una conferma maggiore

di ciò che noi affermammo in Commissione, che cioè noi avremmo serbato silenzio nella discussione della legge, soltanto se ci fossimo confermati in questo apprezzamento, che, io dichiaro senz'altro, è stato poi superato. Ed il colloquio ci fu ed ampio.

Prima di venire alla discussione della legge, mi corre obbligo di fare un aperto, ampio elogio al Presidente della Commissione e relatore della legge stessa, per il modo come ha saputo condurre i lavori, portandoli alla conclusione, desiderata specie dalla larga massa degli impiegati, che da questa legge attendono anche un miglioramento del loro trattamento economico. Ma desidero ringraziare il Presidente della Commissione e relatore anche per la sua relazione, ampia, illustrativa, che io ritengo dovrà esser tenuta presente sia dal Governo che dalla Commissione parlamentare consultiva, che la legge prevede e che dovrà accompagnare i lavori di attuazione della legge delega; dovranno tenerla presente, poichè il relatore, nella sua relazione di maggioranza, ha saputo così bene illustrare, non solo, le discussioni che ci sono state, su questo argomento, ma anche riassumerle in quei voti, in quei propositi, che la maggioranza non ha ritenuto potessero o dovessero dar luogo ad emendamenti del testo della legge, ma che tuttavia, secondo me e secondo il relatore, debbono esser tenuti presenti dal Governo nell'attuazione della legge delega.

AGOSTINO. Debbono essere tenuti presenti dal Parlamento.

RICCIO. Certo, anche dal Parlamento, onorevole Agostino. Si potrà vedere la forma migliore, se cioè non sarà più opportuno presentare e approvare uno o più ordini del giorno in materia, anzichè giungere ad emendamenti. La mia conclusione su tale argomento è questa: io penserei che data l'aspettativa, per non prolungare troppo la discussione e quindi l'approvazione della legge, e per non alterarne la sagoma di legge delega, la legge debba restare quale è o, quanto meno, debba essere modificata il meno possibile, per poter trovare quindi pronta attuazione e per conservare anche quella figura di legge delega, che la Commissione ha voluto mantenerle.

E veniamo dunque alla legge. Riforma burocratica, si dice, o riforma della burocrazia: questa duplice dizione indica due cose diverse. Il titolo comunque sarebbe troppo ampio, sia nell'una che nell'altra forma. L'espressione « riforma burocratica » dice tante cose; dice ordinamento dell'amministrazione, dice controllo, decentramento, costume della pubblica amministrazione, dice il modo come i pubblici atti amministrativi vengono ad essere esplicati, dice insomma tante cose. « Riforma della burocrazia » dice qualcosa di meno di tutto questo, ma anche qualcosa di più della stessa legge delega. D'altra parte la legge delega ha un suo titolo: « Delega al Governo per l'emanazione delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato »; quindi, nel suo titolo e nel suo contenuto, la legge non si propone di dare fondo, non dico all'universo, ma a tutta la materia che una riforma, nemmeno dico burocratica, ma una riforma della burocrazia potrebbe suggerire. Mutuerò una espressione felicemente detta dal sottosegretario Lucifredi in Commissione, secondo cui questa legge non è e non vuol essere che una pagina di questa riforma. Forse io rettificherei l'espressione nel chiamarla, riferendomi alla riforma della burocrazia, un capitolo della riforma, ma non oltre.

Come vedete, dal capitolo al volume ce ne corre parecchio! Ed il volume è abbastanza grosso, per quel che abbiamo detto e non solo per questo: è risaputo — e non starò qui certamente a fare la storia — che di riforma della burocrazia si è parlato da quando, io credo, è nata la burocrazia. Comunque, senza andare ai tempi e ai modi di quando è sorta e di come è sorta, certamente se ne è parlato anche nei tempi del prefascismo; e d'altra parte ci sono le leggi che lo attestano: quelle del 1908, del 1919 e del 1923. E sempre ci si è proposti — governanti, parlamentari e pubblica opinione — di riformare la burocrazia, perchè la pubblica amministrazione adempie servizi di ordine pubblico, che evidentemente non sono fissi e cristallizzati, ma si evolvono con l'evolversi dei tempi; naturalmente l'evolversi dei tempi pone l'esigenza di un evolversi di quell'ordinamento, il quale invece, per sua na-

tura, tende ad essere e finisce con l'essere statico.

C'è quindi anche un contrasto tra la natura intima di questi organismi e di queste funzioni e le esigenze dei tempi, che invece più vanno avanti e più maturano e più vorrebbero modificare gli ordinamenti esistenti. Comunque, questa esigenza è antica e costante. Non starò, ripeto, a ricordare la storia antica, ma citerò, diciamo così, quella moderna.

Voi ricorderete che il primo Governo dopo la liberazione di tutto il territorio italiano, si dette carico, attraverso il professor Forti, di studiare il problema; nominò la Commissione presieduta appunto dal professore Forti, per apprestare una riforma della pubblica amministrazione. Poi queste conclusioni furono depositate; il Governo nominò un Vice Presidente del Consiglio, l'onorevole Giovannini, addetto per la riforma; susseguentemente l'onorevole Petrilli, che lungo tempo lavorò per questa riforma, e poi ancora l'attuale Ministro degli esteri e allora Vice Presidente onorevole Piccioni, che, se non erro, nel 1951, ebbe agio di presentare un primo progetto di legge di riforma burocratica alla Camera, e poi l'onorevole Scoca, che, con la sua particolare competenza, apprestò il contenuto dell'attuale disegno di legge che discutiamo, ed infine l'onorevole Tupini, che ha avuto la soddisfazione, direi, di poter riassumere tutti questi lavori e finalmente portarli alla discussione.

Ma non posso tacere, fra tutti questi nomi, il nome dell'onorevole Lucifredi, che da molti anni Sottosegretario per detta riforma, da quando ne fu nominato titolare il ministro Piccioni, ha potuto, con la sua competenza scientifica, la sua assiduità di studio e la conoscenza specifica del problema, dare larga messe di collaborazione a tutti questi Ministri che si sono susseguiti, e portarci un testo di legge delega, che fosse rispondente, quanto più è possibile nelle cose umane, alle esigenze che si erano determinate, per il problema in oggetto, nella pubblica opinione, nei dibattiti parlamentari, nelle richieste delle categorie, negli ordini del giorno e via dicendo, senza mai perdere di vista quelle che potevano essere — perchè anche questo va tenuto presente, dato che la riforma riguarda pure il trattamento economico — le disponibilità dello Stato destinabili ai miglioramenti economici, che erano miglioramenti di istituto ed anche miglioramenti immediati tangibili, materiali, e cioè miglioramenti in linea assoluta e in linea relativa, come si esprime la relazione governativa.

AGOSTINO. In linea molto astratta!

RICCIO. Perchè?

AGOSTINO. Perchè sa di quali miglioramenti si tratta?

RICCIO. Risponderò anche a questo punto, sul quale mi sono già intrattenuto in Commissione. Ci sono, dopo tutto, prove per documenti, che costituiscono la migliore garanzia dell'esattezza di ciò che dico, in relazione all'interrogativo che pone il senatore Agostino. C'è una legge già approvata che porta la data del 10 aprile 1950, ed è una di quelle leggi che hanno avuto un brevissimo corso in Parlamento (una giornata o due): mi pare che fu presentata l'8 ed il 10 diventò legge e riguarda l'acconto agli statali. Tale legge è interessante non tanto per quel che dà, quanto per quel che promette, perchè dà la certezza agli statali dell'impegno governativo e parlamentare dell'aumento. Quindi è una qualche cosa di concreto e di tangibile, di tangibile attraverso la corresponsione già avvenuta dell'acconto, di concreto attraverso l'impegno dell'aumento, consacrato in una legge.

