

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

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

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

### 59° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 GENNAIO 1983

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente MURMURA

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede redigente

« Legge quadro sul pubblico impiego »  
(1952), approvato dalla Camera dei deputati  
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE . . . . Pag. 651, 658, 659 e *passim*  
BONIFACIO (DC) . . . . 652, 653, 654 e *passim*  
BRUGGER (Misto-SVP) . . . . . 666  
COLOMBO Vittorino (V.) (DC), *relatore alla*  
*Commissione* . . . . 653, 654, 656 e *passim*  
JANNELLI (PSI) . . . . 654, 655, 659 e *passim*  
MAFFIOLETTI (PCI) . . . . 653, 654, 666 e *passim*  
MANCINO (DC) . . . . . 655  
MODICA (PCI) . . . . . 655, 656, 657 e *passim*  
PAVAN (DC) . . . . . 658, 659  
SCHIETROMA, *ministro per la funzione pub-*  
*blica* . . . . . 659, 660, 661

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

« Legge quadro sul pubblico impiego » (1952), ap-  
provato dalla Camera dei deputati  
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del gior-  
no reca il seguito della discussione del di-  
segno di legge: « Legge quadro sul pubbli-  
co impiego », già approvato dalla Camera  
dei deputati.

La Commissione, nella seduta di ieri, ha  
deciso di accantonare la discussione di quasi  
tutti gli articoli del titolo I, che oggi dovrem-  
mo riprendere in esame iniziando dall'arti-  
colo 1. Forse, tuttavia, sarebbe opportuno  
passare direttamente all'articolo 2 e quindi  
a tutti gli altri articoli, accantonando per il  
momento l'articolo 1 che fissa l'ambito di  
applicazione del provvedimento.

*I lavori hanno inizio alle ore 10,50.*

Poichè non si fanno osservazioni, passiamo all'esame dell'articolo 2, di cui do lettura:

Art. 2.

(Disciplina di legge)

Sono regolati in ogni caso con legge dello Stato e, nell'ambito di competenza, con legge regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, ovvero sulla base della legge, per atto normativo o amministrativo, secondo l'ordinamento dei singoli enti o tipi di enti:

1) gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi, i principi fondamentali di organizzazione degli uffici;

2) i procedimenti di costituzione, modificazione di stato giuridico ed estinzione del rapporto di pubblico impiego;

3) i criteri per la determinazione delle qualifiche funzionali e dei profili professionali in ciascuna di esse compresi;

4) i criteri per la formazione professionale e l'addestramento;

5) i ruoli organici, la loro consistenza e la dotazione complessiva delle qualifiche;

6) le garanzie del personale in ordine all'esercizio delle libertà e dei diritti fondamentali;

7) le responsabilità dei dipendenti, comprese quelle disciplinari;

8) la durata massima dell'orario di lavoro giornaliero;

9) l'esercizio dei diritti dei cittadini nei confronti dei pubblici dipendenti ed il loro diritto di accesso e di partecipazione alla formazione degli atti della pubblica amministrazione.

A questo articolo è stato presentato dal senatore Bonifacio un emendamento tendente ad inserire, dopo il n. 9), i seguenti:

« 10) la composizione delle delegazioni legittimate a stipulare gli accordi ed i relativi procedimenti;

11) ogni altra disciplina non demandata specificamente dalla legge agli accordi, secondo le disposizioni dell'articolo 3 ed i principi da esse desumibili ».

**B O N I F A C I O**. Signor Presidente, ad illustrazione dell'emendamento aggiuntivo da me presentato, vorrei rilevare che gli articoli 2, 3 e 10 delineano una ripartizione tra le materie che dovranno essere disciplinate per legge, nel rispetto — oltretutto — della riserva di legge prevista nella Costituzione, e le materie, invece, demandate alla contrattazione collettiva.

Il provvedimento stesso, come abbiamo potuto constatare, prevede il modo di formazione delle delegazioni legittimate a stipulare gli accordi collettivi; poichè esso prevede — e questo è certamente un punto rilevante — i principi fondamentali ai quali si devono attenere le regioni, è evidente che queste ultime, nell'esercizio delle loro attribuzioni, devono riservare alla legge ciò che la legge nazionale stabilisce come principio fondamentale della legislazione. Ora, tra questi punti deve essere anche prevista per legge la composizione delle delegazioni legittimate a stipulare gli accordi.

L'emendamento da me proposto all'articolo 2 non modifica dunque la sostanza delle cose, ma rende esplicito — al punto 10) — l'obbligo di riservare alla legge la composizione delle delegazioni legittimate a stipulare gli accordi ed i relativi procedimenti.

Per quanto riguarda il punto 11), il disegno di legge in esame, come ho detto, discrimina tra le materie assegnate alla contrattazione collettiva e quelle riservate alla disciplina di legge. Tuttavia, potrebbero sorgere su alcuni punti — che non possiamo ora neppure prevedere — controversie interpretative, controversie che il punto 11) dell'emendamento da me proposto vuole risolvere nel senso che ogni altra disciplina non demandata specificamente dalla legge agli accordi, secondo le disposizioni dell'articolo 3 ed i principi da esse desumibili, debba essere regolata per legge.

Mi sembra che in questo modo si rispetti esattamente la norma costituzionale che, per larga parte di questa materia, ha dispo-

1<sup>a</sup> COMMISSIONE

59° RESOCONTO STEN. (19 gennaio 1983)

sto una riserva di legge. Quindi, anche questo secondo punto dell'emendamento aggiuntivo non stravolge la logica del provvedimento, ma vuole evitare future, possibili — e a mio parere probabili — controversie interpretative.

Aggiungo che al punto 11) dell'emendamento da me proposto ho parlato di riserva di legge per quanto riguarda l'intera materia non demandata specificamente agli accordi collettivi per affermare il principio — mi sembra ovvio — di una prevalenza della riserva di legge ed ho anche fatto riferimento ai principi desumibili dall'articolo 3 perchè, naturalmente, da questo articolo si devono ricavare i principi fondamentali ai quali subordinare la legislazione regionale.

Questo è, in sostanza, il senso dell'emendamento che ho presentato.

**M A F F I O L E T T I .** Signor Presidente, ad un primo esame degli emendamenti presentati dal senatore Bonifacio al testo in esame, credo che si debba cogliere lo sforzo positivo da lui perseguito per ovviare agli inconvenienti della formulazione riscontrati nel corso della discussione generale sull'articolo 1 che presenta alcuni problemi di rilevanza costituzionale.

**B O N I F A C I O .** Ma ora stiamo esaminando l'articolo 2!

**M A F F I O L E T T I .** Parlerò anche dell'articolo 2. Il meccanismo per superare il valore delle disposizioni di principio ed il passaggio al richiamo dei principi vincolanti per l'attività regionale presuppone comunque che alcune norme fondamentali siano richiamate anche per quanto attiene l'esercizio delle potestà attribuite alle regioni.

A me interessa che, per esempio, tra le norme fondamentali vi sia quella della perequazione retributiva, dell'applicazione in tutte le regioni del principio che, a pari livello professionale, deve corrispondere pari livello retributivo, così da evitare una contrattazione frammentata regionalmente, tale da sconvolgere tale principio.

Ora, nel meccanismo studiato dal senatore Bonifacio si superano — è vero — certi

inconvenienti, ma non vengono offerte tutte le garanzie necessarie; da parte mia manifesto tale perplessità, anche se nei riguardi del problema non saprei quale soluzione immediata suggerire. Qui è previsto soltanto un meccanismo — basato soprattutto sul limite globale della spesa — in grado di offrire una qualche garanzia. In sostanza come si opera? Si opera riservando alla legge la composizione delle delegazioni legittimate a stipulare gli accordi e si afferma che ogni altra disciplina non demandata specificamente dalla legge agli accordi sia regolata per legge, il che mi sembra un chiarimento essenziale.

Stabilito quindi che la delegazione trova una sua legittimazione nella legge, a questa si demanda di fissare l'applicazione di uno dei principi, quello del limite della spesa, e di fissare principi uniformi ai quali si deve attenere la negoziazione regionale entro il limite massimo della spesa. Pertanto, il limite non è più posto dallo Stato in quanto tale, ma è demandato alla delegazione degli enti regionali. Ebbene, tutto ciò mi lascia un po' perplesso.

