

renza ontologica tra rapporto di lavoro che resta privato e atto di investitura, che era pubblico e resta tale. Questa è la base di partenza da cui il Governo si muove.

Gli obiettivi verso cui dobbiamo procedere credo non possano essere individuati come obiettivi di parte. Ho già confermato in Commissione la disponibilità e la ribadisco in quest'aula. Il Governo non è chiuso, come non lo è la maggioranza delle proposte migliorative. Tuttavia, vi sono delle linee, degli impianti, esiste una visione che spero non sia molto lontana da quella che l'opposizione, in questa prima fase di esame, ha dimostrato. Credo non ci siano più una pubblica amministrazione del centrodestra ed una pubblica amministrazione del centrosinistra. È un errore che nessuno di noi deve compiere, parlo anzitutto personalmente. La pubblica amministrazione è di tutti i cittadini e, se la dirigenza pubblica deve servire direttamente i cittadini e non gli apparati, è interesse comune di tutti giungere al miglior testo di legge possibile. Se questo miglior testo sarà il risultato di un lavoro ancora più proficuo che si svolgerà in aula, sarò il primo ad esserne contento e chiedo un contributo sereno e non pregiudiziale all'opposizione.

Per quanto riguarda la maggioranza, che ringrazio per il lavoro svolto in Commissione, credo si debba essere tutti partecipi: nel programma di Governo e tra gli impegni primari che questa maggioranza ha assunto con gli elettori, vi è quello di dare al paese una pubblica amministrazione che funzioni sempre meglio, costi di meno e renda di più (con riferimento alla capacità di dare risposte ai cittadini). Ma una pubblica amministrazione non funziona se colui al quale è attribuita la responsabilità dirigenziale non è motivato, non è formato, non è disponibile ad assumere incarichi internazionali e poi a tornare nel nostro paese ovvero a raccogliere dal mondo del privato la managerialità migliore per attuare quell'interscambio che costituisce un altro dei pilastri di questo disegno di legge.

Alla maggioranza chiedo di continuare a condividere in Assemblea, così come ha

già fatto in Commissione, quello che rappresenta uno degli impegni prioritari del Governo Berlusconi (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e di Alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Antonio Barbieri. Ne ha facoltà.

ANTONIO BARBIERI. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, il programma elettorale dell'attuale maggioranza, come è noto, proponeva di attuare un profondo cambiamento nel paese: quel cambiamento che Silvio Berlusconi riuscirà a realizzare, rispettando, in tal modo, il patto sottoscritto con gli italiani. Ma nessun programma di Governo, per quanto assistito dal consenso popolare, può trovare applicazione ed avere successo se chi è preposto al vertice dell'amministrazione non viene dotato degli strumenti necessari, anche e soprattutto sotto il profilo delle risorse umane.

Chiunque abbia un'idea storica ed istituzionale di cosa sia e di come funzioni un regime presidenziale — in America, in Francia e persino in Sud America — sa che la sua caratteristica portante e qualificante è l'esistenza di un apparato tecnocratico posto alle dirette dipendenze del Presidente. In assenza di un *executive office*, autonomo ed efficiente, il Presidente resta incapace di promuovere una propria agenda politica programmatica, riconoscibile e, soprattutto, complessiva e ben articolata temporalmente. Questo principio, che non perde validità, ovviamente, al mutare delle forme di governo, oramai appartiene alla coscienza, alla cultura collettiva della nostra nazione.

Ma vi è anche una seconda ragione che impone di guardare con favore al disegno di legge governativo al nostro esame. In attuazione dei principi costituzionali, essa è costituita dalla necessità di assicurare al paese una pubblica amministrazione davvero efficiente ed efficace. Senza l'efficienza, presupposto indefettibile di ogni ordinamento giuridico moderno, e senza la

concreta possibilità di attuazione anche del principio di collaborazione introdotto dall'articolo 3 della legge n. 241 del 1990, lo sviluppo armonico di cui si parla rappresenterebbe una pia illusione ed il paese sarebbe destinato all'arretratezza.

Gli interventi riformatori posti in essere dal 1993 in avanti miravano a realizzare i suesposti principi; negli ultimi anni, però, la disciplina generale della dirigenza pubblica ha formato oggetto di numerosi e non sempre articolati interventi legislativi, costituenti la riprova dei numerosi casi di disservizi che affliggono i nostri concittadini e dei modesti risultati conseguiti — anche per questa ragione — dal Governo dell'Ulivo.

Rivolgo un plauso, perciò, al ministro Frattini, il quale ha inteso introdurre ulteriori e significativi elementi di innovazione nella disciplina generale della dirigenza pubblica.

Procedendo all'esame del disegno di legge, non si può non evidenziare con soddisfazione che finalmente viene stabilita una netta linea di demarcazione tra il momento del potere di scelta dell'affidamento degli incarichi dirigenziali, che deve essere garantito all'organo di responsabilità politica, e il momento di definizione della disciplina del rapporto obbligatorio.

