

RESOCONTO

SOMMARIO E STENOGRAFICO

83.

SEDUTA DI LUNEDÌ 21 GENNAIO 2002

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **PUBLIO FIORI**

INDICE

| | |
|-------------------------------------|-------|
| <i>RESOCONTO SOMMARIO</i> | III-V |
| <i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i> | 1-27 |

| | PAG. | | PAG. |
|--|------|--|------|
| Missioni | 1 | Bressa Gianclaudio (MARGH-U), <i>Relatore di minoranza</i> | 7 |
| Disegno di legge di conversione (Annunzio della presentazione e assegnazione a Commissione in sede referente) | 1 | Frattoni Franco, <i>Ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza</i> | 13 |
| Petizioni (Annunzio) | 1 | Oricchio Antonio (FI), <i>Relatore per la maggioranza</i> | 3 |
| Disegno di legge: Riordino dirigenza statale (A.C. 1696) (Discussione) | 3 | (<i>Repliche dei relatori e del Governo – A.C. 1696</i>) | 23 |
| (<i>Discussione sulle linee generali – A.C. 1696</i>) | 3 | Presidente | 23 |
| Presidente | 3 | Bressa Gianclaudio (MARGH-U), <i>Relatore di minoranza</i> | 23 |
| Amici Sesa (DS-U) | 20 | Frattoni Franco, <i>Ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza</i> | 24 |
| Barbieri Antonio (FI) | 17 | Oricchio Antonio (FI), <i>Relatore per la maggioranza</i> | 23 |

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-L'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; CCD-CDU Biancofiore: CCD-CDU; Lega Nord Padania: LNP; Rifondazione comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Nuovo PSI: Misto-N.PSI.

| | PAG. | | PAG. |
|--|------|---|------|
| Disegno di legge di ratifica: Accordo con il Governo della Federazione russa in mate- ria doganale (A.C. 1785) (Discussione) | 24 | Baccini Mario, <i>Sottosegretario per gli affari esteri</i> | 26 |
| <i>(Discussione sulle linee generali - A.C. 1785)</i> | 25 | Selva Gustavo (AN), <i>Presidente della III Commissione</i> | 25 |
| Presidente | 25 | Ordine del giorno della seduta di domani . | 27 |

**N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'Allegato A.
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'Allegato B.**

RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PUBLIO FIORI

La seduta comincia alle 15,35.

La Camera approva il processo verbale della seduta del 14 gennaio 2002.

Missioni.

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono quarantatré.

Annunzio della presentazione di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente.

PRESIDENTE comunica che il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato alla Presidenza il disegno di legge n. 2177, di conversione del decreto-legge n. 3 del 2002.

Il disegno di legge è assegnato all'XI Commissione in sede referente ed al Comitato per la legislazione, per il parere di cui all'articolo 96-bis, comma 1, del regolamento.

Annunzio di petizioni.

ALBERTA DE SIMONE, *Segretario*, dà lettura del sunto delle petizioni pervenute alla Presidenza (*vedi resoconto stenografico pag. 1*).

**Discussione del disegno di legge:
Riordino dirigenza statale (1696).**

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ANTONIO ORICCHIO, *Relatore per la maggioranza*, rileva che il disegno di legge in discussione è volto a garantire una maggiore flessibilità e mobilità dei dirigenti statali, assicurando altresì una migliore interazione tra amministrazioni pubbliche ed aziende private; osserva, inoltre, che il disegno di legge in esame distingue inequivocabilmente il provvedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale dall'accordo individuale con il quale viene definito il trattamento economico, sottolinea l'importanza della norma che rafforza il potere del nuovo Esecutivo di intervenire sull'assetto della dirigenza statale al momento del suo insediamento. Ricorda infine che la I Commissione non ha ritenuto di recepire le osservazioni contenute nei pareri espressi dalle Commissioni II, IV e XI, riservandosi, al riguardo, un'ulteriore valutazione anche alla luce del dibattito che si svolgerà in Assemblea.

GIANCLAUDIO BRESSA, *Relatore di minoranza*, osserva che il disegno di legge in discussione si configura come una sostanziale controriforma rispetto al processo di riordino della dirigenza pubblica realizzato nel corso degli anni novanta: viene infatti perseguito un modello centralistico e burocratico che appare, per

taluni profili, in contrasto con l'articolo 97 della Costituzione. Osservato, inoltre, che la scelta, così come delineata dal testo, di ricondurre gli incarichi dirigenziali al regime pubblicistico non assicura adeguata tutela giurisdizionale alla dirigenza pubblica e ne lede l'autonomia, auspica un'attenta valutazione del testo alternativo da lui predisposto.