DE LUCA LUCA. È tanto astratta che la 5ª Commissione non ha potuto esprimere il proprio parere sulla legge.

RICCIO. Evidentemente l'onorevole De Luca si riferisce all'articolo 81 della Costituzione. Ora, l'articolo 81 della Costituzione entrerà nell'emanazione dei decreti, quando cioè i decreti stabiliranno il *quantum*. Solo allora si potrà far capo all'articolo 81, ma oggi non è possibile.

Vorrei poi fare un'altra osservazione. Ho già detto che quello di « riforma burocratica » è un titolo molto ampio, ma, anche se noi avessimo voluto porre tale titolo e trarne le conseguenze, penso che avremmo fatto cosa non

buona. Infatti non dico che le riforme debbano essere fatte a spizzico, ma è più conveniente allo scopo, che vengano fatte gradualmente anzichè con un piano così ampio e generale, che ne comprometterebbe enormemente la sollecita conclusione. A questo riguardo vorrei ricordare l'opera del senatore Tupini quando era Ministro guardasigilli, per la riforma dei Codici. Se egli non si fosse dato carico di proporre pochi ritocchi ai Codici penale e civile, forse ci troveremmo ancora ad avere nei Codici disposizioni di carattere fascista.

PALERMO. La colpa di chi è?

RICCIO. Questo discorso ci porterebbe molto per le lunghe, il che potrebbe far piacere a qualcuno ma non a noi. La colpa di chi è? Del Parlamento innanzi tutto.

PALERMO. No, del Governo.

RICCIO. La iniziativa appartiene ad ambedue, ma l'approvazione solo al Parlamento. Una riforma troppo ampia imporrebbe tanto tempo, che non arriveremmo alla fine. Ma qui non è neppure a parlare di colpa del Parlamento, perchè si tratta di riforme che esigono un corso diverso dal normale. Ecco il perchè della legge delega, che auspichiamo sia presto approvata perchè solo in questa forma è possibile in materia venire a capo di qualche cosa. D'altra parte le riforme del 1908, 1919, 1923, sono state fatte tutte attraverso delega, ed anzi, dopo il 1923, si andò al potere regolamentare. Dico di più, che anche all'estero, per riforme del genere, si è ricorso a forme di delega, che sole possono portare in tale materia a soluzione senza grave perdita di tempo.

Ancora, potrei citare la riforma fondiaria e la legge stralcio.

Si disse: fate la legge stralcio, perchè non volete fare la riforma fondiaria. Qualunque fosse stata l'intenzione, certo è che la legge stralcio ha dato e dà i suoi frutti benefici per i contadini, per il popolo italiano, per il Paese. Se avessimo aspettato, per fare la riforma fondiaria — riforma che io sono il primo a dire che deve essere fatta, perchè deve essere attuata la Costituzione — tuttavia si sarebbero aperti tanti e tali problemi da rendere difficile il venirne presto a capo. Non saremmo riusciti a dare neanche quel qualcosa, che è stato dato, ed io sono dell'avviso che è meglio fare qualcosa, che non fare niente con il proposito di fare tutto.

Altro esempio: le Regioni. Le Regioni non sono state fatte. Io sono un regionalista convinto; ma, quando venne all'esame nella prima Commissione la legge del decentramento, io fui il primo a sostenerla, perchè non possiamo precluderci la strada ad attuare per lo meno uno degli scopi del regionalismo, e con entusiasmo votai la legge di delega al Governo per il decentramento.

Da questo discorso generale discende che la legge che oggi discutiamo ha i suoi limiti, non è una legge che si propone una riforma generale della burocrazia, una riforma burocratica. Già dicendo che questa legge ha i suoi limiti, noi siamo entrati nel vivo di una delle maggiori accuse che vengono ad essa mosse e cioè che la legge sarebbe anticostituzionale.

La legge è invece perfettamente nei limiti della Costituzione e precisamente dell'articolo 76 della Costituzione che dice: « L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di princìpi e criteri direttivi e solo per tempo limitato e per oggetti definiti ». Quindi tre sono le condizioni che l'articolo 76 pone perchè una legge delega possa darsi. Il problema è questo: questa legge risponde a queste tre condizioni? Per me sì, e nella maniera più assoluta. Princìpi e criteri direttivi. Abbiamo nell'articolo primo della legge la dichiarazione: « Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare uno o più decreti ... con l'osservanza dei princìpi della Costituzione e dei criteri direttivi stabiliti nell'articolo seguente ».

L'articolo 2 porta 14 punti (*interruzione del senatore Agostino*): non posso scendere all'esame dei singoli commi dei vari articoli, ma evidentemente la maggior parte dei 14 punti pone criteri direttivi. La Costituzione dice: « princìpi e criteri direttivi » ma, appunto perchè i due termini sono analoghi, io credo che, per ciò che riguarda i princìpi, basti che l'articolo primo faccia riferimento ai princìpi della Costituzione con la così ampia specificazione dell'articolo 2 perchè si possa

dire osservato il primo punto dell'articolo 76. Aggiungo che i princìpi della Costituzione sono espressamente richiamati, e vedremo che questo richiamo non è una parola a vuoto, ma, determinandosi e concretandosi in quei criteri direttivi elencati nei 14 punti, qualcuno di questi punti lo vedremo come diretta espressione di singoli princìpi della Costituzione.

Seconda condizione: un tempo limitato. Nello stesso articolo 1 è indicato il tempo entro il quale il Governo deve emanare questi decreti di attuazione della legge delega, cioè entro un anno dall'entrata in vigore della legge. Quindi anche la seconda condizione dell'articolo 76 è osservata. È stato obiettato, in Commissione, che forse è un termine troppo breve. Ma se anche fosse troppo breve, è sempre bene dare meno tempo, e, caso mai, ricorrere poi all'istituto della proroga. (*Commenti*). Naturalmente il termine non è fissato con questo proposito.

Ma vi è poi una risposta sostanziale di merito. Ho accennato già ai lavori preparatori del 1944-45, e ciò senza risalire a quelli più antichi, che potrebbero anche non riguardarci. Ora, in sede di lavori preparatori, sono stati perfino approntati dei decreti di attuazione di questa legge, per cui è da ritenere che, una volta istituita e messa in atto la Commissione parlamentare che dovrà accompagnare i lavori dei decreti di attuazione, questi potranno essere agevolmente emanati nel termine previsto dalla legge stessa ...

AGOSTINO. Da ciò la mancanza di un colloquio in Commissione.

RICCIO. Basterà che, per togliersi questo dubbio, lei rilegga i verbali della Commissione e vedrà quanti interventi si sono verificati e dalla nostra e dalla vostra parte, quanti emendamenti sono stati discussi, e parecchi approvati, per dimostrare se questo colloquio c'è stato o meno. Si vede che questo del colloquio o del silenzio è un'idea fissa dell'onorevole Agostino, ma io non posso condividere la sua opinione, non per ragioni soggettive, ma per fatti obiettivi. (*Interruzione del senatore Agostino*).

PRESIDENTE. Ho l'impressione che siate d'accordo.

RICCIO. Se fossimo d'accordo non avrei che da ringraziare l'onorevole Agostino, che mi dà la possibilità di confermare il mio pensiero e di farne persuaso chi non è d'accordo.

Legge delega. Anche qui gran discussione: voi Governo e voi maggioranza volete una autorizzazione a fare tutto quel che vi piace, una cambiale in bianco che noi non possiamo firmare: questo il pensiero delle opposizioni.