**B O N I F A C I O .** Le faccio presente, senatore Maffioletti, che ho presentato emendamenti anche all'articolo 10.

**M A F F I O L E T T I .** Nel suo emendamento, che tende a sostituire il primo comma dell'articolo 10, si prevede un accordo che fissa i principi uniformi ai quali si devono attenere gli accordi regionali ed il limite massimo delle spese — mi corregga se sbaglio — ed io ne traggio le conclusioni.

Dico le cose come le vedo: poi mi correggerete; è l'accordo nazionale che fissa principi uniformi per le regioni, non è più lo Stato attraverso la legge.

**C O L O M B O V I T T O R I N O (V.),** *relatore alla Commissione.* Nel titolo II del provvedimento sono previsti principi normativi di omogeneità.

**M A F F I O L E T T I .** Ma come vengono applicati? Attraverso l'accordo?

1<sup>a</sup> COMMISSIONE

59° RESOCONTO STEN. (19 gennaio 1983)

**COLOMBO VITTORINO (V.), relatore alla Commissione.** Mi permetta una interruzione; ad esempio, per quanto riguarda questo tema, l'ultimo comma dell'articolo 17 dice esplicitamente che: « Per ogni qualifica funzionale deve essere fissato un livello retributivo unitario che deve essere articolato in modo da valorizzare la professionalità e la responsabilità e deve ispirarsi al criterio della onnicomprensività ».

Pertanto, il concetto della perequazione di cui lei giustamente si preoccupa trova un fondamento, una definizione ben chiara e un riferimento nel disegno di legge in discussione.

**MAFFIOLETTI.** Allora non si tratta di una fissazione di principi, ma di un'applicazione di principi. In questo caso, quella norma va poi specificata in un accordo.

Questo è un primo problema; l'altro riguarda il limite alla legislazione regionale stabilito dalle norme fondamentali derivanti da riforme di portata economico-sociale.

**PRESDENTE.** Senatore Maffioletti, vorrei ricordarle che stiamo discutendo sull'articolo 2, mentre l'esame dell'articolo 1 è stato accantonato.

**BONIFACIO.** Signor Presidente, prendo la parola sull'ordine dei lavori. Poichè in un certo senso sono d'accordo con il collega Maffioletti di considerare globalmente tutti gli emendamenti da me presentati, chiedo se è possibile tornare sulla deliberazione già assunta; sono convinto, infatti, che la via più ragionevole da percorrere sia quella dell'illustrazione complessiva degli emendamenti. Poichè l'intervento del senatore Maffioletti riguarda il rapporto Stato-regioni, cui si riferisce l'emendamento che devo ancora illustrare, ripeto che forse sarebbe conveniente chiarire il senso, il disegno complessivo sottostante a questo emendamento all'articolo 2 ed agli altri.

**COLOMBO VITTORINO (V.), relatore alla Commissione.** In verità, ritenevo che l'accantonamento dell'articolo 1 com-

portasse il rinvio della discussione su questo specifico tema. Con l'articolo 2 e seguenti, infatti, si affronta un altro tema di fondo del provvedimento, cioè quello della riserva di legge e della materia demandata ai diversi livelli della contrattazione.

Comunque, qualsiasi modo di affrontare l'argomento può essere utile. Avevamo cominciato a discutere dell'articolo 2 che fissa le materie riservate alla legge. Se si ritiene che l'emendamento aggiuntivo all'articolo 2 del senatore Bonifacio si ricolleggi all'articolo 1 e che pertanto sia opportuno riprendere la trattazione di questo articolo, non ho nessuna obiezione. Forse, un qualche aggancio, anche se tutto sommato abbastanza modesto, esiste tra la problematica dell'articolo 1 e le ultime parole del punto 11) dell'emendamento all'articolo 2 del senatore Bonifacio laddove si parla di « principi da esse desumibili », parole che onestamente suscitano qualche perplessità in quanto ritengo che potrebbero dare adito a difficoltà o a distorsioni interpretative.

Nella seduta di ieri si era sottolineato il fatto che il quadro che emerge dal provvedimento in discussione deve essere visto in relazione alle competenze istituzionali e alle riserve costituzionali a favore delle regioni ordinarie e, in particolare, delle regioni a statuto speciale; è per questo motivo che ero stato favorevole alla proposta del Presidente di cominciare oggi la discussione dell'articolo 2.

**JANNELLI.** Con l'emendamento aggiuntivo all'articolo 2 il senatore Bonifacio si preoccupa di stabilire che la composizione delle delegazioni legittimate a siglare gli accordi e i relativi procedimenti debba essere disciplinata per legge. Poichè l'articolo 10 del disegno di legge già stabilisce la composizione della delegazione legittimata a stipulare gli accordi e per lo Stato e per le regioni, non vedo perchè — se non per una migliore intelligenza dell'articolo 2 — si debba nuovamente prevedere, con disciplina di legge, nell'emendamento all'articolo stesso la composizione delle delegazioni.

Ripeto, non vedo la ragione di questo emendamento, dato che nell'articolo 10, an-

che nel testo emendato dal senatore Bonifacio, viene prevista la composizione della delegazione di parte pubblica. D'altra parte, non credo che possiamo andare oltre tale previsione, intervenendo anche per quanto attiene la composizione della delegazione sindacale, composta sulla base di valutazioni fatte dai sindacati.

Per quanto concerne il punto 11) dell'emendamento aggiuntivo Bonifacio, mi sembra che ci distacciamo dall'obiettivo, che ci eravamo prefissi, di delegificare la materia del pubblico impiego. Non comprendo, infatti, come ogni « altra disciplina non demandata specificatamente dalla legge agli accordi » possa essere regolata ancora per legge quando abbiamo già stabilito, o stiamo per stabilire, all'articolo 2 quali sono i punti fermi, precisi, stabiliti e disciplinati dalla legge. Non vedo perchè tutte le materie non comprese nell'articolo 2 debbano essere rimesse alla legge e non invece agli accordi.

Voglio ancora sottolineare come nell'articolo 2, al punto 8), si precisi che è la legge dello Stato a fissare la durata massima dell'orario di lavoro giornaliero, mentre poi nell'articolo 3, al punto 5), sono disciplinati in base ad accordi l'orario di lavoro, la sua durata e distribuzione e i procedimenti di rispetto. Da ciò si desume che con legge si deve stabilire l'orario massimo giornaliero e — con questo limite — negli accordi deve essere poi regolamentato l'orario di lavoro. Vi dico però, con molta franchezza, che per quanto riguarda la pubblica amministrazione non mi sembra sia opportuno, ai fini dell'efficienza, dell'adeguatezza e della perequazione tra le diverse situazioni, rimettere tali materie agli accordi. Quindi, non parlerei soltanto di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero, ma stabilirei che anche la regolamentazione dell'orario di lavoro deve essere prevista dalla legge.

M A N C I N O . Mi sembra un po' difficile!

J A N N E L L I . Sì, è vero, ma si può tentare di farlo. Lo dico perchè sono stato, a suo tempo, estensore di una decisione del

Consiglio di Stato sull'orario di lavoro; si trattò di una decisione dell'assemblea plenaria, perchè si trascinava ancora — dal 1942 — la questione se l'orario di lavoro giornaliero dei pubblici dipendenti dovesse essere di sette o di sei ore; le sei ore originarie erano state infatti portate, per ragioni connesse al periodo bellico, a sette e tali erano rimaste pur non essendo più legate a contingenze di guerra ed a disposizioni previste da decreti del capo del Governo del tempo scadute nel marzo del 1942.

Per questi motivi rimetterei alla legge la disciplina dell'orario di lavoro, tanto più che nell'articolo 30, che è una norma transitoria, stabiliamo — in attesa di una futura disciplina più articolata sulla materia — che, attualmente, l'orario di lavoro dei pubblici dipendenti è di sei ore.

Ricapitolando, la prima parte dell'emendamento all'articolo 2 del senatore Bonifacio, il punto 10), è già contenuto nell'articolo 10 del provvedimento stesso, mentre la seconda parte, il punto 11), può dar luogo a pericolose espansioni della sfera legislativa contraddicendo l'orientamento espresso dalla Commissione di delegificare al massimo in materia di pubblico impiego.