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*, ricordato che il Governo, nella redazione del testo del disegno di legge, ha tenuto conto dei suggerimenti formulati dalle rappresentanze sindacali della dirigenza statale, preannuncia la presentazione di emendamenti migliorativi della normativa in esame, al fine di agevolare, fra l'altro, la mobilità dei dirigenti statali. Sottolineata altresì l'opportunità di chiarire la distinzione tra il momento contrattuale del rapporto di lavoro della dirigenza statale e l'individuazione delle funzioni da attribuire ai singoli dirigenti, che deve rientrare nell'ambito delle scelte organizzative delle pubbliche amministrazioni, assicura la disponibilità del Governo a recepire eventuali proposte costruttive che saranno formulate nel prosieguo dell'iter del disegno di legge.

ANTONIO BARBIERI esprime apprezzamento per gli elementi innovativi della disciplina della dirigenza statale contenuti nel disegno di legge, che assicura una migliore interazione tra amministrazioni pubbliche ed aziende private e predetermina precisi parametri, connessi agli obiettivi da conseguire, per la valutazione professionale dei dirigenti; manifesta tuttavia perplessità, in particolare, per la mancata attribuzione alla competenza del giudice amministrativo delle controversie in materia di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali. Nel preannunciare, inoltre, la presentazione di emendamenti volti ad elevare a 70 anni l'età pensionabile dei dirigenti, auspica la sollecita approvazione del disegno di legge.

SESA AMICI osserva che il disegno di legge, che mette in discussione il complessivo impianto privatistico e contrattuale conferito all'assetto della dirigenza statale, presente rischi di burocratizzazione del rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione. Sottolineata altresì la necessità di assicurare alla dirigenza pubblica un'autonoma sfera di intervento, ritiene che svincolando il conferimento degli incarichi dalla valutazione dei risultati conseguiti si possa determinare l'assoggettamento della dirigenza al potere politico.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

GIANCLAUDIO BRESSA, *Relatore di minoranza*, rinuncia alla replica.

ANTONIO ORICCHIO, *Relatore per la maggioranza*, precisate le finalità della norma di cui all'articolo 4 del disegno di legge, nel testo della Commissione, in materia di incarichi presso enti, società ed agenzie, sottolinea il carattere strumentale dei reiterati richiami dell'opposizione alla presunta illegittimità costituzionale delle norme varate per iniziative del Governo.

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

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge di ratifica:
Accordo con il governo della Federazione russa in materia doganale (1785).**

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

GUSTAVO SELVA, *Presidente della III Commissione*, in sostituzione del relatore,

osserva che la finalità dell'Accordo tra Italia e Federazione russa sulla cooperazione in materia doganale consiste nel porre in essere un'efficace azione di contrasto dei traffici illeciti, in particolare di sostanze stupefacenti, prevedendo un proficuo scambio di informazioni su tutte le operazioni commerciali di *import-export*; auspica pertanto la sollecita approvazione del disegno di legge di ratifica.

MARIO BACCINI, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*, sottolinea l'opportunità di favorire la cooperazione tra l'Italia e la Federazione russa relativamente al contrasto dei traffici illeciti, in particolare di sostanze stupefacenti, raccomanda la sollecita approvazione del disegno di legge di ratifica.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE comunica l'ordine del giorno della seduta di domani:

Martedì 22 gennaio 2002, alle 9,30.

(Vedi resoconto stenografico pag. 27).

La seduta termina alle 17,45.

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PUBLIO FIORI

La seduta comincia alle 15,35.

ALBERTA DE SIMONE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 14 gennaio 2002.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Alemanno, Armosino, Azzolini, Baccini, Ballaman, Gerardo Bianco, Contento, Cicu, Colucci, Delfino, Dell'Elce, Di Serio D'Antona, Dozzo, Galati, Lo Presti, Malgieri, Manzini, Maroni, Matteoli, Mauro, Melandri, Micciché, Oliverio, Paoletti Tangheroni, Piscitello, Pisanu, Possa, Rivolta, Santelli, Scajola, Scherini, Sospiri, Stefani, Tassone, Tremaglia, Tremonti, Urso, Valducci, Valentino, Viceconte, Vietti e Zacchera sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono quarantatré, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Annunzio della presentazione di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente.

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio dei ministri e, *ad interim*, ministro

degli affari esteri, ha presentato alla Presidenza, con lettera in data 16 gennaio 2002, il seguente disegno di legge, che è stato assegnato, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del regolamento, in sede referente, alla XI Commissione (Lavoro):

« Conversione in legge del decreto-legge 16 gennaio 2002, n. 3, recante disposizioni urgenti per il potenziamento degli uffici diplomatico-consolari in Argentina » – (2177). Parere delle Commissioni I, III e V.