Vi è da rilevare, inoltre, che l'ancoraggio dell'affidamento dell'incarico al parametro rappresentato dall'individuazione degli obiettivi dei programmi consente davvero oggi di realizzare quel collegamento tra indirizzo politico, attività gestionale e verifica che, benché previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 165, era rimasta una mera enunciazione.

Il potenziamento delle possibilità di mobilità dei dirigenti tra settore pubblico e privato costituisce altra preziosa novità che consentirà indubbiamente alla pubblica amministrazione di migliorare la qualità dei servizi. Insomma, l'impianto del disegno di legge consentirà la piena attuazione dei principi enunciati in premessa.

Per quanto riguarda la parte del disegno di legge concernente il conferimento

degli incarichi dirigenziali, merita di essere sottolineata l'abolizione del criterio generale della rotazione degli incarichi, un principio questo che sembrava scaturire più da un pregiudizio generalizzato nei confronti di un ipotetico rischio di radicamento sul territorio piuttosto che su obiettive ragioni di tutela dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Con riferimento, inoltre, all'attribuzione della veste di provvedimento amministrativo all'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale, non può essere condivisa la tesi secondo la quale sarebbe stato preferibile ribadire la natura negoziale all'atto di conferimento, al fine di far discendere il conferimento medesimo da un'intesa bilaterale proprio sugli obiettivi e sulle risorse di cui dirigente sarà in grado di disporre. L'organo di responsabilità politica deve dar conto del consenso ricevuto in base a programmi presentati al corpo elettorale e non può quindi far ridurre gli obiettivi — come egregiamente ha già detto il ministro — al rango di materia oggetto di trattativa.

La garanzia per i dirigenti deriva dal fatto che la nuova norma sulle revoche degli incarichi non consentirà che la risoluzione del rapporto possa avvenire, a differenza di quanto stabilito dall'attuale testo dell'articolo 21, sulla base dell'indeterminata categoria dei risultati negativi dell'attività amministrativa, ma consentirà invece che la revoca dell'incarico possa avvenire soltanto se si verifica il mancato raggiungimento degli obiettivi.

Devo tuttavia esprimere con molto rispetto qualche perplessità (in questo in parte concordo con l'onorevole Bressa) sul fatto che la norma modificativa in esame lascia intatta la previsione contenuta nel comma 1 dell'articolo 63 del decreto legislativo n. 165 relativa all'attribuzione alla giurisdizione del giudice ordinario delle controversie in materia di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali; per questo motivo sorge in me il timore che, al ritorno dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali con un provvedimento ammini-

strativo di carattere pubblicistico, non segua anche il ritorno alla giurisdizione amministrativa sulla materia.

Lascio comunque alla valutazione del Governo e della Commissione l'esame dell'opportunità di un'ipotesi di modifica dell'articolo 63 del decreto legislativo n. 165.

Mi sarei aspettato una regolamentazione dell'istituto della reggenza o, secondo altra terminologia, del cumulo degli incarichi dirigenziali, tenuto conto che anche la Corte dei conti ha recentemente stigmatizzato il ricorso sistematico a tale istituto, ammettendone un utilizzo estremamente limitato nel tempo esclusivamente per assicurare la continuità dell'azione amministrativa allorché la titolarità dell'organo sia venuta meno per cause imprevedibili. Ma sono certo che questo Governo eviterà comunque una eccessiva concentrazione in capo ad un unico soggetto di un numero irragionevole di incombenze e di un carico eccessivo di responsabilità, scongiurando così un *vulnus* all'esercizio efficace dei compiti affidati alla dirigenza.

Mi permetto, inoltre, di auspicare una soluzione del problema delle funzioni vicarie della dirigenza, nei casi di assenza o di impedimento del dirigente, atteso che la questione, di non poco conto — mi consenta signor ministro —, non trova, nel decreto legislativo, alcuno spazio. Da ciò potrebbe anche conseguire una compiuta delimitazione della facoltà di delega dell'esercizio delle funzioni inerenti le competenze di cui all'articolo 17.

Un'altra riflessione riguarda la questione della vicedirigenza. Mi compiaccio con il Governo per aver tentato, per la prima volta, di definire, sul piano normativo, la figura del quadro intermedio, per usare l'espressione che si riferisce alla figura tipica che, nel mondo del lavoro privato, esiste da tempo e trova, nella legge e nella contrattazione collettiva di categoria, una disciplina ormai compiuta. Purtroppo il parere autorevole della V Commissione e forse anche l'intransigenza delle organizzazioni sindacali confederali — che hanno indotto, di recente, alla stipula di un contratto collettivo di inter-

pretazione autentica e di sostanziale conferma di una classificazione del personale statale che continua ad escludere la previsione di una apposita e separata area dei quadri intermedi — hanno costretto il Governo a riflettere su questa materia. Occorre tuttavia tenere conto, e sono sicuro che sarà fatto, che il comma 2 dell'articolo 2 del decreto n. 165 stabilisce espressamente, ed in modo inequivocabile, che i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo 1, titolo II del libro V del codice civile con la conseguenza che, avendo l'articolo 2095 del codice civile introdotto una classificazione dei lavoratori cogente ed inderogabile dalla contrattazione collettiva, si potrebbe instaurare un gigantesco e costoso contenzioso se non venisse messa mano alla disciplina della vicedirigenza.