Qui è bene intenderci, come dissi in Commissione. La legge delega nasce dalla necessità tecnica della materia e dalla necessità del tempo entro cui vanno apprestati i decreti. Evidentemente, già la parola, « legge delega », implica un qualcosa che si dà mandato ad un altro di esplicare. Ora la legge delega, avendo questa configurazione giuridica, per la sua essenza stessa, evidentemente implica una fiducia. Qui è il punto. Voi dell'opposizione questa fiducia non potete dare al Governo. Sarebbe anche logico che voi questa legge addirittura non l'approvaste, nonostante i vostri emendamenti già da voi stessi approvati, oppure che l'approvaste con qualche riserva, con auspici, con speranze, ecc. ma non con fiducia. Per la fiducia che noi abbiamo nel Governo, invece, è logico che noi sosteniamo che la legge debba rimanere come è e che non desideriamo di accettare la vostra spinta ad introdurre sempre nuovi emendamenti, suggerimenti e direttive. È logico che voi cerchiate di mettere condizioni e limiti sempre più ristretti, per delimitare le facoltà discrezionali del Governo e della Commissione parlamentare nell'attuazione della legge delega, cioè nell'emanazione dei decreti, ma alla base di questa legge delega sta appunto un rapporto di fiducia. D'altra parte, se la delega dovesse specificare tutti i punti di attuazione, si giungerebbe a fare in pratica una legge di attuazione, con una perdita di tempo ancora maggiore, risultando la legge delega qualche cosa di inutile.

Se dobbiamo restare nell'àmbito della delegazione al Governo, se la delegazione al Governo implica fiducia, se la delegazione è ammessa dalla Costituzione, e se infine la legge in questione rimane nei limiti dell'articolo 76 della Costituzione, allora mi pare che siamo dalla parte della ragione quando sosteniamo che la legge debba mantenere la configurazione attuale. Ecco giustificata la mia afferma-

zione, fatta in principio, con la quale sostenevo che la legge delega dovesse essere approvata così come è. In Commissione si è già proceduto ad allargare quelli che sono i limiti di una vera e propria legge delega. Si veda, per esempio, il numero 15, che diventerà numero 14, dell'articolo 2, che avrebbe potuto fermarsi alle prime tre righe, mentre si è voluto procedere ad una esemplificazione alla quale io stesso d'altra parte ho concorso. Non mi sembra opportuno sotto tutti i riguardi, introdurre altre aggiunte e modificazioni; sarebbe meglio attenersi al testo presentato.

I princìpi fondamentali a cui si ispira la legge delega li troviamo espressi molto bene nella relazione governativa. Vediamo anche come questi criteri direttivi ottemperino al disposto dell'articolo 76 della Costituzione. Un primo principio riguarda la fissazione della retribuzione fondamentale unica; principio direttivo fissato nel numero 9 dell'articolo 2. La relazione governativa chiarisce anche che un secondo principio è quello della revisione delle varie indennità speciali; principio che viene esplicitamente fissato nel numero 11 dell'articolo 2. La relazione governativa afferma ancora il principio della tabella unica di classificazione degli stipendi; il principio è specificatamente sancito nel numero 10 dell'articolo 2. La relazione governativa ricorda ancora che l'esperienza ha suggerito la opportunità di adottare un sistema intermedio fra ruoli chiusi e ruoli aperti.

Voi sapete cosa significa ruolo chiuso. Esso consiste nella predeterminazione entro ogni grado o classe, dei posti, in modo che l'impiegato, per occupare un posto di grado superiore, deve aspettare che questo risulti scoperto o per morte o per andata in pensione o altro definitivo allontanamento del suo titolare. Questo sistema ha l'inconveniente della spinta ad allargare i posti di grado superiore, quando tutti quelli di grado inferiore, avendo una certa anzianità, premono per avanzare in carriera. Nel sistema dei ruoli aperti, la progressione di carriera avviene invece senza che sia prefissato il numero dei gradi superiori, in modo che si può avanzare senza limitazioni.

Questo sistema però dà l'inconveniente di non offrire una scelta di competenze e di capacità per i gradi superiori, ed allora la legge ha usato un sistema intermedio tra il ruolo aperto e il ruolo chiuso, dando una progressione economica di carriera solo con l'anzianità nei gradi e senza demerito, o dando una anticipazione di carriera dove vi è merito, e il passaggio mediante concorso o altri modi di valutazione per accedere ai gradi superiori. I gradi vengono istituiti in base alla differenziazione di funzioni e di responsabilità: anche questo principio trova il suo collocamento nel numero 2 dell'articolo 2. Viene poi riconosciuta la progressione di carriera o comunque una progressione periodica di stipendio: questo principio è concretato nel n. 8 dell'articolo 2. C'è ancora la formazione, anch'essa da lungo tempo attesa e dall'Amministrazione e dagli impiegati, di una tabella unica di classificazione degli stipendi, che rappresenta l'anello di congiunzione tra l'ordinamento gerarchico e il trattamento economico, e che consente la perequazione delle retribuzioni, perchè a pari capacità o a pari funzioni si dia pari stipendio: questo principio è concretato nel n. 10 dell'articolo 2. Ci sarebbe da dover dire ancora qualche cosa sui princìpi generali, come ad esempio che (e già lo ho detto) lo stato giuridico deve essere adeguato ai precetti della Costituzione: anche questo trova luogo in una affermazione esplicita dell'articolo 1 della legge. Come criterio derivato che si ritrova tra i princìpi della Costituzione, vi è quello della individuazione delle attribuzioni e delle responsabilità. Va sottolineato questo principio, perchè, secondo me, uno dei cardini della riforma burocratica è quello per cui si attribuiscono responsabilità ai singoli impiegati, evitando lo scarico che attualmente accade tra l'inferiore e il superiore, e tra il superiore e quello che è ancora superiore a lui, in modo che invece si individui in ognuno degli elementi preposti all'attuazione degli atti amministrativi una responsabilità propria verso chi chiede l'atto e per le conseguenze che ha l'atto stesso. Questo principio della responsabilità è anche affermato nella Costituzione all'articolo 97, secondo comma, che dice: « Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari ». Perciò, quando noi faremo un sistema, nel quale il principio della responsabilità sia molto più largamente fissato che non

oggi per i singoli impiegati e per il pubblico, faremo non soltanto cosa buona nel merito, ma anche daremo attuazione a un precetto costituzionale, e quindi avremo applicato un altro di quei tali principi e criteri direttivi, che l'articolo 76 vuole per una legge delega.

Veniamo ora agli oneri finanziari e all'osservazione fatta dal senatore Agostino, il quale diceva: « Vogliamo sapere quanto il Governo dà ». Prima risposta: la legge non si propone come primo compito quello di migliorare gli stipendi ai funzionari dello Stato. Non è questo il proposito della legge; la legge stabilisce un trattamento economico insieme al trattamento giuridico. Da questo trattamento economico nuovo conseguiranno dei miglioramenti economici sotto un duplice profilo, assoluto e relativo. Un impegno del Governo c'è, attuato attraverso quella tale legge 10 aprile 1950, con un acconto già dato (eventualmente dopo che saranno approvati i bilanci finanziari si potrà pensare ad ulteriori erogazioni in conto), ma, evidentemente, non è che il nuovo statuto giuridico degli impiegati importi di per sè il miglioramento degli stipendi.