M O D I C A . La materia trattata dall'emendamento aggiuntivo del senatore Bonifacio è sicuramente collegata a quella degli altri emendamenti da lui presentati all'articolo 1 e all'articolo 10: perciò, francamente, mi sembra difficile decidere su questo emendamento prescindendo da una valutazione complessiva del problema che esso solleva.

Infatti, se l'articolo 1 dovesse rimanere così com'è, cioè un articolo che considera principi fondamentali, vincolanti quindi per la legge regionale, tutte le disposizioni della presente legge, sarebbe allora chiaro che l'articolo 10 potrebbe rimanere così com'è; esisterebbe cioè una delegazione a livello nazionale che stipulerebbe i contratti per i dipendenti di qualsiasi regione e, di conseguenza, non vi sarebbe spazio alcuno per una contrattazione a livello regionale e non esisterebbero accordi regionali.

Il senatore Bonifacio, però, non accetta l'idea che tutte le disposizioni del provvedimento possano essere fatte valere come principio e, invitando a modificare quella parte che ha chiaramente carattere di principio, apre uno spazio affinché vi possa essere una contrattazione a livello regionale; egli quindi con l'emendamento all'articolo 10 introduce l'ipotesi degli accordi regionali e poi, preoccupandosi dell'eventualità che questi accordi regionali facciano saltare l'economia complessiva della contrattazione, pone loro determinate condizioni preliminari. Tali accordi, quindi, verrebbero stipulati su base regionale attraverso una delegazione mista che il senatore Bonifacio propone, delegazione già prevista nell'articolo 10, anche se con compiti diversi.

Nell'articolo 10, così come approvato dalla Camera dei deputati, la delegazione mista decide; nel testo dell'emendamento proposto dal senatore Bonifacio, invece, la delegazione nazionale fornisce un quadro di riferimento all'interno del quale si svolgerebbe poi la contrattazione a livello regionale.

Comunque, la scelta decisiva che si deve fare è sempre relativa all'articolo 1: o se ne apre la discussione, enucleandone i principi fondamentali (allora vale l'emendamento all'articolo 10 e vale anche quello all'articolo 2, soprattutto il punto 10) che dà alle regioni, in previsione di ipotetici accordi regionali, la possibilità di stabilire la composizione delle delegazioni che tratteranno con i sindacati), oppure è chiaro che, se dovessero cadere le proposte di modifica all'articolo 1, non avrebbe neanche più senso l'emendamento all'articolo 2 del senatore Bonifacio.

Secondo me, dunque, il procedimento scelto è un procedimento sbagliato: non possiamo decidere sull'articolo 2 se non lo colleghiamo con l'articolo 1. Delle due l'una: o decidiamo prima sull'articolo 1, e poi trattiamo l'articolo 2, oppure, se l'articolo 1 deve essere accantonato, devono essere accantonati anche gli articoli 2 e 10; in questo modo, però, il problema non si risolverà mai! La mia proposta è che si ritorni sulla decisione, che ritengo errata, presa all'inizio della seduta e che, quindi, si riprenda l'esame dell'articolo 1.

COLOMBO VITTORINO (V.), *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, che ci sia un collegamento diretto tra la formulazione dell'articolo 1 e gli emendamenti proposti dal senatore Bonifacio agli articoli 1 e 10 non v'è dubbio; invece, che tale collegamento sia così diretto anche con l'articolo 2 non mi pare. L'articolo 2 fissa una riserva di legge che non riguarda solo i contratti per i dipendenti regionali, ove le regioni sono direttamente competenti, ma che vale per tutta la contrattazione in tutti i diversi comparti del pubblico impiego: si tratta di una norma di carattere generale.

Comunque, ho detto anche prima che se la Commissione ritiene di procedere in modo diverso si può anche scegliere un'altra procedura purchè, però, non si continui in una discussione procedurale che non ci porta avanti di un passo.

MODICA. Discutendo, abbiamo almeno chiarito i problemi!

COLOMBO VITTORINO (V.), *relatore alla Commissione*. In realtà, il fatto che per legge debba essere stabilita la composizione delle delegazioni non riguarda solo le delegazioni di cui all'articolo 10, cioè quelle relative agli accordi per i dipendenti delle regioni, ma anche le delegazioni per la contrattazione dei dipendenti statali.

MODICA. Non la legge regionale! Qui si parla di legge regionale.

COLOMBO VITTORINO (V.), *relatore alla Commissione*. L'articolo 2 non parla di regioni!

MODICA. All'inizio, invece, si fa riferimento anche alla legge regionale; l'articolo 2 stabilisce infatti che la riserva di legge non è solo riserva di legge statale, ma anche riserva di legge regionale; bisogna dunque specificare qual è lo spazio riservato alla legge regionale!

COLOMBO VITTORINO (V.), *relatore alla Commissione*. Ma non occorre che venga detto in questo articolo: viene già chiarito nell'articolo 1 e nell'articolo 10.

1<sup>a</sup> COMMISSIONE59<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (19 gennaio 1983)

**MODICA**. Indipendentemente da come sarà approvato l'articolo 1?

**COLOMBO VITTORINO (V.)**, *relatore alla Commissione*. L'articolo 1 resta comunque in discussione! L'articolo 2 contiene solo una elencazione delle materie riservate alla disciplina di legge: questa è la sostanza dell'articolo 2!

**MODICA**. Allora, le conseguenze si discuterebbero prima delle premesse! Vi sembra un principio logico?

**COLOMBO VITTORINO (V.)**, *relatore alla Commissione*. Se vogliamo capovolgere la procedura già decisa facciamo pure, ma sinceramente, non vedo il collegamento che si vuole dimostrare tra l'articolo 2 e l'articolo 1.

**BONIFACIO**. Vorrei dare un chiarimento, signor Presidente. Poniamo la nostra attenzione sull'articolo 2. Un punto mi pare certissimo: questo disegno di legge non vuole espropriare le regioni delle loro attribuzioni legislative, tanto è vero che — lo diceva proprio il senatore Modica — nella prima parte dell'articolo 2 si fa riferimento sia alla legge dello Stato sia alla legge regionale, nell'ambito delle rispettive competenze. È quindi evidente, quali che siano le modifiche da apportare all'articolo 1, che ciò che si legge nell'articolo 2 contiene in sé i principi fondamentali in base ai quali le regioni legifereranno ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

Il mio emendamento all'articolo 2 vuole solo dire che fra questi principi fondamentali vi è anche quello che riserva alla legge e, nella parte *de qua*, alla legge regionale, anzitutto due cose: la composizione delle delegazioni (e se non ci saranno delegazioni regionali questo sarà un principio che varrà solo per la legge dello Stato) e l'esistenza di una norma di chiusura generale nel senso che tutto quello che non è puntualmente attribuito alla contrattazione collettiva resta riservato alla legge, sia essa legge dello Stato, per quanto riguarda i pubblici dipendenti dello Stato sia essa legge regionale

per quanto riguarda i pubblici dipendenti delle regioni. L'emendamento, insomma, introduce il principio fondamentale che la contrattazione collettiva ubbidisce a competenze specificate dal provvedimento secondo i principi dell'articolo 3.

Tutto il resto appartiene alla disciplina di legge, nè questo, senatore Jannelli, significa far venire meno il senso della delegificazione, perchè nulla di ciò che riguarda l'articolo 3, cioè l'elencazione di ciò che viene riservato alla contrattazione collettiva, viene toccato dal mio emendamento.

La norma di chiusura è necessaria per evitare i dubbi di interpretazione e noi dobbiamo comunque adottarla: o la poniamo alle competenze della legge, dicendo che è prevalente la riserva di legge rispetto a quello che è riservato agli accordi, o la poniamo agli accordi; ad ogni modo, si deve indicare un criterio sulla base del quale potersi regolare nell'ipotesi in cui sorgano interrogativi in un determinato settore della disciplina e ci si domandi se questo debba rientrare nella contrattazione collettiva o nella disciplina di legge. Un criterio interpretativo ci deve essere: nel mio emendamento è data la prevalenza alla sede legislativa, anche perchè non si può ignorare l'esistenza di una riserva di legge che, fino ad oggi, ha coperto tutta la materia.