Un'ultima considerazione riguarda l'età pensionabile dei dirigenti. A tale proposito ho presentato due emendamenti tendenti ad elevarla fino a 70 anni. Ho ritenuto di assumere questa iniziativa perché considero non solo giusto equiparare questa categoria ad altre che già usufruiscono di questa facoltà, ma anche perché, nelle more di una completa attuazione della riforma ed a fronte di un ormai consolidato blocco delle assunzioni che paralizza il normale *turnover* ormai da diverse finanziarie a questa parte, la pubblica amministrazione potrebbe vedersi privata di collaudati dirigenti con l'esperienza e la professionalità senza dubbio utili per il datore di lavoro.

D'altra parte il recente disegno di legge delega del ministro Maroni, anche se limitato, per il momento, al lavoro privato, e l'auspicio del presidente Prodi ricordato dal Presidente del Consiglio Berlusconi in quest'aula pochi giorni or sono, portano a prevedere un futuro di totale liberalizzazione dell'età pensionabile. Aspetto di conoscere l'opinione del Governo e della Commissione e mi accingo ad affrontare, con fiducia, il dibattito in Assemblea.

In conclusione, nell'esprimere ringraziamenti al Governo per la lodevole iniziativa, formulo l'auspicio che questo di-

segno di legge, anche con le possibili piccole modifiche da me modestamente indicate, possa essere approvato in tempi brevi perché utile e necessario nell'interesse generale (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Amici. Ne ha facoltà.

SESA AMICI. Signor Presidente, ringrazio il ministro Frattini che ci ha testimoniato, anche con l'esplicito riferimento ad una serie di emendamenti che dovremo esaminare, la volontà della maggioranza di affrontare il progetto di legge in esame in un'ottica non di parte ma avendo a cuore, sul serio, la funzione ed il ruolo della dirigenza e soprattutto della pubblica amministrazione. Vorrei anche ringraziare il ministro per alcune affermazioni che torneranno nell'intervento, perché da parte nostra, come opposizione e soprattutto come gruppo dei Democratici di sinistra, l'intenzione è proprio quella di entrare nel merito del provvedimento con proposte costruttive così come siamo abituati a fare fin dai primi atti di questo Governo. In alcuni casi le nostre ipotesi ragionevoli sono state prese in considerazione proprio perché siamo entrati nel merito delle questioni.

Ringrazio anche l'onorevole Bressa per aver sottoposto alla nostra attenzione alcuni elementi di riflessione di ordine culturale che sottostanno alla relazione di minoranza, al punto che egli ha presentato, di fatto, un diverso articolato.

Cari colleghi, il disegno di legge n. 1696 riporta alcune modifiche molto significative che, dal nostro punto di vista, sono peggiorative, soprattutto perché intervengono sulle disposizioni del capo 2, titolo 2, del decreto legislativo n. 165. Avvertiamo l'esigenza di verificare gli effetti diretti o indiretti delle innovazioni proposte sul complessivo assetto normativo della dirigenza e su altre tematiche collegate.

In linea generale, come ha illustrato il collega Bressa, si ha la sensazione che le modifiche sottostanno alla precisa volontà politica di rimettere in discussione, nei

suoi fondamenti essenziali, l'impianto privatistico-contrattuale della riforma del lavoro pubblico realizzata nel corso degli anni novanta. Tale intenzione, pur rimanendo per ora circoscritta ad alcuni rilevanti aspetti, quale quelli in discussione, può non fermarsi qui; del resto, il disegno di legge, i primi atti che hanno caratterizzato l'avvio della legislatura, a partire dalla riorganizzazione del Governo, e le molte direttive emanate sembrano testimoniare come l'azione del Governo e della maggioranza voglia, con interventi parziali e frammentari, mettere in discussione un'azione complessiva ed unitaria di provvedimenti messi in essere dal centrosinistra proprio con le leggi che riguardano la pubblica amministrazione. Tutto ciò è sicuramente legittimo: lo è meno, però, se non si considera che l'impatto e gli effetti di questi interventi potrebbero produrre non maggiore efficacia ed efficienza ma, al contrario, rischi oggettivi di un appesantimento burocratico nel rapporto tra i cittadini e la pubblica amministrazione.