C'è poi un impegno del Governo, c'è una garanzia in quella tale legge, c'è l'acconto dato agli statali che costituisce un impegno preciso. Allora l'articolo 81 della Costituzione doveva trovar luogo in questa sede o in sede di attuazione dei singoli decreti? A me la risposta non sembra dubbia: nella legge delega non ci può essere una cifra entro cui questi miglioramenti avrebbero potuto o dovuto essere contenuti, mentre i decreti di attuazione dovranno contenere le tabelle degli organici e quindi dovranno anche determinare le uscite alla stregua delle entrate che si rileveranno disponibili.

AGOSTINO. Questo lo deve stabilire il Parlamento.

RICCIO. Quindi dal lato formale non è la legge delega che deve contenere un riferimento ma debbono essere i decreti. Questo dal lato formale. C'è poi da osservare che, poichè l'articolo 81 della Costituzione dice che non si può stabilire una nuova maggiore spesa senza reperire la corrispondente entrata, dobbiamo tener presente che ci sono i 27 miliardi già accantonati dall'altro bilancio, c'è la legge sulle tasse della pubblicità e c'è infine la legge sulle società già approvata dal Senato e che ancora deve essere approvata dalla Camera dei deputati.

TUPINI, *Ministro senza portafoglio*. In ogni caso la decorrenza è dal 1° gennaio. Sia ben chiaro questo.

RICCIO. Questo è non soltanto fissato nella legge, ma è anche una osservazione, che io ho fatto ai colleghi dell'opposizione, in sede di Commissione, dicendo appunto che questa decorrenza è fissata anche nella legge 10 aprile 1954, che all'articolo 1 si esprime così: « Al personale statale in servizio, ecc. è corrisposta sui futuri miglioramenti economici che verranno concessi con decorrenza 1° gennaio 1954, un'anticipazione, ecc. ». Quindi abbiamo già una legge che fissa questa decorrenza, per cui, quando, nella legge delega, inseriamo la stessa data, non facciamo, per dir così, che attuare, per questo lato, un impegno già preso dal Parlamento, non solo dal Governo. Perciò è già un dato acquisito dagli impiegati che la decorrenza di miglioramenti dati dal 1° gennaio 1954.

Importo dei miglioramenti. Per quanto concerne questo punto, non si possono fare previsioni certe già da oggi, ma, dato lo stato del provvedimento legislativo sulle società, e di quello già divenuto legge sulla pubblicità, nonchè dei fondi già accantonati, si può prevedere che i miglioramenti si aggireranno intorno agli 80 miliardi per lo meno. Credo quindi che si tratti di una cifra, la quale, anche rapportata al numero non indifferente di dipendenti statali, non sia affatto da disprezzare, onde attraverso questo, che è poi, direi, il cardine della riforma della burocrazia, poichè gli impiegati, se pagati bene, lavorano anche bene, consegue una soddisfazione per tutti a cominciare dagli impiegati, per noi del Parlamento, che vorremmo vedere trattati questi funzionari dello Stato, che poi sono il nucleo essenziale di tutta la vitalità dello Stato moderno, nella maniera migliore possibile, secondo, logicamente, le disponibilità finanziarie. E a proposito di trattamento economico vorrei leggervi un apprezzamento, che un giornalista, su di una rivista politico-economica, faceva pochi giorni or sono

circa questo gran dire che si fa della legge delega e della riforma della burocrazia: « La burocrazia statale in Italia non gode buona stampa — dice questo giornalista —; comunemente si dice degli impiegati statali che sono troppi e fanno poco ».

« Se questo è il giudizio del pubblico, non si si può nemmeno dire che gli impiegati statali da parte loro siano soddisfatti di se stessi: in generale essi lamentano di essere pagati male, ed in fondo hanno ragione, ma non per quel che dànno: per quel che dovrebbero dare ».

« Detto questo, grosso modo — non applicato ai singoli, logicamente — i migliori protestano che tutto il peso dell'amministrazione pubblica grava su di essi, mentre i peggiori, lavorando poco o non lavorando affatto, alla fine del mese percepiscono lo stesso stipendio di chi ha lavorato anche per loro ». E questo articolo continua con altre considerazioni, che non starò a leggere, ma soprattutto con alcuni dati, che è opportuno tener presenti in questa sede, nell'apprestarci a discutere ed approvare questa legge delega.

I dipendenti dallo Stato in Italia sono 1.078.735; compresi quelli delle aziende autonome, di cui: 69.000 circa civili di ruolo, 82.162 civili non di ruolo (quelli non di ruolo superano — come si vede — gli altri di ruolo e provengono in gran parte dalle ammissioni fatte durante la guerra nonchè dal 1945 in poi: con il decreto del 7 aprile 1948, poi, si pose termine a queste ammissioni); magistrati e concellieri 10.961; insegnanti 236.071; militari 280.839; salariati, che non sono compresi nella legge delega, 92.267; personale delle aziende autonome 307.435. Quindi, nel complesso, si raggiunge la bella cifra di 1.100.000 circa.

E la spesa per questi impiegati — questo è un dato molto interessante, che va tenuto presente dall'opinione pubblica e dagli stessi impiegati; gli impiegati lo sanno, ma l'opinione pubblica pure lo deve sapere — è stata nel 1952-53 di 898 miliardi, compresi gli impiegati delle aziende autonome, come abbiamo detto; nell'esercizio 1953-54, che andiamo discutendo, è prevista in 962 miliardi, e per l'esercizio 1954-55 si prevede una spesa che supererà certamente i mille miliardi.

Questo indica che la spesa è pari oggi al 50 per cento, grosso modo, dell'entrata, ed è pari, sempre grosso modo, al 45 per cento della spesa del bilancio dello Stato. Questi dati, a mio parere, devono far riflettere qualunque responsabile di questa riforma, perchè, quali che siano questi decreti di attuazione della legge delega, essi però, senza danneggiare certamente nessuno — e sapete benissimo che all'articolo 2, all'ultimo numero, è stabilita una garanzia per la conservazione del trattamento giuridico ed economico del personale in servizio — devono tendere ad avviarsi verso questa mèta generale, di una diminuzione di personale e di una maggiorazione di compensi.

Vorrei poi, prima di concludere, fare una rapida scorribanda — poichè poi potremo intervenire nella discussione dei singoli articoli — su quella che è stata, o almeno sui punti più interessanti di quella che è stata la discussione e la fatica della Commissione nell'emendare la legge e nel portare qui un testo, che potesse maggiormente rispondere e alle esigenze della riforma e alle esigenze dei dipendenti statali.

Noi abbiamo dunque il cosiddetto grado funzionale: non più quindi un grado come militarescamente posto con la legge del 1923, per cui vedemmo perfino dei magistrati, aventi quell'alta funzione, bearsi di certe greche o di certi galloni, e in divisa, camminare impettiti per le Aule giudiziarie. Non più questa specie di graduazione ma, una graduazione rispondente alle funzioni e delle funzioni per ogni grado.

Ecco quindi il cosiddetto grado funzionale, che è concretato nell'articolo 2. Vi è poi l'accesso ai vari gradi iniziali mediante concorso, il che non fa che ribadire il principio dell'articolo 97 della Costituzione, terzo comma, precisando che deve essere per esami, tranne che per il personale subalterno. Poi al n. 4 la determinazione delle attribuzioni degli impiegati nei vari gradi e qualifiche, nonchè della loro responsabilità nell'esercizio della funzione, il che ripete il secondo comma dell'articolo 97 della Costituzione. Su questo punto, richiamo l'attenzione sull'aggiunta, apportata mediante un mio emendamento accettato dalla Commissione, delle « qualifiche », perchè ci sono determinate funzioni, che non hanno grado, come

quelle dei tecnici. Poi il principio della istituzione di idonei corsi di miglioramento tecnico della capacità degli impiegati, corsi che hanno un duplice modo di estrinsecazione, per quelli che entrano in carriera e per quelli che debbono progredire in carriera. Ricordo che in Commissione questa proposta fu lungamente discussa, perchè si temeva che potesse obbligare gli impiegati ad una ulteriore prova oltre quella che li abilita, una volta entrati a percorrere la carriera scelta; ma si stabilì una dizione, per la quale è chiaramente escluso quest'obbligo. Però si ammise logicamente che il superamento favorevole di questi corsi significa possibilità di più rapido avanzamento.