Il suddetto disegno di legge, ai fini dell'espressione del parere previsto dall'articolo 96-*bis*, comma 1, del regolamento, è stato altresì assegnato al Comitato per la legislazione.

Annunzio di petizioni.

PRESIDENTE. Sono pervenute alla Presidenza le seguenti petizioni, che saranno trasmesse alle sottoindicate Commissioni. Prego il deputato segretario di darne lettura:

ALBERTA DE SIMONE, *Segretario*, legge:

Augusto Sardella, da Palermo, e numerosi altri cittadini, chiedono un provvedimento legislativo per evitare la chiusura degli uffici postali di piccole dimensioni (n. 155 – *alla IX Commissione*);

Valentino Palmucci, da Fano (Pesaro), chiede l'abolizione del pagamento dell'IVA per le associazioni di volontariato (n. 156 – *alla VI Commissione*);

Giorgio Bernardi, da Milano, chiede la modifica dell'articolo 112 della Costitu-

zione, che prevede l'obbligo dell'esercizio dell'azione penale (n. 157 - *alla I Commissione*);

Gaetano Vicari, da Enna, chiede un provvedimento legislativo per il riconoscimento e la tutela del lavoro casalingo (n. 158 - *alla XI Commissione*);

Arrigo Varano, da Brescia, chiede un intervento urgente in materia di pagamento dell'indennità integrativa speciale (n. 159 - *alla XI Commissione*);

Francesco Di Pasquale, di Canello Arnone (Caserta), chiede: la realizzazione di impianti per la produzione di fonti energetiche alternative (n. 160 - *alla VIII Commissione*);

maggior sicurezza nei territori alluvionati, in particolare nelle zone dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno (n. 161 - *alla VIII Commissione*);

la tutela della tradizione religiosa cattolica (n. 162 - *alla I Commissione*);

il rimborso dell'IRPEF e dell'ILOR pagate dalle popolazioni campane colpite dal sisma del 1984 (n. 163 - *alla VI Commissione*);

Marino Savina, di Roma chiede: la riforma della normativa concernente le tasse sulle concessioni governative del sistema radiotelevisivo (n. 164 - *alla VI Commissione*);

che gli amministratori locali, se indagati per illeciti civili o penali, vengano immediatamente sospesi in via cautelativa (n. 165 - *alla II Commissione*);

la revisione dei criteri per individuare le responsabilità dei funzionari dello Stato e dei responsabili sindacali di categoria firmatari dei contratti collettivi di lavoro nel caso in cui siano contrari alle leggi statali (n. 166 - *alla XI Commissione*);

l'adozione di strumenti atti a velocizzare i procedimenti civili e penali riguardanti un medesimo convenuto in giudizio (n. 167 - *alla II Commissione*);

l'impiego nelle aziende agricole di detenuti condannati per reati minori (n. 168 - *alla II Commissione*);

il prolungamento dell'orario scolastico (n. 169 - *alla VII Commissione*);

Luigi Re, da Roma, chiede l'impiego dei volontari che hanno prestato la propria opera durante il Giubileo del 2000, per la sicurezza nei musei e nei luoghi di culto (n. 170 - *alla I Commissione*);

Eraldo Arzuffi, da Villadossola (Verbania), chiede nuove norme in materia di mansioni da attribuire ai revisori contabili (n. 171 - *alla XI Commissione*);

Giuseppe Privitera, da Furnari (Messina), chiede un provvedimento legislativo che disponga il riconoscimento, a tutti gli effetti, del servizio pre-ruolo prestato dai docenti nelle scuole legalmente riconosciute (n. 172 - *alla XI Commissione*);

Roberta Manzini, da Taglio di Po (Rovigo), e numerosi altri cittadini, chiedono l'adozione di misure atte ad assicurare l'accesso alla psicoterapia attraverso il sistema sanitario nazionale (n. 173 - *alla XII Commissione*);

Luigi Gigante, da Cisternino (Brindisi), chiede modifiche alla legge n. 89 del 2001, concernente la previsione di un'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo (n. 174 - *alla II Commissione*);

Raffaele Forestiero, da Ciampino (Roma), chiede l'iscrizione alla prima fascia professionale dell'Albo dei segretari comunali e provinciali per tutti gli idonei ai concorsi banditi dal 1990 in poi (n. 175 - *alla I Commissione*);

nuove norme in materia di prostituzione (n. 176 - *alla II Commissione*);

Vincenzo Fontana, da Lama Polesine (Rovigo), chiede l'adozione di norme più severe contro le attività tendenti a sfruttare la credulità altrui (n. 177 - *alla II Commissione*);

Mario Giannetta, da Bergamo, chiede l'adozione di iniziative volte a tutelare la dignità della sicurezza sociale dell'anziano (n. 178 - *alla XII Commissione*);