Ministro Frattini, in molti interventi in Commissione, così come oggi, lei ha sempre teorizzato, con estrema lucidità ed intelligenza, che il principio che informa molti atti del suo Ministero è quello di rispondere ad un'idea della politica che tende a migliorare le esigenze ed i bisogni del cittadino. Ebbene, siamo d'accordo, e non potrebbe essere diversamente alla luce dei tanti impacci, delle confusioni che disorientano — o appaiano sotto una logica meramente punitiva — i tanti cittadini che incontrano le regole dello Stato e le vogliono rispettare.

Tutto ciò, però, conferma la necessità di una distinzione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione; proprio la gestione, affidata alla dirigenza in attuazione degli indirizzi politici, deve essere trattata con estrema attenzione per valorizzare al meglio professionalità e competenze che, assai ricche nella nostra pubblica amministrazione, spesso risultano penalizzate perché piegate al potere politico.

Ebbene, il disegno di legge registra il chiaro intento di ridurre l'area dell'autonomia contrattuale. Lei oggi ha tentato,

nel suo intervento, di convincerci — ma non lo ha ancora fatto — che non si tratta di una ripubblicizzazione della materia. A noi invece sembra che all'estensione considerevole dell'oggetto dell'atto del conferimento, così come previsto dal vostro disegno di legge, faccia da contraltare la riduzione del peso della fonte negoziale, che volete relegare alla sola definizione del trattamento economico. Tutto ciò si evince dall'articolo 1, comma 1, lettera i), quando si afferma che «le disposizioni del presente articolo costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi». Producete un'innovazione a dir poco singolare: dal contratto all'accordo. Ho letto gli emendamenti da lei presentati e vedo che proprio su questo argomento vi è la possibilità di avviare una discussione che, entrando nel merito, può arrivare ad individuare soluzioni condivise.

Ci siamo chiesti cosa significhi «accordo»; non vi è dubbio che tale termine si presta a diverse letture sulla natura dell'atto. Infatti, pur conservando un carattere indubbiamente negoziale, soprattutto alla luce dell'articolo n. 1321 del codice civile, questo termine, anche alla luce della legge n. 241, potrebbe essere riferito all'articolata categoria degli accordi di diritto pubblico, sulla cui natura negoziale o mista, come è noto, non si è raggiunta un'interpretazione univoca. In ogni caso, l'intento di estendere nuovamente la dimensione pubblicistica del rapporto di lavoro dei dirigenti risulta in evidente contrasto con la pretesa intenzione di avvicinare ulteriormente il mondo del *management* privato e quello della dirigenza pubblica. Se si vuole davvero valorizzare il *management* pubblico, accrescendo la mobilità fra pubblico e privato, gli si deve attribuire la possibilità di esercitare effettivi poteri gestionali e di direzione, il riconoscimento di un'autonomia sfera di intervento e un determinato *budget*, così come prevede la proposta del collega Bressa.

Si ha l'impressione che con questo disegno di legge si compia un tentativo, nemmeno tanto nascosto, di operare un ritorno al passato che, in modo velleitario, tenta di ridefinire uno *status* prestigioso

dei vertici burocratici attraverso la pubblicizzazione del sistema. Ciò sarebbe un errore strategico — lo ricordava l'onorevole Bressa — proprio per la stessa dirigenza.

Ho scelto con nettezza di analizzare la disciplina del conferimento degli incarichi (articolo 1, comma 1), che prevede l'eliminazione di due principi cardini sui quali si era inteso fondare la funzione dirigenziale: la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati e la rotazione degli incarichi.

La valutazione delle prestazioni è il criterio attuale che innesta quel dispositivo di conferma, modifica e revoca dell'incarico, mentre, al contrario, il disegno di legge in esame ricollega l'attribuzione degli incarichi alla relazione tra attitudini e capacità professionali del dirigente e caratteristiche degli obiettivi prefissati.

Richiamarsi a criteri di attitudine e capacità professionale appare molto generico, ma forse è generico perché voluto. Svincolandosi dalla misurazione dei risultati raggiunti, non si garantisce un processo di valutazione legato a criteri oggettivi, ma si aumenta fortemente la componente discrezionale delle decisioni adottate. In altri termini, solamente con un sistema di valutazione dei risultati raggiunti si sostanzia di contenuti l'analisi delle capacità professionali, altrimenti di difficile ponderazione (e il ministro Frattini oggi ci ha dato una lezione sulla distinzione fra missione e ruolo pubblico della dirigenza).

Mi chiedo, ancora, a chi spetti valutare le attitudini e con quale metro di giudizio: forse con quello riferito alla dicotomia delle categorie simpatia-antipatia, affidabilità-inaffidabilità o alla propria idea di pubblica amministrazione?

Colleghi, la discrezionalità nelle scelte politiche può essere solo un parametro per accrescere consensi individuali e benevolenza, ma giammai ne può risultare un consenso vero, improntato all'etica della responsabilità pubblica.