Non escludo però che ci possa essere un emendamento di segno opposto che, invece, risolva questo problema interpretativo riservando tutto agli accordi. Resta comunque il fatto che l'interprete deve sapere, nel dubbio se la materia cada nella riserva di legge o negli accordi, in che modo deve comportarsi. Con l'emendamento presentato si vuole evitare soltanto una conflittualità che in questa materia è estremamente pericolosa: pericolosa per il Governo, che si può trovare di fronte a richieste di disciplina che sarebbe difficile allocare nell'articolo 2 o nell'articolo 3, e pericolosa proprio per il funzionamento complessivo del provvedimento, anche per l'esigenza di dare una direttiva alle forze sociali affinché sappiano che cosa può rientrare nel contratto.

Volevo infine aggiungere, nell'ipotesi in cui permanesse qualche preoccupazione, che

sono pronto a rinunciare all'ultima parte dell'emendamento all'articolo 2 — punto 11) — laddove si dice « ed i principi da esse desumibili », perchè comunque l'articolo 3 è di per sé una norma-principio.

**P A V A N .** Vorrei fare una osservazione su quanto il senatore Jannelli ha detto relativamente al punto 8) dell'articolo 2: « la durata massima dell'orario di lavoro giornaliero »; volevo poi chiedere un chiarimento al collega Bonifacio circa il punto 10) del suo emendamento aggiuntivo.

Per quanto riguarda l'orario di lavoro, stiamo bene attenti a non disciplinarlo con legge, particolarmente quando si parla di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero. Per il pubblico impiego abbiamo esigenze diverse anche in considerazione dell'orario stesso, perchè ci sono settori in cui esistono turni e settori in cui questi ultimi non sono previsti: peraltro emergendo il principio per cui l'orario di lavoro deve essere strutturato tenendo conto delle esigenze del cittadino, anche l'apertura degli uffici deve essere organizzata in modo tale che per più di sei ore, o di cinque ore, gli uffici pubblici siano a disposizione dei cittadini. Sarà quindi necessario prevedere turni anche in settori in cui, finora, non c'erano ancora. Orbene, fissare tutto questo per legge mi sembra un po' eccessivo, mentre demandarlo alla contrattazione mi sembra che sia più opportuno.

Del resto, esiste già una sorta di garanzia per cui, nell'ambito della contrattazione per ogni singolo comparto, vi è sempre la tendenza a far capo alla funzione pubblica, al fine del coordinamento generale di tutta la materia; tale garanzia credo sia sufficiente. Diversamente, rischiamo di costruire una gabbia dalla quale è difficile uscire e potremmo trovarci, nell'organizzazione del lavoro, in situazioni abbastanza difficili.

Inoltre, volevo chiedere al collega Bonifacio un chiarimento, in quanto non ho ancora capito bene una cosa dai suoi interventi. Al punto 10) dell'emendamento all'articolo 2 praticamente si dice che è regolata in ogni caso con legge dello Stato e, nell'am-

bito di competenza, con legge regionale o delle provincie autonome di Trento e Bolzano, ovvero sulla base della legge, per atto normativo o amministrativo, secondo l'ordinamento dei singoli enti o tipi di enti, fra le altre cose, « la composizione delle delegazioni legittimate a stipulare gli accordi ed i relativi procedimenti ». Noi, invece, per ogni tipo di comparto prevediamo già in questo provvedimento la composizione delle delegazioni legittimate a stipulare gli accordi.

**M O D I C A .** Non per gli accordi regionali, però!

**B O N I F A C I O .** Ha ragione il senatore Modica: esiste un collegamento con gli emendamenti all'articolo 1, perchè tutto quello che è scritto nell'articolo 2 si riferisce allo Stato ed è una disciplina compiuta; ma nell'articolo 2 elenchiamo anche i principi fondamentali della legislazione regionale: le regioni devono sottostare ai principi desumibili dall'articolo 2. Tra questi principi, comunque, ci deve essere la composizione della delegazione; questa innovazione nulla introduce di nuovo rispetto al disposto del provvedimento di legge perchè, come osserva il senatore Pavan, esso già stabilisce quali sono le delegazioni, ma potrebbe essere estremamente utile, anzi necessaria, se si accogliessero gli emendamenti all'articolo 1 e all'articolo 10, perchè, fra i principi fondamentali, si inserirebbe anche l'obbligo di prevedere per legge le delegazioni.

L'approvazione di questo emendamento non pregiudica ogni futura discussione sull'articolo 2; ma se la discussione sull'articolo 1 aprisse la via all'accoglimento del mio emendamento, o di emendamenti analoghi, si renderebbe allora necessaria la approvazione della mia proposta di modifica dell'articolo 2. In questo senso devo dire che un collegamento tra i due articoli — in fondo — sussiste.

**P R E S I D E N T E .** Vorrei sapere dal senatore Pavan se ritiene che al punto 8) dell'articolo 2 debbano apportarsi modificazioni.



**P A V A N .** Sul punto 8) dell'articolo 2 non sollevo alcuna obiezione. Mi ricollego all'osservazione fatta dal senatore Jannelli a proposito dell'opportunità di sancire per legge la durata massima dell'orario di lavoro giornaliero affinché tutto il comparto del pubblico impiego sia disciplinato in maniera omogenea. Non so se ho ben capito, ma vorrei precisare che è certamente assai difficile stabilire la durata massima dell'orario di lavoro giornaliero in misura identica per tutti, in considerazione anche delle emergenti esigenze dei cittadini che intendono usufruire dell'apertura degli uffici pubblici per un ampio arco della giornata.

Pertanto, ritengo che la materia dell'orario di lavoro giornaliero debba essere in gran parte demandata alla contrattazione. Non è necessario quindi precisare i termini in questa sede, essendo sufficiente tale affermazione di principio.

**P R E S I D E N T E .** Vorrei ricordare che il secondo comma dell'articolo 36 della Costituzione recita: « La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge ».

**P A V A N .** Ritengo che non si contravenga al disposto costituzionale demandando per legge alla contrattazione la materia dell'orario di lavoro giornaliero.

**J A N N E L L I .** Non sono d'accordo con lei, senatore Pavan, in quanto l'orario massimo di lavoro giornaliero deve essere stabilito, altrimenti potrebbero sorgere numerose contestazioni. Poi, se gli enti pubblici hanno necessità di allungare l'orario di lavoro, faranno fronte a tali esigenze con ore di lavoro straordinario.

**S C H I E T R O M A ,** *ministro per la funzione pubblica.* Sulla questione del lavoro vi è stato un vasto dibattito nell'altro ramo del Parlamento; sono state apportate alcune modificazioni alla normativa precedente e si è fatto osservare che il lavoratore ha il diritto costituzionale di non essere trattato da nessuno come uno schiavo. Se non esistesse questo limite costituzionale, la legge potrebbe

consentire al lavoratore di prestare, ad esempio, la propria opera concentrando in un arco di tempo ristretto — magari in tre giorni — il numero di ore lavorative dell'intera settimana. Invece, la Costituzione prescrive che ci sia una durata massima di lavoro giornaliero che non deve essere superata neppure con l'aggiunta di ore di lavoro straordinario a quelle del lavoro ordinario.

Tale principio è volto non solo a tutelare il lavoratore, la sua salute, ma anche ad assicurarne il rendimento. Infatti, ritengo che, oltre un certo limite — che potrebbe essere quello delle otto ore giornaliere — e al di là di considerazioni attinenti alle capacità e alla buona volontà del singolo lavoratore, sia ingiusto superare una certa durata massima di lavoro giornaliero, e da un punto di vista etico generale e in considerazione della salvaguardia della salute e del rendimento del lavoratore.

Tale questione è stata quindi attentamente valutata. In pratica, questo provvedimento al punto 8) dell'articolo 2 non fa altro che ripetere testualmente quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 36 della Costituzione.

Affinchè non vi siano dubbi circa la mia posizione nei riguardi del disegno di legge, vorrei ulteriormente chiarire che intendo difendere strenuamente — sempre nel rispetto dei colleghi senatori e del Parlamento, s'intende — l'articolato così com'è.