Marcello Castoreale, da Motta Santa Anastasia (Catania), chiede un provvedimento legislativo che estenda a tutti gli insegnanti tecnico-pratici l'inquadramento al VII livello retributivo (n. 179 - *alla XI Commissione*);

Wanda Guido, da Lecce, chiede l'abolizione della caccia (n. 180 - *alla XIII Commissione*);

interventi contro la vivisezione e la sperimentazione sugli animali a fini scientifici (n. 181 - *alla XII Commissione*);

interventi contro la detenzione in cattività e lo sfruttamento di animali in spettacoli, mostre e zoo (n. 182 - *alla XII Commissione*);

Vincenzo Cultrera, da Milano, chiede che, contestualmente all'iscrizione dell'indagato nel registro delle notizie di reato di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale, il pubblico ministero ne dia comunicazione agli interessati (n. 183 - *alla II Commissione*).

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) (ore 15,44).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la 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), sul quale l'Assemblea ha deliberato l'urgenza nella seduta dell'8 novembre 2001.

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

Al relatore di minoranza è assegnato un tempo pari a 15 minuti.

**(Discussione sulle linee generali
- A. C. 1696)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare dei Democratici di sinistra-Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza, onorevole Oricchio.

ANTONIO ORICCHIO, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, un settore di importanza certamente fondamentale, in relazione alla concreta attuazione dei fini costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della funzione pubblica, è quello della dirigenza statale.

Il valore strategico del medesimo settore appare evidente tanto quanto la numerosa reiterazione degli interventi normativi succedutisi, specie negli ultimi anni, in ordine alla dirigenza pubblica.

Ripensare agli insegnamenti istituzionali ed alle tradizionali distinzioni di ruoli e funzioni delle carriere direttive e dirigenziali ed alle classificazioni pure in essere fino a non molto tempo fa consente di riflettere sull'estrema mutevolezza e sul continuo aggiornamento che ha interessato il settore dell'ordinamento in argomento.

Basti pensare, in proposito, ai vari interventi legislativi (dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 ai decreti legislativi 31 marzo 1998, n. 80, e 29 ottobre 1998, n. 387, per finire ai decreti del Presidente della Repubblica 26 febbraio 1999, n. 150 ed 8 settembre 2000, n. 324 ed, in ultimo, al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che hanno tutti interessato, sotto più profili e solo nell'ultimo quadriennio il settore della dirigenza.

L'incalzare, per effetto di molteplici elementi e fattori, delle innovazioni in

materia ha poi comportato una problematica ed anche una certa confusione connessa con l'emergere di una dicotomia nel rapporto di pubblica dirigenza tra accordo e conferimento dell'incarico e, conseguentemente, il sorgere di una serie irrisolta di problemi attinenti alla attuale situazione di confusione fra l'aspetto organizzativo-funzionale degli incarichi — la cui disciplina, afferendo ai modi di conferimento della titolarità degli organi e degli uffici pubblici, si vuole ora ricondurre ad un atto unilaterale del datore di lavoro — e quello concernente la disciplina del rapporto obbligatorio la cui regolazione resta, invece, affidata all'atto di natura privatistica.

In tale innegabile ed articolato contesto, dal quale non si può prescindere, interviene ora il disegno di legge in discussione, dettando nuove disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato.

Il disegno di legge in esame è rivolto al fine di riordinare il procedimento di attribuzione degli incarichi dirigenziali e a chiarire in modo inequivocabile il cennato aspetto della separazione tra accordo e conferimento vero e proprio dell'incarico dirigenziale. Il tutto in uno all'intento di perseguire e di concretizzare maggiori elementi di flessibilità e mobilità dei dirigenti, nonché una migliore interazione, nel settore, tra pubblico e privato.

L'esame dell'articolato permette, nel particolare di ogni singola norma, la verifica del modo in cui il disegno di legge in esame persegue gli scopi prefissati.

L'articolo 1 (Norme in materia di incarichi dirigenziali e di ingresso dei funzionari internazionali nella pubblica amministrazione) reca novelle a vari articoli del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante a sua volta norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, nella parte in cui (capo II del titolo II) disciplina la dirigenza pubblica.

Il comma 1 dell'articolo 1 modifica in più parti l'articolo 19 (incarichi di funzioni dirigenziali) del decreto legislativo 30

marzo 2001, n. 165. Le principali innovazioni introdotte dalle singole lettere — da a) ad i) — nelle quali si articola il comma possono così riassumersi: al comma 1 dell'articolo 19, interamente sostituito, viene meno il criterio della rotazione nell'attribuzione degli incarichi di funzione dirigenziale; il nuovo testo del comma 2 dell'articolo 19 citato disciplina il conferimento di tutti gli incarichi di funzione dirigenziale; l'esplicita individuazione dell'oggetto e degli obiettivi dell'incarico è ricondotta alla definizione delle priorità e dei programmi definiti dall'organo di vertice nell'ambito della sua attività di indirizzo (ai sensi dell'articolo 4 dello stesso decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), nonché alla durata dell'incarico, che non può comunque superare i cinque anni (tre anni per gli incarichi di grado più elevato, di cui ai successivi commi 3 e 4), pur se con previsione della rinnovabilità.