È assai strano che, mentre si elimina la valutazione dei risultati conseguiti dai criteri generali per tener conto del personale con contratto a tempo indeterminato, la

valutazione delle esperienze acquisite è, invece, confermata per il personale con contratto a tempo determinato. Ciò è incongruente e in palese contraddizione — il collega Bressa lo ricordava — con alcune linee di indirizzo tracciate dal Presidente del Consiglio Berlusconi all'inizio della legislatura; oltre tutto, questa modifica appare largamente insufficiente, perché non tiene conto della categoria relativa all'imparzialità della valutazione dell'attività svolta dal dirigente, che già oggi è sottoposto ad un indiscriminato potere di scelta per svolgere funzioni dirigenziali.

Questi limiti dovrebbero essere, per palesi esigenze di trasparenza, forse non ridimensionati, bensì ampliati, meglio precisati ed articolati; ciò potrebbe avvenire attraverso un utile apporto della contrattazione collettiva, al fine di modulare adeguatamente, pur senza negarlo, il carattere fiduciario delle nomine.

Anche con l'articolo 1, comma 1, lettera b), si introducono modifiche che incidono fortemente sulla natura contrattuale del rapporto di lavoro dei dirigenti, con conseguenze negative in sé e potenzialmente di messa in discussione dell'intero decreto legislativo n. 165.

Si prevede che l'incarico sia conferito mediante un provvedimento e che, sempre con un atto provvedimentale, siano individuati l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, i quali, tra l'altro, vengono legati ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e variano con questi ultimi, così come la durata dell'incarico, con conseguente cancellazione dei contratti individuali previsti dal vigente testo dell'articolo 19.

È evidente come, con questa normativa, sia rimesso in discussione tutto il modello introdotto dal decreto legislativo n. 80 del 1998 che fu oggetto — sicuramente il collega Frattini lo ricorderà — di un ampio dibattito interpretativo ed attuativo, relativo alla definizione del delicato equilibrio fra aspetto pubblicistico e profilo lavoristico nella disciplina degli incarichi.

L'impressione generale che noi abbiamo di questo provvedimento, a cui vorremmo contribuire con elementi di analisi di me-

rito prendendo anche spunto dagli emendamenti del Governo, è che si punti alla riaffermazione di un controllo politico sulla dirigenza. Ciò appare confermato e rafforzato dalle disposizioni del comma 6 dell'articolo 1 sulle quali non si può che esprimere un giudizio del tutto negativo. Tale comma, infatti, dichiara la cessazione *ope legis* di tutti gli incarichi di prima fascia in atto al momento dell'entrata in vigore della nuova legge con conseguente immediata applicazione del regime normativo introdotto da quest'ultima.

La scelta di fare una vera e propria *tabula rasa* degli incarichi in atto diviene ancora più grave nella formulazione del nuovo testo giacché si allarga dagli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale addirittura a tutti quelli di seconda fascia. Ciò determina confusione fra lo *status* soggettivo di determinati dirigenti e la natura oggettiva di determinati incarichi.

La confusione permane in termini analoghi per quanto attiene alle conferme, revoche, modifiche e rinnovi entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge e per le nomine governative in enti pubblici, società controllate o partecipate. Si tratta di agenzie rese operative nell'ultimo semestre della XIII legislatura e nel testo in esame rese, invece, operative nel corso della XIV fino alla data di insediamento del nuovo Governo.

Si è palesemente, quindi, di fronte ad un'estensione indiscriminata, sia pure *una tantum*, per motivi palesemente legati ad interessi politici, a tutti i tipi di incarichi dirigenziali, compresi quelli che nulla hanno a che vedere con le esigenze di coerenza rispetto agli indirizzi politico-amministrativi.

Anche il centrosinistra, cari colleghi della maggioranza, come esplicitato dal relatore di minoranza, onorevole Bressa, avverte l'esigenza di introdurre elementi correttivi ed integrativi di carattere non secondario rispetto al quadro normativo del decreto legislativo n. 165 del 2001. Sono, infatti, emersi numerosi problemi di ordine interpretativo e non poche difficoltà di incertezze attuative che richiedono una migliore formulazione delle disposi-

zioni legislative e, in qualche caso, rendono indispensabili — senza peraltro inficiare la *ratio* e l'impianto complessivo di una riforma che invece va confermata nella sua validità — interventi modificativi di tipo sostanziale al fine di inserire, negli articoli del decreto legislativo n. 165 dedicati alla dirigenza, indicazioni dirette ad evitare che si dia luogo a letture ed applicazioni distorte, incoerenti e poco convincenti in termini di funzionalità degli apparati pubblici, di garanzia dell'imparzialità e dell'efficacia dell'azione amministrativa oltre che di garanzia della professionalità e della posizione lavorativa degli stessi dirigenti. È la premessa della relazione di minoranza dell'onorevole Bressa: forse già questo può essere il terreno di un confronto di merito. Ma le precondizioni per l'attuazione sono l'autonomia dei dirigenti in ordine alla gestione delle risorse finanziarie necessarie per l'espletamento delle loro funzioni e il carattere unitario della dirigenza statale, pur nel rispetto delle sue articolazioni funzionali.