Ritengo, infatti, che il testo della Camera, sia pure imperfetto, sia estremamente utile per risolvere, sia pure in parte, i problemi del pubblico impiego. Comprendo senz'altro le preoccupazioni di tutti voi e, in particolar modo, quelle di chi per sua esperienza, in una materia così delicata dal punto di vista costituzionale, è in grado di esaminare certi problemi nella maniera più rigorosa; però devo ricordare che il settore del pubblico impiego si trova in una situazione tale per cui una normativa di questo genere può rappresentare un punto preciso di riferimento per le contrattazioni in corso, nonostante le sue pecche, che sono oltretutto relative.

Difenderò dunque fino allo spasimo, per esempio, l'articolo 1. Si deve tenere conto di quale significato abbia, nella situazione in cui ci troviamo, dire che 6 mila miliardi sono de-

1<sup>a</sup> COMMISSIONE

59° RESOCONTO STEN. (19 gennaio 1983)

stinati al settore del pubblico impiego. Non vorrete che questo possa rappresentare un elemento di politica economico-sociale in grado di comportare squilibri per tutto il Paese!

**BONIFACIO.** Nessuno lo contesta.

**SCHIETROMA**, *ministro per la funzione pubblica*. Certo, nessuno lo contesta, e siccome non lo contestano nemmeno le regioni, l'ANCI, eccetera — che hanno dimostrato sempre un certo equilibrio — neanche il Parlamento si deve preoccupare troppo delle astrazioni — sia pure pregevolissime — al punto da non risolvere certi problemi attraverso la legge.

Il discorso rimane sempre lo stesso: se si vuole far passare il provvedimento così com'è, ogni discorso di perfezionismo cade; se invece si vogliono introdurre modificazioni, allora ritengo che l'emendamento aggiuntivo all'articolo 2 proposto dal senatore Bonifacio, soprattutto per il punto 11), possa essere considerato importante. Credo, infatti, che potrebbe essere opportuno introdurre quella precisazione.

Per quanto riguarda poi il punto 10) dell'emendamento aggiuntivo che fa riferimento alla composizione delle delegazioni legittimate a stipulare gli accordi ed i relativi procedimenti, sottolineo che il provvedimento pone in evidenza l'importanza della composizione delle delegazioni così come si può rilevare anche dagli articoli 7 e 8 già approvati; anche alle regioni a statuto speciale però si impone di portare avanti trattative — sia pure nell'ambito dei principi di questo provvedimento — e di stabilire le delegazioni non con atto amministrativo, ma con provvedimento legislativo.

Il Governo sotto questo profilo afferma — ma si tratta di una ipotesi subordinata, essendo preferibile non apportare alcun emendamento — di non avere particolari motivi per opporsi all'emendamento aggiuntivo all'articolo 2, precisando tuttavia che sarebbe opportuno eliminarne le parole: « ed i principi da esse desumibili ».

Nel merito, vorrei conoscere il parere del relatore, il quale peraltro — se ricordo be-

ne — aveva già manifestato tale perplessità nel corso della sua replica.

**PRESIDENTE.** Vorrei sapere se il senatore Bonifacio è d'accordo con la proposta del ministro Schietroma.

**BONIFACIO.** Sono favorevole ad eliminare dal punto 11) le parole: « ed i principi da esse desumibili ».

**COLOMBO VITTORINO (V.)**, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, mi soffermerò brevissimamente sul punto 8) dell'articolo 2.

Giustamente il Presidente ha citato il secondo comma dell'articolo 36 della Costituzione dove si afferma appunto che la durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge, il che non significa esattamente far riferimento all'orario di lavoro giornaliero; comunque, a me pare, quella è norma di carattere generalissimo che dovrebbe essere valida, ed è valida, per tutti i lavoratori, a qualsiasi categoria pubblica o privata appartengano.

Non so pertanto che significato abbia parlare, in questa sede, di durata massima dell'orario giornaliero di lavoro del pubblico impiego, dal momento che al punto 5) dell'articolo 3 si precisa che l'orario di lavoro e la sua durata e distribuzione sono fissati dalla contrattazione.

Passo ora agli emendamenti del senatore Bonifacio. Il punto 10) del suo emendamento aggiuntivo tende ad introdurre il principio della composizione per legge delle delegazioni legittimate a stipulare gli accordi: la composizione delle delegazioni, cioè, viene riservata alla legge.

In proposito a me pare — e se la mia proposta venisse accolta verrebbe a cadere anche l'ultimo legame indiretto di quest'articolo con l'articolo 1 — che le ipotesi possibili siano due: o si accetta l'emendamento Bonifacio all'articolo 1 e allora occorre stabilire la composizione di una delegazione regionale, del resto già prevista nell'emendamento Bonifacio all'articolo 10, oppure non si accetta l'emendamento Bonifacio, ma in questo caso

1<sup>a</sup> COMMISSIONE

59° RESOCONTO STEN. (19 gennaio 1983)

la delegazione a livello regionale non sarebbe più necessaria. In ambedue i casi, si accettino o meno gli emendamenti Bonifacio — come diceva il collega Pavan — la composizione delle delegazioni verrebbe comunque stabilita per legge in quanto, per ogni settore citato nel presente disegno di legge, è stabilita anche la composizione della delegazione. Soltanto per il settore della sanità non è precisato niente, ma c'è un mio emendamento che intende supplire a questa carenza cui, a mio parere, si deve necessariamente far fronte. Per ogni settore del pubblico impiego, quindi, il disegno di legge prevede già la composizione delle delegazioni legittimate a stipulare gli accordi; mancherebbe sì l'affermazione di principio che la composizione delle delegazioni è riservata alla legge, ma, a quel punto, se tutti i settori del pubblico impiego sono presi in considerazione, l'affermazione di principio — a mio giudizio — non sarebbe più necessaria. Pertanto penso che, se la Commissione decide in questo senso, il punto 10) proposto dal collega Bonifacio in aggiunta all'articolo 2 non sia più necessario.

Ripeto, se per ogni settore la legge fissa la composizione della delegazione, l'affermare o meno che questa composizione è una competenza, una riserva di legge, costituisce un problema abbastanza secondario. Reputo invece importante il punto 11) dell'emendamento aggiuntivo, perchè l'esistenza di una norma che dirima le possibili controversie tra riserva di legge e competenza di contrattazione è una necessità assoluta; faccio presente che questa norma era stata esplicitamente richiesta da un nostro ordine del giorno approvato, in occasione della discussione del disegno di legge n. 312, il 3 luglio 1980; vi si stabiliva che quanto non viene demandato esplicitamente alla contrattazione deve essere automaticamente riservato alla legge per evitare, appunto, quella conflittualità che in caso contrario verrebbe senz'altro a nascere. Se si scorrono infatti le elencazioni contenute nell'articolo 2 e nell'articolo 3 riguardanti rispettivamente le materie riservate alla legge e le materie riservate alla contrattazione, ci si accorge che ci sono punti enunciatori materie con notevoli affinità e compenetrazioni che potrebbero certamente dare adito a diffi-

coltà interpretative e, di conseguenza, anche a conflittualità e a difficoltà operative.

Concludendo, se il senatore Bonifacio ritiene che la mia ipotesi di lavoro, riguardante la prima parte del suo emendamento aggiuntivo all'articolo 2, possa essere accettata, lo pregherei di ritirare il punto 10) intendendolo superato dalla volontà della Commissione di precisare, per ogni singolo settore, la composizione della delegazione.

Viceversa esprimo parere favorevole, anzi lo faccio volentieri mio, sul punto 11) — che diverrebbe punto 10) — a condizione che le ultime parole: « ed i principi da esse desumibili » siano soppresse.

SCHIETROMA, *ministro per la funzione pubblica*. Mi sembra che siano già state previste specificatamente tutte le delegazioni per i dipendenti del pubblico impiego.

COLOMBO VITTORINO (V.), *relatore alla Commissione*. Manca per quelli del settore sanitario che, al momento, stipula i contratti in forza di un'altra legge.

SCHIETROMA, *ministro per la funzione pubblica*. L'emendamento Bonifacio all'articolo 2, secondo me avrebbe il pregio di imporre anche alle regioni a statuto speciale, di cui qui non si tratta, di provvedere per legge per quanto riguarda la composizione di parte pubblica. In altri termini, tenuto conto dell'impostazione iniziale dell'articolo 2, e tenuto conto che questo disegno di legge quadro non prevede una delegazione per i dipendenti delle regioni a statuto speciale, con l'emendamento Bonifacio — ammesso che venga accolto — anche le regioni a statuto speciale e le province autonome dovrebbero provvedere a formare la delegazione per la stipula degli accordi con provvedimento legislativo.