Vi è poi il n. 7-*bis*, facilitazioni per gli studi di coloro che sono già impiegati dello Stato, con l'istituzione magari di borse di studio, in modo da far sì che gli impiegati possano accrescere la loro cultura e migliorare anche così il loro rendimento. Prima avveniva invece che l'impiegato che domandava un permesso per fare un esame si sentiva rispondere dal capo ufficio che sarebbe stato meglio che si applicasse al proprio lavoro.

In fine retribuzione fondamentale unica, principio basilare, da assumere a base del trattamento di quiescenza. Su questo punto mi intrattengo brevemente per ricordare che io stesso avevo proposto in Commissione un emendamento, per cui, secondo l'antica disposizione, l'impiegato che va in pensione venisse a liquidare i nove decimi dello stipendio complessivo. Però è stato giustamente osservato in Commissione — e di fronte a questa osservazione ritirai l'emendamento — che da una parte c'è il conglobamento di varie indennità, per cui mentre oggi si è a circa sei decimi, si andrà a circa otto decimi, ed è inoltre già in discussione la perequazione automatica, vale a dire l'automatica pensionabilità, in modo che, quando si va a riposo le pensioni vengono automaticamente a stabilirsi su quello che è l'ultimo stipendio. Quindi se ponessimo questo limite dei nove decimi fin da adesso, daremmo un eccessivo carico allo Stato. Esso resta però come una mèta da raggiungere. Al numero 12 dell'articolo 2 si diceva « il dovere di ogni impiegato di adempiere alle funzioni di ufficio al servizio esclusivo dello Stato », ma è sembrato meglio usare la formulazione dell'articolo 98 della Costituzione e cioè sostituire a « Stato » « Nazione » e così si dice « il diritto ed il dovere di ogni impiegato di adempiere le funzioni di ufficio al servizio esclusivo della Nazione ». Al numero 14 dell'articolo 2 io pensavo che ci si potesse fermare alle prime tre righe e cioè dire soltanto « la regolamentazione di ogni altro aspetto dello stato giuridico e dell'ordinamento gerarchico degli impiegati civili dello Stato », ma è sembrato utile mantenere la elencazione esemplificativa, ed allora ritenni opportuno proporre e la Commissione approvò di aggiungere « i rapporti informativi, i congedi e le ferie, i diritti della donna impiegata in stato di gravidanza o puerperio ». (*Interruzione del senatore Agostino*). Ho già detto che se non tutti i quattordici punti sono criteri e princìpi direttivi, una buona parte lo sono.

Infine la legge, all'articolo 6, dispone che il Governo è delegato ad emanare le norme necessarie per l'adeguamento dello stato giuridico e del trattamento economico degli altri dipendenti statali, mentre agli articoli 7 e 8 si dà una regolamentazione a sè per le aziende di Stato ferroviaria e postelegrafonica. I magistrati, che sono regolati con leggi a parte, sono stati espressamente esclusi da questa legge. Non era stata prevista qualche norma specifica per il personale della scuola, ed allora io ritenni di potermi rendere eco delle esigenze delle richieste del personale scolastico, perchè il personale scolastico ha compiti e funzioni talmente alte ed interessanti, che non può essere escluso dal beneficio economico dei gradi che invece hanno e conservano gli altri impiegati dello Stato. Ed allora è stato da me proposto ed approvato dalla Commissione un comma aggiuntivo all'articolo 2 che il relatore di maggioranza giustamente propone di inserire prima o dopo l'articolo 6. Sarà opportuno che il Senato, se approverà questo criterio, dia direttive alla Commissione per questo spostamento in sede di coordinamento. Con questo comma si propone: 1) accesso ai gradi iniziali delle carriere docente, direttiva ed ispettiva, mediante concorso per esami e per titoli, salve le eccezioni previste dalle norme in vigore; 2) mantenimento della facoltà di esercitare libere professioni, nei limiti delle norme in vi-

gore; 3) tutela della libertà di insegnamento con riguardo ai singoli gradi dell'istruzione.

In proposito, forse presenterò ancora un emendamento, perchè, prendendo spunto da quanto dice la relazione di maggioranza, mi pare opportuno che si dica qualcosa, o sotto forma — come ho detto — di emendamento, o quanto meno sotto forma di ordine del giorno, per la revisione della posizione economica degli insegnanti. L'insegnante si trova a non avere uno sviluppo di carriera economica per gradi, onde tale sviluppo per essi dovrebbe riassumere i benefici che gli sviluppi di altre carriere dànno attraverso la formazione dei gradi. A questo proposito la relazione così si esprime: « L'ordinamento giuridico ed economico degli insegnanti deve trovare per questa categoria una forma di carriera economica che, nella impossibilità della scelta di quella per gradi, ne riassuma i benefici ».

Quindi o con qualche emendamento che fissi questo concetto nella legge o con un ordine del giorno, che eventualmente potrebbe essere approvato dal Senato, occorre dare l'avvio al Governo e alla Commissione parlamentare per l'attuazione di questo concetto.

Tale Commissione parlamentare è prevista, come è noto, dall'articolo 3 e dovrebbe, anche per l'opposizione, costituire ampia e sufficiente garanzia, perchè, come in simili occasioni per altre leggi delega, il Governo non sarà solo ad emanare e a fucinare questi decreti di attuazione, ma avrà vicino il Parlamento, sia pure nella misura ridotta dei delegati dell'uno e dell'altro ramo, che nel progetto del Governo erano previsti in cinque per ciascuna Camera, e che la Commissione unanimemente ha portato, su mia proposta, a sette, in modo che vi possa essere un maggior contributo del Parlamento in sede di attuazione.

Ho compiuto una scorribanda molto sommaria sulle singole disposizioni di questa legge e credo di potere, a questo punto, concludere dicendo che, in effetti, questa è soltanto una pagina o un capitolo della riforma della burocrazia, ma è tuttavia un passo deciso in avanti, per il progresso, non soltanto economico, dei dipendenti statali, bensì anche per un maggior prestigio degli stessi e in genere per una migliore funzione dell'amministrazione pubblica.

In proposito, non però per il gusto di autocitarmi, ricorderò che nella seduta del 15 ottobre 1952, quale relatore del bilancio degli interni dell'esercizio 1952-53, rispondendo ai vari interventi, mi soffermai per poco sulla riforma burocratica, dicendo: « istituirei un segretario permanente in ogni Ministero, con riduzione delle responsabilità dei Direttori generali, il che darebbe continuità all'azione ministeriale e consentirebbe anche forse di sopprimere i Sottosegretariati; darei poi una responsabilità diretta ad ogni singolo impiegato (e vedo questo principio così bene attuato e affermato nella legge delega) anche all'usciere, abolendo lo scarico delle responsabilità che è la magagna della burocrazia; istituirei dei ruoli aperti fino ad un certo grado (e si è attuato qui il principio intermedio fra ruolo aperto e ruolo chiuso, che mi pare possa soddisfare allo stato questa esigenza); darei ampie possibilità di contratti a termine (di questo non si parla nella legge, ma penso che sia opportuno che queste cose vengano tenute presenti affinchè nell'attuazione della legge stessa in sede di emanazione dei decreti, laddove qualcuno di questi princìpi possa essere attuato, lo sia) che porrebbe gli impiegati in una situazione anche psicologica diversa nel lavoro da prestare.