Va in proposito rammentato che i commi 3 e 4 dello stesso articolo 19 trattano degli incarichi di segretario generale di ministeri, di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali ed equivalenti, nonché degli incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale e che, secondo la disciplina vigente, gli incarichi hanno durata non inferiore a due anni e non superiore a sette e sono rinnovabili.

Un altro aspetto innovativo è costituito dalla formale distinzione fra il provvedimento di conferimento dell'incarico e l'accordo individuale tra dirigente ed amministrazione con il quale è definito il trattamento economico. Lo scopo è quello di ovviare all'attuale confusione fra aspetto organizzativo-funzionale dell'incarico (affidente alla responsabilità del datore di lavoro pubblico) e disciplina del rapporto individuale, rimessa ad un atto bilaterale di natura privatistica.

La nuova stesura del comma 4 amplia (da un terzo alla metà delle dotazioni) la quota dei posti di funzione di livello dirigenziale generale attribuibili a dirigenti di seconda fascia o a persone in possesso delle specifiche qualità professionali individuate al successivo comma 6 dell'articolo 19.

Un comma di nuova introduzione, il 5-*bis*, consente il conferimento degli incarichi anche a dirigenti non appartenenti al ruolo di cui all'articolo 23 del decreto legislativo n. 165 del 2001, purché facenti parte di amministrazioni pubbliche o di organi costituzionali, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e del 5 per cento di quella degli appartenenti alla seconda fascia.

Il comma 6, interamente riscritto, innalza i limiti quantitativi posti alla facoltà di conferire di funzione dirigenziale ad estranei alla pubblica amministrazione in possesso di idonei requisiti professionali. Tali limiti sono portati al 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e all'8 per cento di quelli degli appartenenti alla seconda fascia (attualmente la percentuale è del 5 per cento per entrambi i casi).

Viene proposta la modifica del testo vigente del comma 8, secondo cui i più elevati incarichi dirigenziali (si tratta, ai sensi del comma 3 dell'articolo 19, degli incarichi di segretario generale di ministeri, della direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e degli incarichi di livello equivalente) possono essere confermati, revocati, modificati o rinnovati entro 90 giorni dalla data del voto parlamentare di fiducia al nuovo Governo. Decorso il termine in assenza di interventi, gli incarichi si intendono confermati sino alla loro naturale scadenza. Il testo proposto dal disegno di legge in esame dispone invece, e semplicemente, la cessazione dei medesimi incarichi, decorsi 90 giorni dal voto sulla fiducia. Il nuovo testo, oltre — come è ovvio — a rafforzare di molto il potere di ogni nuovo Governo di intervenire sull'assetto della dirigenza di vertice esistente all'atto del suo insediamento, rende tale intervento non solo possibile ma necessario.

La sola modifica apportata al comma 10 è la precisazione che i dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali, oltre che a funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca e ad altri specifici incarichi, possono essere destinati

ad operare presso collegi di revisione degli enti pubblici in rappresentanza di amministrazioni ministeriali.

Un periodo aggiunto in fine al comma 12 precisa che le norme in esame continuano a non estendersi ai dirigenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, come già prevede l'articolo 2 della legge 10 agosto 2000, n. 246, «Potenziamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco», il quale reca una disciplina speciale per il conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali, anche di livello generale, degli uffici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Il nuovo comma 12-*bis*, aggiunto in fine all'articolo 19, sancisce l'inderogabilità delle norme di cui al medesimo articolo da parte della contrattazione collettiva.

Il comma 2 dell'articolo 1, sostituendo il comma 1 e sopprimendo il comma 2 dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, reca una nuova disciplina della responsabilità dirigenziale, secondo la quale il mancato raggiungimento degli obiettivi o l'inosservanza delle direttive da parte del dirigente, valutati ai sensi del decreto legislativo n. 286 del 1999, comporta l'impossibilità di rinnovo del medesimo incarico; inoltre, in relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione del ruolo, ovvero recedere dal rapporto di lavoro.

La valutazione è operata ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 286 del 1999 «Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59», che definisce per l'appunto specificatamente le modalità ed i criteri di valutazione del personale con incarico dirigenziale; resta ferma la possibilità di far valere l'eventuale responsabilità disciplinare nei casi e con le modalità previste dalla contrattazione collettiva.