Voi avete concepito questo disegno di legge come elemento di grande innovazione. Le modifiche che avete apportato hanno, invece, il sapore di una cosa molto antica che fa della pubblica amministrazione non la risorsa innovativa della funzione statale, ma un ritorno a rigide funzioni burocratiche assoggettate al potere politico (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche dei relatori e del Governo
— A.C. 1696)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore di minoranza, onorevole Bressa.

Onorevole Bressa, per la verità lei ha esaurito il tempo a sua disposizione. Le consento, dunque, di svolgere una brevissima replica.

GIANCLAUDIO BRESSA, *Relatore di minoranza*. La ringrazio, signor Presidente, ma rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore per la maggioranza, onorevole Oricchio, che ha otto minuti a disposizione.

ANTONIO ORICCHIO, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, la ringrazio perché la numerosità degli articoli che avevo il dovere di illustrare nella relazione, come lei ha potuto constatare, non mi ha consentito di giungere completamente alla fine. Ritengo, quindi, che l'importanza di questo provvedimento legislativo meriti alcune considerazioni integrative.

Sono convinto che, quando si parla di questo provvedimento legislativo, si debbano rompere gli indugi e dire cose che non sempre si dicono con chiarezza. Vi sono una cultura di Governo e una cultura di rispetto delle istituzioni che devono essere attuate e non soltanto professate. Nel corso degli interventi ho sentito parlare di nuovo dell'articolo 4, delle nomine rese operative e del pericolo per la pubblica amministrazione e per i dirigenti.

In questa fase non voglio scendere nel particolare (mi riservo di farlo nel corso della discussione) ma a proposito dell'accento formulato dalla collega Amici al regime previsto dall'articolo 4 del disegno di legge al nostro esame — e, quindi, al venir meno anche delle nomine negli enti, comunque rese operative nel corso della XIV della legislatura —, vorrei solo brevemente ricordare come si sia giunti all'insediamento di organi e all'effettuazione di nomine governative fino ai primi giorni di giugno, cioè quando le elezioni si erano già svolte da parecchio tempo.

Ebbene, questo Governo — nessuno lo nota — con il provvedimento al nostro esame rinuncia, fin da ora, alle nomine dell'ultimo momento, in zona Cesarini: mi sembra che questa sia una grande attestazione della volontà di questo esecutivo, non di professare a parole, ma di realizzare nei fatti una cultura di governo che rispetti un principio sacrosanto, ormai largamente diffuso nel paese: chi governa ha il dovere di governare, ma anche il diritto di farlo con le nomine negli enti e

con i dirigenti che ritiene più consoni all'attuazione del programma politico che intende portare avanti.

Sono altresì convinto che nel paese — e non solo fra gli elettori che il 13 maggio hanno scelto questa maggioranza ma anche fra quelli che hanno votato per la sinistra — si sia oramai largamente affermato il principio che si deve poter governare, anche con la collaborazione degli organi e delle strutture che sono individuate e rese più vicine a quella che è l'area politica.

Vorrei svolgere un'ultima considerazione. Non si è fatto alcun cenno alla previsione — che pure esiste nel disegno di legge, specie nell'articolo 1 — della riutilizzazione dei dirigenti in compiti ispettivi, in incarichi di studio e di formazione. Ritengo che i nostri dirigenti — anche quando vi siano delle sostituzioni o alternanze e non è detto che debbano necessariamente verificarsi — rappresentino un patrimonio tale ed abbiano un'esperienza tale da poter essere riutilizzati in altre mansioni e funzioni, certamente non meno importanti ed esaltanti di quelle dirigenziali.

Per quanto concerne le cosiddette nomine degli enti, su cui avremo modo di soffermarci quando esamineremo in particolare l'articolo 4, vorrei capire quali siano i diritti acquisiti, poiché in questo caso non siamo più di fronte a dei lavoratori, seppur investiti di una nomina e di funzioni dirigenziali, ma a delle persone che non hanno un rapporto organico di alcun genere con le agenzie e gli enti pubblici economici e non economici nei quali il Governo effettua le nomine.

Sotto questo profilo, non penso vi sia una lesione di principi costituzionali e per quanto concerne il consiglio di fare attenzione alle questioni di costituzionalità, ricordo che spesso, anche nel corso dell'esame di precedenti disegni di legge, è stato riferito di prestare attenzione perché vi è la Corte costituzionale.

Ho un grande rispetto del giudice e delle leggi, tuttavia in riferimento ai continui richiami all'eventuale incostituzionalità dei provvedimenti che questo Governo adotta con grande sicurezza nelle vota-

zioni in aula e con grande celerità, ritengo non sia il caso di evocare continuamente tale problema, anche perché non è detto che la Corte costituzionale si debba pronunciare in un modo o in un altro, né esistono dei depositari dei futuri giudizi di costituzionalità. Lasciamo alla Corte costituzionale il compito di valutare queste leggi e non ricorriamo alla minaccia indiretta dell'eventuale giudizio di costituzionalità perché ho rispetto per tale organo e ritengo che esso sia il giudice delle leggi e non, invece, il boia delle riforme.