MODICA. Volevo dire che, coerentemente con la nostra posizione più volte ribadita, sarebbe opportuno non rinviare il presente disegno di legge alla Camera dei deputati, a meno che il rinvio non sia provocato dall'accoglimento di emendamenti molto rilevanti.

1<sup>a</sup> COMMISSIONE

59° RESOCONTO STEN. (19 gennaio 1983)

Voglio precisare ulteriormente la nostra posizione in questo senso: noi riterremo emendamenti di grandissimo rilievo, tali da giustificare il rinvio del provvedimento alla Camera, solo quelli relativi all'articolo 1 e quelli eventualmente consequenziali; tutto il resto no. Per quanto attiene alla proposta di modifica del punto 8) dell'articolo 2 noi siamo contrari.

**PRESIDENTE.** Non c'è nessuna proposta.

**MODICA.** Comunque, qualora una proposta venisse avanzata, noi saremmo contrari. Per quanto riguarda poi l'emendamento aggiuntivo del senatore Bonifacio all'articolo 2, il nostro Gruppo considera il punto 11) un'utile precisazione, ma pur sempre una precisazione; ritiene invece utile il punto 10) ma solo nel caso che l'articolo 1 venga modificato. In caso contrario riterremo l'emendamento stesso non necessario.

Per tali ragioni, non vorremmo che il Presidente ci mettesse nella condizione di dover votare sull'articolo 2 prima di aver risolto il problema dell'articolo 1 perchè, ripeto, ci metterebbe in una situazione di incertezza.

Non sapremmo infatti se stiamo votando una norma utile o no. Nel caso in cui l'articolo 1 resti immutato voteremmo comunque contro una modifica dell'articolo 2 perchè saremmo contrari, ripeto, a modificare il provvedimento su punti non considerati essenziali.

Il Gruppo comunista, pertanto, torna ad invitare il Presidente a modificare l'andamento dei lavori e suggerisce di prendere in esame l'articolo 1, accantonando l'articolo 2 ora in discussione.

**PRESIDENTE.** Quanto all'accantonamento dell'articolo 1 vi è stata una decisione della Commissione e non un atto di imperio del Presidente.

**MODICA.** Si può tornare a votare.

**BONIFACIO.** Desidero proporre una mozione d'ordine. Anche se la Commissione ha deciso l'accantonamento dell'articolo 1 ed

il passaggio all'esame degli emendamenti all'articolo 2, la Commissione stessa non può non cogliere il significato politico delle cose e, valutando tale significato, addivenire a quelle modifiche migliorative del provvedimento che attengano anche a problemi di costituzionalità

Per mio conto, se fosse rigettato l'emendamento all'articolo 1 che costituisce il nucleo essenziale della questione, io rinuncerei anche all'emendamento all'articolo 10; magari, presenterei un ordine del giorno interpretativo.

La pregherei dunque, signor Presidente, di sottoporre alla Commissione la possibilità di affrontare direttamente i problemi di sostanza. Non voglio dire che abbiamo perduto tempo, in quanto abbiamo chiarito il senso degli emendamenti all'articolo 10, ma non sprechiamone adesso dopo la decisione relativa all'esame dell'articolo 1.

**JANNELLI.** Mi riallaccio a quanto detto testè dal senatore Bonifacio. Ritengo sia utile, signor Presidente, a questo punto, portare la nostra attenzione sugli articoli 1 e 10 perchè, se mi oriento bene, credo veramente che la composizione delle delegazioni sia prevista da vari articoli del provvedimento di legge: è prevista dagli articoli 6, 7, 8, 9 e 10.

**COLOMBO VITTORINO (V.), relatore alla Commissione.** No, all'articolo 9 non è prevista!

**JANNELLI.** Sì, per quanto riguarda gli accordi sindacali; è stato adottato il principio secondo il quale le delegazioni debbono essere composte dal Presidente del Consiglio o da un suo delegato; poi, nel secondo comma dell'articolo 6, si dice: « La delegazione è integrata dai Ministri competenti in relazione alle amministrazioni comprese nei comparti ». Cosa significa nei « comparti »?

A questo punto vorrei riuscire ad entrare nella logica del senatore Bonifacio, perchè se egli ha presentato un emendamento all'articolo 10 significa che vi è una ragione che, forse, non arrivo a cogliere. È possibile che io non abbia le idee chiare in proposito, ma

1<sup>a</sup> COMMISSIONE

59° RESOCONTO SEN. (19 gennaio 1983)

non vi è dubbio che, discutendo, ce le dobbiamo chiarire.

A me sembra, tuttavia, che soltanto le regioni a statuto speciale sfuggano dalla disciplina in ordine alle delegazioni per cui, probabilmente, dovremmo integrare l'articolo 10, che parla di « accordi sindacali per i dipendenti delle regioni e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti », stabilendo che queste norme si applicano anche alle regioni a statuto speciale. Per il resto, tutta la gamma della pubblica amministrazione è coperta in quanto le delegazioni sono, in ogni caso, previste.

Quindi, se dobbiamo esaminare gli emendamenti del senatore Bonifacio, vediamo prima se egli ha qualcosa di nuovo e di originale da dire in ordine all'articolo 1 e all'articolo 10.

**BONIFACIO.** Le mie proposte le ho già presentate.

**PRESIDENTE.** Mi pare che sia emersa la disponibilità, da parte della Commissione, di tornare all'esame dell'articolo 1. Proporrei, dunque, di approvare l'articolo 2 nelle parti su cui tutti convengono, accantonando il punto 10) dell'emendamento del senatore Bonifacio per discuterlo insieme all'articolo 1.

**MODICA.** Approviamo l'articolo 2 così com'è, senza emendamenti, con la riserva di modificarlo dopo l'approvazione dell'articolo 1.

**PRESIDENTE.** Proceduralmente non è possibile!

**MODICA.** Allora discutiamo finalmente quest'articolo 1!

**COLOMBO VITTORINO (V.), relatore alla Commissione.** Io proporrei di accantonare l'articolo 2 e discutere tutto il resto.

**PRESIDENTE.** Metto ai voti la proposta di accantonare l'articolo 2 e di riprendere in esame l'articolo 1.

**È approvata.**

Passiamo allora all'esame dell'articolo 1, di cui do lettura:

## TITOLO I

### ASSETTO DELLA DISCIPLINA DEL PUBBLICO IMPIEGO

Art. 1.

*(Ambito di applicazione della legge).*

Le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle regioni a statuto ordinario, delle province, dei comuni e di tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali si attengono ad esse ciascuna secondo il proprio ordinamento.

I principi desumibili dalle disposizioni della presente legge costituiscono, altresì, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica

A questo articolo sono stati presentati due emendamenti. Il primo è del senatore Bonifacio e tende a sostituirne l'intero testo con il seguente:

« Le disposizioni della presente legge si applicano alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, alle province, ai comuni, agli enti pubblici non economici e non dipendenti dalle regioni.

Le regioni esercitano le loro attribuzioni legislative concorrenti nell'ambito dei principi fondamentali desumibili dalla presente legge.

Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio delle loro competenze legislative esclusive, sono tenute al rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico desumibili dalla presente legge ».

Il secondo emendamento è del senatore Brugger e tende a sopprimere il secondo comma.

**BONIFACIO.** Signor Presidente, iniziando il mio intervento illustrativo di questo emendamento devo ringraziare il Ministro per le parole di apprezzamento rivoltemi per lo sforzo compiuto, ma devo contestare, nello stesso tempo, l'ipotesi che quanto da me proposto si ispiri solo ad una logica di astrattezza di problemi giuridici; dobbiamo avere la consapevolezza, onorevole Ministro e onorevoli colleghi, che tutti i problemi che si collegano al disegno fondamentale della Costituzione devono essere da noi considerati come problemi estremamente concreti e ricchi di una carica di politicità che a nessuno può sfuggire.