In conseguenza della nuova disciplina recata dal comma 2, l'articolo 9 del disegno di legge in esame sopprime il comma 7 del

più volte citato articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, concernente le ipotesi di revoca degli incarichi di direzione degli uffici dirigenziali.

Il comma 3 dell'articolo 1 reca una mera disposizione di coordinamento, conseguente alla soppressione dell'articolo 21, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Il comma 4 dell'articolo 1 sostituisce l'articolo 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165; istituisce e regola il ruolo unico, articolato in due fasce, dei dirigenti di ciascuna amministrazione dello Stato; prevede la possibilità di transito dei dirigenti, a domanda, ad amministrazioni diverse da quelle di appartenenza.

Sancisce, inoltre, i requisiti per il passaggio dalla seconda alla prima fascia, riconfermando il requisito (per accedere alla prima fascia del ruolo di ciascuna amministrazione) dello svolgimento per almeno cinque anni di funzioni dirigenziali di livello generale.

Riserva a successivi regolamenti, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, la possibilità di elezione del componente del Comitato dei garanti di cui all'articolo 22 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Viene, infine, disposta esplicitamente l'abrogazione di tutte le norme incompatibili con l'articolo.

Il comma 5 dell'articolo 1 modifica in più punti l'articolo 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Quest'ultimo definisce i requisiti e le modalità di accesso alla qualifica di dirigente, prevedendo due distinte procedure concorsuali: la prima (comma 2, lettera *a*)) destinata ai dipendenti di pubbliche amministrazioni muniti di laurea e a categorie equiparate, in presenza di determinati requisiti relativi al servizio svolto; la seconda (comma 2, lettera *b*)) aperta a tutti i laureati muniti di diploma di specializzazione, dottorato di ricerca o altro titolo post universitario, nonché ai dirigenti in strutture private, laureati e con almeno cinque anni di esperienza dirigenziale.

Le lettere *a*), *b*) e *c*) del comma 5 in esame recano le seguenti innovazioni: è consentita la partecipazione al concorso ai cittadini italiani, forniti di idoneo titolo di studio universitario, che abbiano svolto per almeno quattro anni continuativi funzioni di livello dirigenziale presso enti od organismi internazionali; sono ammessi al concorso i dipendenti di strutture private collocati in posizioni professionali equivalenti a quelle che, nelle pubbliche amministrazioni, richiederebbero il possesso del diploma di laurea: tale requisito appare più ampio rispetto a quanto previsto dal testo oggi in vigore (articolo 28, comma 2, lettera *b*)), il quale ammette al concorso i soggetti in possesso della qualifica di dirigenti in strutture private. Le modalità di ammissione saranno definite in un regolamento da approvare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: in ogni caso, occorre il possesso del diploma di laurea e un'esperienza lavorativa quinquennale.

Il regolamento, che ai sensi del comma 3 dell'articolo 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, definisce le modalità di svolgimento dei concorsi, dovrà prevedere la valutazione delle esperienze di servizio maturate. Tale previsione è, peraltro, riferita alle sole procedure contrattuali di cui alla lettera *a*) del comma 2 (dipendenti pubblici ed equiparati).

Il comma 6 dell'articolo 1 dispone che le norme modificative del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotte dal disegno di legge, e sin qui illustrate, relativamente agli «incarichi di funzione dirigenziale di livello generale e di seconda fascia», trovino immediata applicazione e che tali incarichi cessino all'entrata in vigore della legge.

Lo stesso comma prevede che, in esito alla revisione degli incarichi conseguente alla prima applicazione della legge, ai dirigenti cui non sia riattribuito l'incarico già svolto sia garantito il trattamento economico goduto, anche qualora sia loro attribuito un incarico di studio (ma in tal caso per non più di un anno). La copertura dei maggiori oneri è effettuata attraverso un meccanismo compensativo che

rende indisponibile un numero di posti di funzione dirigenziale equivalente sul piano finanziario.

Il comma 7 prevede alcune disposizioni di coordinamento che incidono sul testo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, necessarie a seguito delle intervenute modifiche rispetto al ruolo unico e in materia di mobilità tra pubblico e privato.

L'articolo 2 (Concorsi per la qualifica dirigenziale) prevede l'applicazione dei medesimi requisiti di accesso di cui al decreto legislativo n. 387 del 1998 per coloro che (anteriormente all'entrata in vigore di tale ultimo decreto) siano stati ammessi con riserva ai concorsi banditi ai sensi dell'articolo 28, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993.

L'articolo 3 integra l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con il riferimento alle « agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 » (si tratta, ad esempio, dell'agenzia delle entrate).