Ritengo, inoltre, che questa sia una riforma importante, che servirà al paese per l'affermazione di quei principi di interazione tra pubblico e privato e di dinamismo della pubblica amministrazione di cui il nostro paese aveva un grande bisogno, così come hanno stabilito gli elettori che, il 13 maggio, hanno votato per l'attuale Governo, il quale sta puntualmente adempiendo, anche nella materia relativa al riordino della dirigenza pubblica, al mandato ricevuto.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Federazione russa sulla cooperazione e la mutua assistenza amministrativa in materia doganale, con allegato, fatto a Roma il 10 febbraio 1998 (1785) (ore 17,30).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Federazione russa sulla cooperazione

e la mutua assistenza amministrativa in materia doganale, sul quale l'Assemblea ha deliberato l'urgenza ed ha fissato il termine per la relazione, a norma dell'articolo 107 del regolamento.

La ripartizione dei tempi riservati alla discussione generale è pubblicata in calce al vigente calendario dei lavori (*vedi il resoconto stenografico della seduta del 14 gennaio 2002*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 1785)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la III Commissione (Affari esteri) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il presidente della III Commissione, onorevole Selva, il quale, se non vi sono obiezioni, sostituisce il relatore, onorevole Dario Rivolta, ha facoltà di svolgere la relazione.

GUSTAVO SELVA, Presidente della III Commissione. Signor Presidente, onorevole sottosegretario, chiedo scusa per la voce ai pochissimi ascoltatori.

Questo è il centodicesimo trattato, accordo, *memorandum*, stipulato, dal 1948, prima con l'Unione Sovietica e, dal 1991, con la Federazione russa. Di questi 112 trattati, accordi, *memorandum* o convenzioni di intesa, 106 sono in vigore, mentre 12 non lo sono ancora, mancandone la ratifica parlamentare o perché la loro data è stata posticipata rispetto a tale ratifica.

È, dunque, piacere ed onore del relatore poter svolgere un brevissimo accenno relativamente ai rapporti tra la Federazione russa e l'Italia. Tali rapporti, sul piano istituzionale, cominciarono con la firma del trattato di commercio e navigazione, avvenuta a Mosca l'11 dicembre del 1948 e ratificata dal Parlamento il 24 luglio del 1951. Questo lungo tragitto, intrapreso prima con l'Unione Sovietica e poi con la Federazione russa, si chiude — per ora — in termini di accordi, con il trattato, firmato nel 2001, relativo ai rap-

porti inerenti i problemi della gioventù. Vi è, dunque, tutto lo scibile della cultura, della scienza, della politica e, soprattutto, del commercio, con riferimento al rapporto, prima, tra l'Italia e l'Unione sovietica e oggi con la Federazione russa.

Sotto il profilo politico e per quanto concerne, in particolare, gli accordi bilaterali, è il trattato di amicizia e collaborazione del 1994 che segna, oggi, le linee maestre della collaborazione fra Roma e Mosca. Questo trattato fu firmato dall'allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi e dal Presidente russo Eltsin il quale, nel 1998, venne a Roma in visita ufficiale. Ricordo che, anche in quella occasione, ci fu la firma di un importante, ulteriore trattato: il Piano di azione italo-russo, un documento importante, suscettibile di ampliare la collaborazione bilaterale nei settori politico, economico, culturale, sociale e scientifico.

Aggiungo che, in questa occasione, mi conforta — anziché scoraggiarmi — l'assenza totale dei deputati dell'opposizione, salvo il rappresentante, vicepresidente del gruppo.

Ciò vuol dire che, escludendo l'ipotesi che possa non esserci attenzione nei riguardi di un argomento così importante, si deve presumere una tale concordanza su questo atto della politica internazionale, per cui non è neanche necessario intervenire in sede parlamentare. In realtà, non sono d'accordo con questa tesi secondo cui la politica estera, e simili trattati in particolare, passino un simile vaglio. Ci sono certo eccezioni: quando si è trattato delle rogatorie, infatti, abbiamo sentito ben altra e diversa attenzione. Occorrerebbe insomma che, per argomenti di questo genere, ci fosse almeno un riequilibrio, nel senso di sottolineare ciò che l'Italia fa ed intende continuare a fare — e mi è gradito poter dire — nella continuazione di quella linea di politica internazionale che ha caratterizzato nel corso di tutti i governi una grande attenzione ed un vivo interesse del nostro paese nel rapporto con la Russia. Le stesse visite già programmate, così come quelle svoltesi in tempi recenti, tutte ad altissimo livello, nonché il numero

degli accordi – 112, come ho ricordato – sono la testimonianza di quanto detto (tra le visite effettuate, voglio ricordare quella del Presidente Putin in Italia del 5 e 6 giugno 2000; la visita del Presidente della Repubblica Ciampi in Russia, dal 16 al 29 novembre; infine, la visita del Primo ministro Kassianov, del 26-28 febbraio 2001).