Fatta questa premessa, devo registrare che nella discussione generale c'è stata una unanimità di critica al testo dell'articolo 1 di questo disegno di legge; non c'è stato nessuno, signor Ministro, che ne abbia difeso la forma e la sostanza. Non voglio riassumere le critiche che sono state fatte ma, in sintesi, voglio fare due osservazioni.

Innanzitutto, tutti riconoscono che si incide su materie disciplinate dall'articolo 117 della Costituzione per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario; tutti riconoscono, quindi, che su queste materie lo Stato deve limitarsi ad una legge quadro per fissare i principi fondamentali, nell'ambito dei quali deve poi esplicarsi l'esercizio delle attribuzioni legislative regionali. Perciò è una palese distorsione del quadro costituzionale l'affermazione di cui al primo comma dell'articolo 1 secondo la quale le « disposizioni », cioè tutte le talvolta analitiche disposizioni di questo disegno di legge, costituiscono « principi fondamentali ». Infatti, nel rispetto letterale del testo (e mi richiamo all'articolo 117 della Costituzione) si verifica una sostanziale espropriazione della potestà legislativa regionale.

Le cose, signor Ministro, vanno molto peggio per le regioni a statuto speciale, perchè bisogna tener conto del fatto che in larghissima misura — anche se non totale — le regioni a statuto speciale hanno in questa materia una riserva di legislazione esclusiva. Come o in quali casi può essere limitata la libertà delle regioni a statuto speciale di legifera-

re sull'oggetto della loro competenza esclusiva?

Nel testo in esame leggiamo che i principi desumibili da questo disegno di legge varrebbero come norme fondamentali di riforma economico-sociale della regione.

Signor Presidente, onorevole Ministro, se esaminiamo la nostra legislazione e osserviamo in quali casi e con quali effetti è stata consentita la limitazione delle competenze esclusive delle regioni a statuto speciale, ci accorgiamo subito che una modifica della metodologia di trattamento del pubblico impiego — perchè di questo si tratta — non può essere etichettata come grande riforma economico-sociale. Le etichette sono pericolose ed è preferibile guardare alla sostanza delle cose: una legge non può autoqualificarsi come grande riforma economico-sociale ma, semmai tale carattere può essere desunto dal suo contenuto. La riforma agraria che toccava le competenze regionali è stata una riforma economico-sociale, questa non lo è.

Talvolta, legiferare in tema di riforma economico-sociale ha l'effetto di sottrarre materie specifiche alla competenza delle regioni. Nel caso in esame, signor Ministro, devo dire invece che il più attento lettore non capirà mai quali sono gli effetti della disposizione di cui al secondo comma dell'articolo 1 del provvedimento che stiamo esaminando, perchè delle regioni a statuto speciale si parla nel citato secondo comma ma poi non se ne trova più traccia alcuna in tutto il testo del provvedimento. Lei, signor Ministro, ha colto bene quest'aspetto quando, riflettendo sul contenuto dell'articolo 10, ha notato che, in tema di delegazioni e di accordi sindacali, le regioni a statuto speciale scompaiono.

Approvando questo stesso testo, già licenziato dalla Camera dei deputati, correremmo dunque non soltanto il rischio di introdurre nel nostro ordinamento una disposizione contrastante con gli statuti speciali — che sono leggi costituzionali — ma determineremmo (il che secondo me è più grave) una assoluta incertezza circa le competenze che in questa materia le regioni a statuto speciale possono esercitare. Del resto, se esaminiamo gli emendamenti presentati dai senatori altoatesini, ed in particolare quello volto alla soppressio-

ne del secondo comma dell'articolo 1, ci rendiamo conto che essi sono significativi di uno stato di preoccupazione già manifestato nel corso della discussione generale dal senatore Brugger. Vorrei osservare che la problematica va al di là dei confini di questo disegno di legge; come studioso, ma anche come politico e cittadino, noto infatti, signor Ministro, che siamo andati progressivamente ad incidere sulla sfera delle autonomie regionali e che stiamo realizzando un progressivo appiattimento tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario.

La logica primaria cui rispondono i miei emendamenti è quella di combattere questa tendenza, di far sì che in un provvedimento importante come il presente non si verifichi questa progressiva tendenza allo svuotamento delle autonomie regionali.

Naturalmente, signor Ministro, vorrei tenere nella più ampia considerazione alcune esigenze che emergono nell'attuale momento storico. Se è vero che il disegno costituzionale accentua i momenti autonomistici, è anche vero che nello stesso disegno costituzionale dobbiamo leggere l'esigenza di un momento di unità e di coordinamento, esigenza che diventa più pressante quanto più tristi sono i tempi che stiamo vivendo, soprattutto sotto il profilo economico ed in relazione all'impiego delle pubbliche risorse. Sotto questo profilo, signor Ministro, devo dire che il testo del disegno di legge, che il Governo vorrebbe vedere approvato così com'è, sul versante delle regioni a statuto speciale non soddisfa assolutamente le esigenze di un coordinamento e di una delimitazione della spesa.

I miei emendamenti si muovono invece verso l'obiettivo di rispettare quanto più possibile il disegno costituzionale ed i canali necessari per il coordinamento dell'attività dello Stato nel suo complesso. È necessario soddisfare questi obiettivi, signor Presidente, in modo anche da evitare un vaglio in sede di sindacato sulla legittimità costituzionale, che potrebbe risultare estremamente pericoloso per le sorti della normativa così posta.

Inoltre, onorevole Ministro, i miei emendamenti soddisfano anche l'esigenza di un coordinamento della spesa pubblica sul versante delle regioni a statuto speciale, coordina-

mento che nel testo del disegno di legge al nostro esame non ritroviamo affatto. Infatti, nel citato testo non si parla più delle regioni a statuto speciale, creando così uno stato di assoluta incertezza circa i poteri e i confini dei poteri ad esse attribuibili. Nell'emendamento all'articolo 1 ho previsto che le regioni a statuto ordinario esercitino le loro attribuzioni nell'ambito dei principi fondamentali desumibili dalle disposizioni del provvedimento in esame. Ad esempio, uno dei principi fondamentali è rappresentato dalla ripartizione tra materie assegnate alla legge e materie assegnate agli accordi collettivi: le regioni, nel legiferare, devono tenere presente che le norme da loro stabilite dovranno disciplinare tutte le materie indicate dalla legge, lasciando le altre agli accordi collettivi.

Signor Presidente, è principio basilare, fondamentale, vorrei dire manualistico, che, come l'attività legislativa delle regioni deve ubbidire ai principi posti da una legge quadro, così l'attività non legislativa (che qualificherei come amministrativa) delle regioni dovrà ubbidire ad alcuni principi fondamentali. In altri termini, l'articolo 117 va letto non solo nel senso che limiti sono posti all'attività legislativa, ma anche come fonte di analoga limitazione per quanto attiene agli indirizzi di carattere amministrativo. Non è vero affatto che per quanto riguarda l'attività amministrativa questo coordinamento fra Stato-persona e Stato-comunità si possa tradurre in una espropriazione delle normali competenze delle regioni. Quando all'articolo 10 del testo al nostro esame si dice che la contrattazione collettiva per quanto riguarda il settore delle regioni a statuto ordinario (quelle a statuto speciale sono completamente dimenticate) si realizza attraverso un organo centrale composto in base ad un certo « modulo », si verifica una espropriazione dell'attività non legislativa delle regioni. Ciò, onorevole Ministro, ha conseguenze anche di carattere pratico perchè, tenuto conto che le regioni nell'ambito delle loro competenze hanno disciplinato diversamente il modello del pubblico impiego, riesce estremamente difficile realizzare una contrattazione generale e concreta in sede nazionale mettendo insieme i rappresentanti del Governo, i rappre-

sentanti delle singole regioni ed i rappresentanti sindacali.