L'articolo 4 (Norme in materia di incarichi presso enti, società ed agenzie) introduce un meccanismo di revisione delle nomine di competenza governativa relativamente agli organi amministrativi nominati dal Governo.

PRESIDENTE. Onorevole Oricchio, le rimangono a disposizione solo 30 secondi di tempo.

ANTONIO ORICCHIO, Relatore per la maggioranza. Giova, a tal proposito, evidenziare preliminarmente taluni illuminanti dati sul fenomeno delle nomine avvenute, con modalità alquanto incalzanti, nelle more delle ultime legislature. Risulta accertato, come in atti, che, nel periodo 8 marzo-16 giugno 2001, sono avvenute oltre 100 nomine.

L'articolo 4 è finalizzato a risolvere la questione di tali nomine di fine legislatura e stabilisce dei meccanismi di adeguamento automatici.

Infine, si segnala che negli altri articoli – per i quali mi riporto alla relazione scritta – sono dettate norme di completamento della disciplina e che la Commis-

sione, nella seduta del 17 gennaio 2002 ha esaminato i pareri espressi dalle Commissioni II, III, IV, V, X e XI, dopo aver svolto un'ampia istruttoria dal 17 ottobre sino al 28 novembre 2001. Tra l'altro, in questo periodo, prima della richiesta dei pareri anzidetti, sono state altresì audite varie rappresentanze sindacali.

In particolare, la Commissione, recependo le condizioni espresse dalla V Commissione, ha soppresso il comma 3 dell'originario articolo 3, che era stato tra l'altro modificato nel corso dell'esame in sede referente, che prevedeva l'istituzione di un'apposita area contrattuale riservata alla vicedirigenza. Sempre al fine di recepire le condizioni espresse dalla V Commissione è stato soppresso anche un comma introdotto nel corso dell'esame in Commissione che disciplinava l'inquadramento in soprannumero nella dirigenza degli ispettori e dei direttori di cui all'articolo 15, comma 1, della legge 9 marzo 1989, n. 88, e degli appartenenti al ruolo ad esaurimento degli ispettori generali e dei direttori di divisione.

La Commissione ha infine esaminato le osservazioni formulate dalle Commissioni II, IV e XI e ha valutato di non modificare il testo così come invece richiesto dalle suddette Commissioni riservandosi ogni altra eventuale decisione anche all'esito delle ulteriori osservazioni che emergeranno nel corso dell'esame in Assemblea.

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

GIANCLAUDIO BRESSA, Relatore di minoranza. Signor Presidente, signor ministro, non c'è quella che si suol dire la folla delle grandi occasioni per questa discussione. Questo, però, è un atto molto importante del Governo perché, in maniera molto chiara, fa capire quali siano gli intendimenti del Governo Berlusconi in tema di pubblica amministrazione.

Da ciò che abbiamo appena ascoltato appare del tutto evidente che il disegno di legge in discussione quest'oggi ha tutti i connotati di una vera controriforma ri-

spetto all'impostazione riformatrice che, nel corso di tutti gli anni novanta, ha caratterizzato il nostro paese. Negli anni novanta vi è stato un processo riformatore molto importante che ha avuto tappe estremamente significative. In una primissima fase si era posta l'attenzione al tentativo di ridurre i costi delle amministrazioni pubbliche, di introdurre elementi di trasparenza che ridefinissero le regole e le garanzie dei diritti dei cittadini. Ma nella seconda parte degli anni novanta vi è stata un'attenzione particolare alla riqualificazione delle amministrazioni pubbliche, a migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni delle stesse, a ridurre i carichi burocratici ed i costi di regolazione. Per la prima volta in Italia ci si è allontanati da quel modello centralistico burocratico amministrativo tipico delle esperienze dell'Europa continentale e si sono affacciati elementi importanti propri della cultura della pubblica amministrazione dei paesi anglosassoni.

Ho voluto ricordare tali aspetti perché l'avvio del processo di contrattualizzazione che ha modificato il lavoro pubblico e lo ha trasformato in una forma di lavoro privato, il processo di redistribuzione delle funzioni e dei compiti sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale del federalismo amministrativo, l'introduzione di parametri e meccanismi di valutazione delle prestazioni e l'introduzione di quote variabili nelle retribuzioni pubbliche legate ai risultati, la rigorosa separazione tra politica e amministrazione e la responsabilizzazione dei dirigenti pubblici sono tutti capisaldi di un processo riformatore di modernizzazione della funzione pubblica che con il disegno di legge presentato dal Governo vengono fortemente messi in discussione.