Poiché anche il nostro Parlamento, sotto la spinta del Presidente Violante, ha stretto rapporti molto intensi con la Duma, è stata costituita – definendola in modo un po' enfatico – la grande Commissione parlamentare italo-russa, di cui il Presidente Casini ha voluto che divenissi presidente, la quale svolgerà sicuramente una funzione importante di raccordo tra le attività parlamentari della Duma e quelle italiane.

A questo proposito, l'ambasciatore russo si è in particolare modo raccomandato – durante i colloqui avuti con il Presidente Casini e con il sottoscritto – affinché ci sia una maggiore accelerazione proprio su molti degli argomenti in comune, come ad esempio la ratifica dei trattati oggi in discussione. Questo trattato infatti, tanto per fare un esempio, è stato firmato il 10 febbraio 1998 ma è giunto alla fase di ratifica da parte del Parlamento quasi quattro anni più tardi.

Signor Presidente, rinuncio, dal momento che il tempo a mia disposizione è scaduto, alla descrizione dettagliata dell'argomento e mi accingo soltanto ad una brevissima sintesi: i primi due articoli recano rispettivamente l'autorizzazione alla ratifica dell'accordo, mentre l'articolo 3 reca la norma di spesa finalizzata alla copertura degli oneri finanziari derivanti dalla sua attuazione.

Per quanto riguarda il disposto dell'accordo, esso stabilisce modi più precisi e più coerenti per la cooperazione doganale, per la lotta ai traffici illeciti di stupefacenti (anche mediante un esplicito richiamo alla Convenzione dell'ONU del 20 dicembre 1988), per lo scambio di tutte le notizie ed informazioni utili per una corretta applicazione della legislazione doganale (nonché il perseguimento delle relative infrazioni); il controllo sulla legitti-

mazione di operazioni di import ed export fra i due paesi – articolo 9 – nonché documenti vari su supporto cartaceo od informatico, per arrivare alla conclusione che, anche per quanto riguarda l'eventualità di processi per infrazione agli accordi doganali, gli esperti o i testimoni dei due paesi sono autorizzati a presentarsi in corso di procedimento...

PRESIDENTE. Onorevole Selva, le chiedo scusa.

GUSTAVO SELVA, *Presidente della III Commissione*. Signor Presidente, ho finito.

PRESIDENTE. La prego, dal momento che lei ha parlato per il doppio del tempo a sua disposizione. Lei sa con quanto interesse l'ascoltiamo.

GUSTAVO SELVA, *Presidente della III Commissione*. Se lei avesse comunicato il tempo a mia disposizione... ma non l'ho saputo. Quanto era il tempo a mia disposizione?

PRESIDENTE. Cinque minuti, secondo il contingentamento, e lei ha parlato per 9 minuti e 35 secondi.

GUSTAVO SELVA, *Presidente della III Commissione*. Allora, ho finito. Raccomandando ovviamente all'Assemblea l'approvazione di questo disegno di legge per la ratifica del trattato di cui abbiamo parlato.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MARIO BACCINI, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, la ratifica ed esecuzione dell'accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Federazione russa sulla cooperazione e la mutua assistenza amministrativa in materia doganale non solo è una questione urgente, ma è anche di spessore politico e di importanza rilevante, per le stesse ragioni che il presidente Selva ricordava, soprattutto perché quest'accordo, di cui si richiede alla Camera dei

deputati e al Parlamento l'autorizzazione alla ratifica, persegue obiettivi strategici importanti al fine di favorire la cooperazione tra l'Italia e la Federazione russa nell'adozione di misure di contrasto di traffici illeciti, soprattutto di stupefacenti.

Pertanto, si tratta di un argomento strategico e, considerato quanti anni ci dividono dalla sottoscrizione di questo trattato, signor Presidente, il Governo, così come ricordava il presidente Selva, ne auspica una rapida approvazione, che raccomandiamo all'Assemblea di Montecitorio.

PRESIDENTE. Non vi sono iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Ordine del giorno della seduta di domani

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 22 gennaio 2002, alle 9,30:

1. - Svolgimento di interrogazioni.

(ore 15)

2. - Deliberazioni, ai sensi dell'articolo 123-bis, comma 3, del regolamento, in

ordine ai termini per la conclusione dell'esame in Assemblea di disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

3. - *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato (1696-A).

Relatori: Oricchio per la maggioranza; Bressa di minoranza.

4. - *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Federazione russa sulla cooperazione e la mutua assistenza amministrativa in materia doganale, con allegato, fatto a Roma il 10 febbraio 1998 (1785-A).

— *Relatore:* Rivolta.

La seduta termina alle 17,45.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa alle 20,15.