Ricordo che una volta un impiegato di Stato disse ad un impiegato di azienda bancaria: noi facciamo un concorso. E l'impiegato di banca rispose: ma noi il concorso lo facciamo ogni giorno. In effetti quando c'è la possibilità di saltar via ad ogni momento, c'è un maggior senso di responsabilità nel compimento del proprio dovere. E proseguivo: « È ovvio che sono anche per il decentramento, (già in via di attuazione attraverso altra legge delega) e lo snellimento dei servizi e dei controlli (a questo riguardo il discorso sarebbe lungo e ci porterebbe al di fuori della legge delega, ma basta accennare alla razionalizzazione e meccanizzazione dei servizi) per una riduzione della spesa, con revisione del numero degli impiegati, ma contemporaneo aumento di trattamento di quelli che restano, e poi, in definitiva, forse anche per uno sgravio del fondo pensioni, incanalando, in tutto o in parte, in un sistema assicurativo quello che è ora il trattamento di quiescenza ».

Ho dato qualche idea, così schematicamente, ma, ripeto, sono idee personali, mie, così come dissi allora, pur essendo in qualità di relatore, e così come oggi posso affermare a maggior ragione e anche con maggior coscienza, per il fatto che alcuni di questi punti sono oggi attuati nel provvedimento in esame, mentre per gli altri, formulo il voto che essi siano tenuti presenti in uno sviluppo futuro.

Mi piace ora di chiudere con la lettura di poche righe della relazione di maggioranza, in cui può dirsi sia tutto il nocciolo di questa legge. Scrive il relatore Zotta: « Aver posto la pietra miliare di codesto rinnovamento nella creazione del grado funzionale significa dar rilievo alle dignità delle funzioni che, anche nei gradi meno elevati, gli impiegati dello Stato sono chiamati ad assumere, e trasformare, come si è detto, in un modo vivo e concreto l'impiegato in funzionario ».

Se la legge avrà assolto a questo compito, così ben delineato, in queste poche parole, dalla relazione di maggioranza, noi avremo fatto opera utile ed altamente benefica per il Paese. (*Vivi applausi dal centro. Congratulazioni*).

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

ELIA. Prendo la parola sul progetto della legge di delega al Governo per la emanazione delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato, non soltanto nella mia qualità di senatore ma, anche vorrei dire, di modesto impiegato dello Stato. Qualcuno si allarmò quando vide eletti in quest'Alta Assemblea vari dipendenti dello Stato, ma io credo che l'allarme fosse esagerato e non rispondente a ragioni sostanziali. Effettivamente la voce diretta delle categorie impiegatizie può farsi sentire anche nelle Assemblee legislative, senza che con ciò si debba rivolgere a chiedere favori e privilegi, limitandosi ad esporre le reali necessità della categoria stessa, che in sostanza debbono coincidere con quelle dell'Amministrazione e del suo buon andamento; perchè l'impiegato dello Stato tanto più si sentirà in una posizione di dignità e di prestigio, quanto più le sue funzioni risponderanno a quelle che sono le necessità statali alle attese dei cittadini nel confronto dell'Amministrazione. Perciò io penso di poter esprimere la mia soddisfazione e quella degli impiegati statali per la discussione di questa legge delega. È da tanto che si parlava della riforma dell'Amministrazione dello Stato, della riforma della burocrazia; è tanto tempo, che, quasi vorrei dire, gli impiegati avevano perso la fiducia che si potesse arrivare a questa discussione e alla possibilità di un miglioramento e a una riforma dell'Amministrazione. Oggi finalmente ci siamo giunti e vorrei dire che ci siamo giunti nel modo migliore, nell'unico modo col quale era possibile giungervi, cioè attraverso una legge delega.

L'opposizione ha fatto molte obiezioni a questa legge di delega ed ha detto soprattutto che essa è incostituzionale. Già il precedente oratore ha esaurientemente risposto a queste obiezioni. Naturalmente la discussione potrebbe continuare a lungo e, probabilmente, ognuna delle parti resterebbe sulla propria posizione e nella propria opinione, ma la realtà è che la legge delega era necessaria in una materia che è essenzialmente tecnica, e abbraccia una vasta gamma di disposizioni e interessa molti e vari problemi. Non è possibile poter discutere in un'Assemblea ogni particolare di quella che dovrà essere la complessa e varia legislazione per la riforma dell'Amministrazione statale e ciò vale anche per la semplice riforma delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati dello Stato. L'opposizione ha detto che si tratta di una materia eccessivamente vasta e non specificata; ha detto che si tratta di una materia che non trova nella legge delega quella determinazione di princìpi e criteri direttivi e quegli oggetti definiti che la Costituzione richiede; ma, secondo me, la realtà è diversa: o noi ammettiamo la possibilità di una legge delega, ed allora essa va attuata proprio quando si tratta di una materia molto vasta e di una materia la quale, come dicevo, ha soprattutto un carattere tecnico che è difficile discutere...

AGOSTINO. Più che carattere esclusivamente tecnico, ha carattere umano.

ELIA. Inoltre, se prescindiamo da quella che è la vastità della materia e guardiamo alla determinazione di princìpi e di criteri

direttivi che sono quelli che importano, soprattutto, vediamo che in questa legge delega effettivamente questa determinazione di princìpi e di criteri direttivi c'è, e c'è con una specificazione molto chiara e molto precisa. Quindi io ripeto che soprattutto se non vogliamo formalizzarci, data l'urgenza di questa legge che è attesa da tanto tempo da tutta la classe impiegatizia... (*Commenti e interruzioni dalla sinistra*).

DE LUCA LUCA. Non è vero! Lei parla a nome della classe impiegatizia e non conosce il fermento che c'è in tutte le categorie degli statali.

ELIA. Questo fermento c'è appunto perchè si attende da troppo tempo questa legge che deve togliere la classe impiegatizia da uno stato di disagio e di umiliazione che è veramente sentito e per il quale è necessario appunto che urgentemente si provveda al rimedio. (*Interruzioni dalla sinistra*).

DE LUCA LUCA. Questa è una legge-capestro!

ELIA. Rimandare questa legge vorrebbe dire rimandare ancora una volta alle calende greche quelle disposizioni che gli impiegati attendono e dalle quali si aspettano un miglioramento della loro situazione, miglioramento materiale ed economico per quel che riguarda il loro stipendio, ma, soprattutto, miglioramento morale, miglioramento spirituale per quello che riguarda la loro posizione nell'àmbito dell'amministrazione. (*Interruzioni dalla sinistra*).

La necessaria determinazione di princìpi e di criteri direttivi è espressa nella legge con sicurezza e con chiarezza di cui bisogna dare atto a coloro che l'hanno presentata e che è richiamata nella pregevole relazione che ad essa si accompagna e che e si incentra soprattutto su questi princìpi: grado, competenza, responsabilità. Ciascun ufficio assuma intera la responsabilità del proprio operato.

Vi è dunque una trasformazione dell'apparato burocratico: ad un ordinamento a tipo di responsabilità anonima si sostituisce un sistema di distribuzione di competenza, di funzioni e di responsabilità: ed è proprio questo di cui l'Amministrazione aveva bisogno, ed è proprio questo che i funzionari dello Stato si attendono, perchè essi vedono nell'irresponsabilità attuale, nel diluirsi e lo smarrirsi di ogni impegno, di ogni responsabilità e quindi, in sostanza, di ogni merito, per l'attività dei funzionari statali, una posizione veramente di umiliazione che rende le loro funzioni pesanti, grigie ed incapaci di mettere in rilievo il valore e la direttiva personale del funzionario statale.