Le cose che ho fin qui esposto sono esplicitate negli emendamenti all'articolo 10. Che significato hanno questi emendamenti? Ho detto che due cose vanno tenute presenti: primo, che le regioni devono ubbidire nella loro attività non amministrativa a principi fondamentali, tra i quali colloco la tendenza ad un trattamento uniforme laddove sia possibile configurarlo; secondo, l'esigenza (che noi apprezziamo soprattutto in questo momento di crisi) di porre un limite invalicabile anche alle spese delle regioni stesse. In questa situazione io non auspico che per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario scompaia questo organo centrale la cui configurazione mi è difficile cogliere, ma, piuttosto, che la contrattazione nazionale riguardi la fissazione dei principi generali e quindi anche dei tetti invalicabili di spesa: con la conseguenza che poi, nell'ambito di questi principi di fondo e nel rispetto del limite di spesa, più concretamente si possa svolgere una contrattazione a livello regionale, l'unica che possa tenere conto delle peculiarità dei singoli ordinamenti: essa, peraltro, proprio perchè deve rispettare quei principi di fondo fissati in sede nazionale, non può comportare il rischio di una divaricazione e frammentazione della materia.

E per di più, signor Presidente, l'esigenza di unità della finanza pubblica, maturata in questi anni soprattutto per effetto della crisi economica, è rispettata anche per le regioni a statuto speciale. Nel mio emendamento infatti è previsto che in sede nazionale, con la massiccia presenza del Governo e con quella dei rappresentanti delle regioni a statuto speciale, si fissino i limiti invalicabili di spesa. In questo modo, onorevole Ministro, si soddisfa una esigenza che, sebbene sia avvertita, nè l'articolo 1, nè altre disposizioni di questo disegno di legge risolvono.

Inoltre questi emendamenti, se approvati, non stravolgerebbero affatto il contenuto di fondo del disegno di legge; lo ricondurrebbero anzi al complessivo disegno costituzionale,

conferendo certezza ad alcuni rapporti nella materia disciplinata.

Ci sarebbe anche, signor Presidente, un momento di riflessione estremamente opportuno. Quel che più mi ha colpito in senso negativo, relativamente a questo disegno di legge, è l'esigenza che alcuni colleghi fanno valere, che l'attuale testo sia approvato nella formulazione adottata dalla Camera dei deputati, in considerazione della particolare importanza della riforma. Credo che questo sarebbe il modo migliore per distruggere il bicameralismo. Se proprio sui provvedimenti importanti — questo è un provvedimento che qualificherei come istituzionale — il Senato, o comunque la seconda Camera, deve apporre solo un « timbro », vi confesso che è meglio abolire il bicameralismo che ha un senso soprattutto quando si tratti di una legislazione rilevante. Sono certo, senatore Branca, che anche alla stregua della proposta del senatore Anderlini sulla modifica del sistema bicamerale questo sarebbe un provvedimento da conservare a tale sistema. Non possiamo, signor Ministro, arrenderci di fronte all'urgenza di problemi la cui serietà e concretezza sono indiscutibili.

**B R U G G E R .** Signor Presidente, non occorre più che illustri il mio emendamento soppressivo del secondo comma dell'articolo 1, dopo l'intervento del senatore Bonifacio.

Credo, comunque, che il secondo comma dell'articolo 1 vada soppresso perchè è una contraddizione disporre che i principi desumibili dall'articolato costituiscono per le regioni e le province autonome norme fondamentali di riforma economico-sociale, in un disegno di legge che non costituisce invece legge fondamentale di riforma economico-sociale.

**M A F F I O L E T T I .** Non ho nulla da obiettare sul primo capoverso dell'emendamento presentato dal senatore Bonifacio all'articolo 1. Il problema sorge per il secondo capoverso relativamente ai meccanismi correttivi delle distorsioni che emergono anche visibilmente. Il meccanismo proposto è un correttivo che rischia di procurare altri guai,



1<sup>a</sup> COMMISSIONE

59° RESOCONTO STEN. (19 gennaio 1983)

nel senso che la potestà regionale tutelata in modo rafforzato dalla Costituzione, cioè quella delle regioni a statuto speciale, può incontrare limiti solo se stabiliti costituzionalmente, mentre tale meccanismo, demandando la fissazione dei limiti ad un accordo nazionale, fa affidamento su una procedura basata sul consenso, sull'autorizzazione e sulla determinazione di principi generali di indirizzo che siano accettati dalle regioni. Però se viene a mancare l'elemento del consenso e della disponibilità delle parti alla stipula dell'accordo, non solo manca un tassello a questa limitazione, ma cade il presupposto stesso sul quale si poggia la formulazione di principi uniformi che valgano per gli accordi regionali. Sopravvive tuttavia la potestà delle regioni di stipulare accordi regionali in quanto tale potestà è loro propria ed è preesistente, quindi, a ciò che stabilisce il disegno di legge in discussione.

Il meccanismo stabilisce che gli accordi nazionali fissano dei principi di indirizzo e le regioni, in base ad essi, stipulano gli accordi. Se però manca il presupposto dell'accordo nazionale, rimane alle regioni la potestà di stipulare accordi in separata sede; potestà, in questo caso, svincolata dai principi uniformi. Avremmo, allora, un accordo regionale in Calabria, uno in Sicilia, uno in Lombardia, eccetera.

Le regioni possono agire in questo senso perchè non c'è un meccanismo che, in armonia con la Costituzione, ponga un limite, almeno che non si ricorra all'articolo 119 della Costituzione. In questo caso il limite non sarebbe posto alle regioni per la loro finanza (per cui si potrebbe ridurre solo il limite di spesa), ma diventerebbe un limite di tutta la finanza pubblica. Il senatore Modica propone di utilizzare l'articolo 119 dal momento che la sperequazione si ripercuote sulla finanza pubblica perchè può generare una rincorsa tra regioni e regioni, tra ente locale e regione, tra Stato e regioni. Tale articolo andrebbe utilizzato, a mio avviso, nel senso di stabilire limiti che riguardino, oltre la spesa, anche la politica retributiva. Richiamerei alcuni principi, tra i quali quello, per esempio, che riguarda il fondamentale aspetto retributivo e delle qualifiche, principio il

cui limite la regione non può travalicare. Si scatenerebbe, altrimenti, una rincorsa retributiva per altri settori della pubblica amministrazione.

**BONIFACIO.** Lei propone un subemendamento, quindi.

**MODICA.** Un subemendamento all'articolo 1 o all'articolo 10.

**MAFFIOLETTI.** Ho formulato il problema in modo tale che si possa discutere non tanto di un subemendamento, quanto di alcuni criteri di fondo.

**COLOMBO VITTORINO (V.), relatore alla Commissione.** Si potrebbe fare un richiamo all'articolo 4 di questo disegno di legge o al titolo II, dove si parla di principi.

**MAFFIOLETTI.** Possiamo citare gli articoli più importanti, ma non limitarci a parlare di « principi desumibili ». Ho identificato gli articoli che contengono questi principi; però ve ne sono altri dai quali detti principi non sono affatto desumibili perchè non riguardano le regioni. Inviterei, quindi, gli onorevoli colleghi a riflettere sulla questione.

**SCHIETROMA, ministro per la funzione pubblica.** Vorrei che gli onorevoli senatori riflettessero attentamente su questo problema. Non mi preoccupa la dizione dell'articolo ma il conflitto che si può determinare e di cui già si è discusso. Quello delle unità sanitarie locali è personale regionale. Immaginate, quindi, che effetti avrebbe sul contratto sanitario seguire una strada come quella che è stata qui configurata e che le regioni non auspicano affatto, propendendo invece per il contratto unico sanitario!

**BONIFACIO.** Onorevole Ministro, in quale competenza regionale rientra la sanità? Questa è garantita dalla Costituzione nel limite dei principi?

1<sup>a</sup> COMMISSIONE

59° RESOCONTO STEN. (19 gennaio 1983)

SCHIETROMA, *ministro per la funzione pubblica*. Ci sono dei « recuperi in alto » e gli assessori regionali sono i primi ad invocarli perchè altrimenti non sarebbero più nella condizione di governare (parlo sempre delle regioni a statuto ordinario). Il contratto unico sanitario, il più difficile che stiamo trattando, non si farebbe più. Dovete inoltre pensare ai riflessi che ciò può avere sulla povera gente e sul dolore umano.

Chiedo perciò una riflessione da parte degli onorevoli senatori.

PRESIDENTE. Se non si fanno osservazioni, accogliendo l'invito alla riflessione rivoltoci dall'onorevole Ministro, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge alla seduta pomeridiana.

*I lavori terminano alle ore 12,30.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
*Il Direttore: Dott. GIOVANNI BERTOLINI*