DE LUCA LUCA. I funzionari dello Stato vogliono anche mangiare un po' meglio!

ELIA. Certo; anche questo è giusto. Ed in effetti anche di questo la legge si occupa e si preoccupa. (*Interruzioni dalla sinistra*).

Soprattutto è da approvare e da applaudire, in questa legge, l'abolizione del sistema dei gradi che dal 1923 è stato stabilito per tutte le Amministrazioni statali in correlazione coi gradi della gerarchia militare. Questo è stato veramente un assurdo, un gravissimo errore del fascismo, il quale aveva creduto con questa forma meccanica ed illusoria di divise e di gradi di dare prestigio all'Amministrazione statale. Ma di fatto si era costituita una gerarchia assurda, per cui, come accennava il precedente oratore, funzionari di gruppo *A*, così chiamati perchè era necessaria la laurea per accedere a questo gruppo, potevano essere di grado inferiore di quelli di gruppo *B*: confusione quindi nel campo delle retribuzioni e soprattutto nel campo gerarchico, confusione che avviliva in effetti il funzionario e le sue funzioni.

Questa gerarchia militare, imposta ad amministrazioni che niente avevano a che fare con l'ordinamento militare, come quella della giustizia, per esempio, hanno portato ad una confusione e ad un abbassamento di livello morale in tutta l'Amministrazione statale. Questo disegno di legge, abolendo il sistema attuale e portando la diversificazione dei gradi in relazione alle funzioni ed alle responsabilità, corrisponde veramente ad un bisogno sentito di tutti i funzionari statali. I gradi funzionali si modelleranno soprattutto su quelle carriere direttive e saranno ridotti a quattro, cioè: segretario, capo sezione, capo divisione e di-

rettore generale. Almeno studi precedenti abbastanza autorevoli, ed anche affermazioni dell'onorevole sottosegretario Lucifredi, fanno credere e sperare che questa sarà la direttiva della riforma generale.

E questi gradi, che rispondono effettivamente ad una concezione funzionale e di responsabilità, sono veramente quelli che possono soddisfare gli impiegati e l'amministrazione statale. La Commissione ha proposto di aggiungere il termine « qualifica » a quello di « grado » tutte le volte che questo ricorre nel disegno di legge, perchè ci sono delle specifiche funzioni, in talune amministrazioni, soprattutto in quelle tecniche, a cui non si possono applicare i gradi predetti. Questo punto è espresso nel numero due dell'articolo 2 del disegno di legge, ove la Commissione propone di modificare il testo originario che suona così: « la organizzazione dei gradi, con l'adozione del criterio che a ciascun grado corrispondano diverse funzioni o responsabilità, nonchè la determinazione di eventuali classi nei gradi ».

Infatti la possibilità di eventuali classi nei gradi, potrebbe riportare appunto al moltiplicarsi dei gradi stessi, pur chiamati sotto altro nome, e potrebbe riportare quella confusione che, purtroppo, c'è stata fino ad oggi. Qui piuttosto io penserei che un altro grado potrebbe essere inserito: quello dell'ispettore. Infatti, in molte amministrazioni noi abbiamo gli ispettori che hanno una funzione particolare la quale non si identifica nè con quella del capo servizio, nè tanto meno con quella del Direttore generale. Sarebbe quindi opportuno forse creare un grado speciale, riguardante gli ispettori nell'Amministrazione.

BITOSSI, *relatore di minoranza*. Perchè non presenta un emendamento, in modo che ciò che propone sia espresso nella legge?

ELIA. Si potrà forse, nella discussione degli articoli, presentare un emendamento; questo non è vietato a nessuno nella discussione che si dovrà fare in appresso. Oggi siamo nel campo della discussione generale, e quindi naturalmente mi limito ad esporre quelle idee che potranno poi essere vagliate ed accettate dagli altri colleghi che parleranno in questa discussione generale.

Non mi attardo ancora sul punto della responsabilità dei funzionari dello Stato, che sarà una molla molto forte per far sì che essi mettano nella loro attività tutto l'impegno necessario.

Altra direttiva che ha grande importanza è quella che stabilisce l'ammissione ai concorsi soprattutto per esame e poi il passaggio nei vari gradi per esame e per titoli. Va accentuata la possibilità che i funzionari possano progredire nella carriera per merito accertato. Oggi, purtroppo, c'è il sistema dei ruoli chiusi per cui la promozione non è possibile se non quando si rendano vacanti dei nuovi posti ed il metodo di valutazione è quanto mai inefficace, perchè le note di qualificazione sono ridotte a cosa inutile o addirittura ridicola, dato che si dà un ottimo a tutti senza distinzione di merito. Quindi giustamente la Commissione ha espresso autorevolmente il voto che le note di qualifica siano abolite. La scelta può essere fatta per concorso e soprattutto deve essere valorizzato l'esame per merito distinto, che potrà mettere in luce i migliori funzionari.

Altri rilievi assai importanti sono quelli che riguardano i corsi di perfezionamento e le borse di studio. L'attuazione di questi corsi di perfezionamento darà la possibilità ai più volenterosi di farsi notare, mentre la creazione di borse di studio permetterà ai più intelligenti di ottenere il titolo per passare al gruppo superiore.

Per quel che riguarda gli stipendi, è vero che non ci sono precisazioni in senso assoluto, ma d'altra parte è anche vero che il Governo si è ormai impegnato in molti modi, soprattutto con gli anticipi già dati, a migliorare le retribuzioni. Già la possibilità di stabilire l'unificazione delle varie voci delle retribuzioni statali è di per sè notevole miglioramento specie in confronto delle pensioni, per cui l'impiegato che avrà raggiunto i limiti di età non si troverà, come oggi, costretto ad andare in pensione con una decurtazione fortissima che lo mette in uno stato di miseria e di fame. Quindi già questo è un grande guadagno che i funzionari faranno con l'unificazione e col conglobamento delle loro retribuzioni economiche che oggi presentano quella complessità e quella varietà di voci che ha reso possibile una disparità notevolissima tra i funzionari di varie categorie e di vari Ministeri.

E qui bisogna dire che i funzionari non solo sentono la inadeguatezza delle attuali retribuzioni ma sentono, soprattutto, la umiliazione della diversità delle retribuzioni per cui funzionari che hanno lo stesso grado, la stessa responsabilità che hanno dato gli stessi concorsi, si trovano in condizioni economiche diversissime. Di qui la necessità che attraverso questa legge delega si giunga veramente a stabilire una eguaglianza tra gli stipendi dei funzionari dello Stato. Qui rientra la questione dei casuali sulla quale si è discusso nelle Assemblee legislative e che ancora non ha trovato la sua soluzione. Noi pensiamo che questa soluzione debba effettivamente trovarsi nella occasione della legge delega e della riforma dell'Amministrazione. E la soluzione deve essere di massima trovata nella abolizione di questi casuali, nell'abolizione di questa superfetazione di compensi eccezionali e straordinari che sono venuti ad aggiungersi ai compensi dovuti per legge e che non hanno trovato la loro sistemazione legislativa e quindi, fino ad oggi, sono stati fuori del bilancio senza che i Ministri abbiano potuto controllare il modo della ripartizione, creando quelle sperequazioni che sono state da tutti deplorate. Bisogna che la attuale riforma porti anche su questo campo ad una parificazione e a quella perequazione che è richiesta dai funzionari. Ai casuali, bisognerebbe anche aggiungere un certo numero di indennità che sono attribuite specialmente ai funzionari di più alto grado, indennità che non si sa a quanto ammontino e che vengono distribuite non per un lavoro effettivo che venga fatto in più delle ordinarie prestazioni impiegatizie, ma indennità che vengono date, più per una forma di privilegio, che per altro. Ora penso che una notevole parte dei fondi che dovrebbero andare a migliorare gli stipendi dei funzionari e vorrei aggiungere anche dei funzionari dei gradi inferiori che hanno diritto a poter avere quel minimo che garantisca una vita umana e civile, dovrebbe essere reperita attraverso lo sfoltimento di tante indennità. Così sarà stabilita veramente quella perequazione ed equità di distribuzione di mezzi di cui lo Stato dispone, che deve essere il suo fine e il suo scopo essenziale.

Nella legge delega nulla si dice a proposito dell'età in cui i funzionari dello Stato dovranno andare in pensione. Noi ricordiamo che qui in Senato si era iniziata una discussione a proposito di due progetti di legge; uno di iniziativa governativa, che tendeva a stabilire i 65 anni di età come termine inderogabile della quiescenza per gli impiegati statali, e l'altro, d'iniziativa parlamentare, che invece proponeva di stabilire i 70 anni. Sappiamo che la tendenza generale dell'Amministrazione statale è oggi quella di mettere in pensione i funzionari statali al 65° anno di età. Si può riconoscere che, data la pressione dei giovani che cercano di entrare e di avere un impiego e dato il miglioramento della situazione delle pensioni che si verrà ad attuare, può essere anche accettato questo limite. Però vorrei richiamare l'attenzione su alcuni casi particolari.

Come si era stabilito che gli insegnanti potessero raggiungere i 70 anni di età; come è stabilito che i magistrati e i professori di Università possano perfino arrivare ai 75 anni di età, pur svolgendo mansioni di una responsabilità e di una gravità notevolissima, quali quelle del giudicare e dell'educare i giovani, vorrei dire che anche altri funzionari statali dovrebbero essere equiparati a questi, avendo funzioni in grande prevalenza intellettuali e culturali, per cui la maggiore esperienza ed età può essere effettivamente un pregio ed un vantaggio nello svolgimento delle loro funzioni. Ci sono, ad esempio, i funzionari degli archivi di Stato che hanno la carriera molto ristretta e a capo dei quali è necessario che siano persone di grande esperienza e di grande capacità, che si acquista appunto con il lungo esercizio. Perchè non dare a questi funzionari, come pure ai reggenti delle biblioteche, ai funzionari che dirigono le sovrintendenze alle belle arti, a tutti quei funzionari cioè che svolgono funzioni prevalentemente intellettuali e culturali, la possibilità di raggiungere almeno il 70° anno di età? Tanto più che la loro carriera è lenta e l'ingresso in essa è reso ancor più difficile dalla necessità di titoli e di frequenza in scuole universitarie aggiuntive, come per la paleografia e la biblioteconomia, titoli che si acquistano dopo aver ottenuto la laurea in lettere o in filosofia, per la necessità di una speculazione che richiede quindi un ingresso più tardivo in carriera. Mi pare che

questa richiesta sia equa e potrebbe essere tenuta presente e accettata nella legge.

Ricordo che nella Costituzione si parla di promozioni per anzianità che sono riservate esclusivamente ai parlamentari. Mi pare che in relazione al nuovo ordinamento bisognerebbe chiarire che cosa si intenda dire con queste promozioni esclusivamente per anzianità, dato che ormai la promozione per anzianità sembra essere quasi esclusa dal sistema generale delle promozioni.

DE LUCA LUCA. Queste promozioni sono riservate al potere esecutivo, non al Parlamento.

ELIA. Parlavo della necessità di chiarire cosa si intenda per promozioni per anzianità, e questo spetta al potere legislativo.

Per quanto riguarda poi il problema del carico di famiglia desidero osservare che togliere la relativa indennità quando i figli compiono 21 anni di età è attualmente una vera incongruenza perchè è proprio allora che i figli dei funzionari frequentano le scuole superiori, e quindi il loro carico è più gravoso. Sarebbe proprio in quel momento che lo Stato dovrebbe andare incontro ai propri funzionari. Il termine di cessazione di tale indennità dovrebbe quindi essere prorogato, considerando che un giovane non è a posto prima dei 24-25 anni (nelle circostanze più fortunate, perchè oggi succede ancora di trovare dei giovani di 27-30 anni senza collocamento).

Queste sono le osservazioni che ho inteso fare molto sommariamente a proposito del progetto di legge in discussione e che spero il Senato voglia approvare per dare appunto ai funzionari dello Stato quella tranquillità e serenità che essi attendono da lungo tempo. Certo, neanche questa sarà una legge perfetta, e sono sicuro che non accontenterà tutte le aspettative e tutti i desideri: ma per essa si farà indubbiamente un grande passo in avanti poichè si porranno dei punti fermi molto rilevanti quanto a miglioramento e rinnovamento della posizione dei funzionari statali. Di ciò bisogna dare atto al Governo; di ciò penso che terrà conto il Senato nel concedere la sua approvazione sollecita, in modo da offrire al Governo la possibilità di giungere alla attuazione dei punti essenziali del progetto di delega, che sono stati così ben chiariti nella relazione di maggioranza e nelle discussioni svoltesi in Commissione. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Sull'ordine dei lavori.

ZELIOLI LANZINI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ZELIOLI LANZINI. Signor Presidente, è iscritto al punto secondo dell'ordine del giorno della seduta pomeridiana un disegno di legge concernente disposizioni in materia di imposta generale sull'entrata per le contrattazioni effettuate nelle borse merci e per le vendite in genere su titoli rappresentativi di merci. Poichè, per evitare che il provvedimento resti inoperante, è necessario che sia approvato sollecitamente, e dato che nella seduta pomeridiana sarà presente il Ministro delle finanze, la pregherei di voler mettere al punto primo dell'ordine del giorno la discussione di questo disegno di legge che senza dubbio sarà assai rapida, dato che non v'è opposizione.

PRESIDENTE. All'inizio della seduta pomeridiana di oggi potrà essere chiesta l'inversione dell'ordine del giorno.

Approvazione di disegni di legge da parte di Commissioni permanenti.

PRESIDENTE. Comunico che, nelle sedute di stamane, le Commissioni permanenti hanno esaminato ed approvato i seguenti disegni di legge:

6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti):

« Modificazione dell'articolo 2 del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1188, concernente istituzione del ruolo dei professori di storia dell'arte nei licei classici » (355), d'iniziativa dei senatori Riccio e Lamberti;

7ª Commissione permanente (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile):

« Disciplina dei benefici da concedere agli agenti della carriera d'ordine delle Ferrovie dello Stato provenienti dai sottufficiali delle Forze armate » (524);

« Modificazioni agli articoli 36, 37, 39, 60, 61, 63 e 81 del Codice della strada approvato con regio decreto 8 dicembre 1933, n. 1740 » (552).

Presentazione di relazione.

PRESIDENTE. Comunico che, a nome della 8ª Commissione permanente (Agricoltura e alimentazione), il senatore Menghi ha presentato la relazione sul disegno di legge: « Provvedimenti per lo sviluppo della piccola proprietà contadina » (499), d'iniziativa del senatore Sturzo.

Questa relazione sarà stampata e distribuita ed il relativo disegno di legge sarà iscritto all'ordine del giorno di una delle prossime sedute.

Il Senato si riunirà nuovamente in seduta pubblica oggi, alle ore 16,30, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta alle ore 13,05.

Dott. MARIO ISGRÒ
Direttore dell'Ufficio Resoconti