Vorrei svolgere ancora un'osservazione preliminare: nel corso di questi anni tutto questo imponente processo di riforma si è reso possibile perché vi è stato un diretto coinvolgimento degli interessati. I lavoratori della pubblica amministrazione, gli impiegati, i dirigenti, i funzionari sono stati parte attiva nello stesso così come le organizzazioni sindacali. Non si è trattato

di una semplice concertazione, ma di una condivisione di fondo di linee, di percorsi e di obiettivi finali che ha reso le organizzazioni sindacali ed i lavoratori del pubblico impiego coprotagonisti del processo di riforma.

È per questo che credo sia importante soffermarci sui contenuti controriformatori del disegno di legge oggi in discussione in quest'aula.

Nel corso degli ultimi mesi abbiamo assistito ad un progressivo e sistematico attacco da parte del Governo Berlusconi ai principi fondanti del processo di grande innovazione e modernizzazione della macchina pubblica (è una chiara inversione di rotta), dapprima, con una serie di provvedimenti apparentemente casuali per la loro disorganicità ma, in realtà, dichiaratamente tendenti ad un processo di ricentralizzazione. Basti ricordare il provvedimento del ministro Lunardi in tema di opere pubbliche, l'abolizione dell'Agenzia di protezione civile, la reinvenzione dei due Ministeri delle comunicazioni e della salute, la legge finanziaria.

Sotto il paravento della devoluzione, molto chiacchierata e pochissimo realizzata, si è dato vita ad un processo di ricentralizzazione, perseguito con metodo e determinazione. In qualche modo con il provvedimento al nostro esame si esce da quella casualità e si assiste ad un vero e proprio salto di qualità. Oggi, possiamo dire che la controriforma prende organicamente corpo, forse sarebbe meglio dire disorganicamente perché molte delle norme che vengono introdotte avranno conseguenze non facilmente intuibili, o meglio, intuibilissime ma, probabilmente, non sufficientemente valutate dal Governo e dal relatore di maggioranza, in quanto daranno adito (vedremo in seguito) a grandi difficoltà di gestione e di realizzazione della riforma stessa.

Questo progetto di controriforma non mira tanto ad un'amministrazione minima, quanto piuttosto alla creazione di un'amministrazione marginale, completamente asservita al potere politico, con

buona pace di ogni riferimento a modelli moderni e competitivi di pubblica amministrazione.

A mio modo di vedere, per un'imperscrutabile tempesta magnetica, la bussola del Governo, che parrebbe essere sempre orientata verso i modelli degli Stati Uniti d'America, improvvisamente ha trovato una sua inversione, un suo nuovo posizionamento verso un modello cubano (burocratico, autoritario, asservito al leader *maximo*).

Per questa serie di motivi, abbiamo deciso di presentare un testo alternativo a quello del Governo, per testimoniare che nessuna riforma è intangibile, tanto meno quelle che sono state predisposte dai Governi del centrosinistra, nonché per dimostrare che il processo riformatore non può essere cristallizzato in forme immutabili: se si vuole cambiare, si deve anche saper cambiare. Correggere gli errori e le debolezze di una riforma non significa annullare la cultura di una riforma e cancellare i notevolissimi passi in avanti fatti nel corso di questi anni. Per cambiare occorrono coraggio e fermezza, così come per dire esattamente che cosa si vuole fare. Pertanto, rispetto al progetto presentato oggi dal Governo si dovrebbe dire con coraggio e fermezza che si tratta di una restaurazione di modelli passati della pubblica amministrazione, perché il disegno di legge al nostro esame calpesta, come vedremo più avanti, ogni cultura della modernità nella pubblica amministrazione, ripristina un avvilito rapporto di sudditanza dell'amministrazione alla politica, cancella ogni riferimento a quella cultura del lavoro ispirata ai modelli anglosassoni, ai quali, a parole, dite di fare riferimento.

Vediamo in sintesi quali sono gli elementi di criticità del progetto del Governo e quali le nostre ipotesi alternative, cominciando dalle questioni più rilevanti, suscettibili anche di problemi di costituzionalità. Il disegno di legge in esame dispone anzitutto la riconduzione degli incarichi dirigenziali al regime pubblicistico, l'incarico del dirigente dovrebbe essere disciplinato in provvedimento ammi-

nistrativo, a cui dovrebbe accedere un accordo per il solo trattamento economico.

In questo disegno di legge la ripubblicizzazione degli incarichi dirigenziali ha un significato diverso da quello dei regimi pubblicistici del passato, cancellando addirittura patrimoni e retaggi storici importanti, anche se superati. In passato, infatti, la pubblicizzazione del rapporto di impiego aveva avuto per la dirigenza anche il significato di una garanzia di stabilità del rapporto di lavoro e dei correlativi benefici, in un quadro nel quale, almeno di fatto, i dirigenti erano in grado di interloquire sulla sostanza del proprio statuto giuridico ed economico.

Questo disegno di ripubblicizzazione oggi perseguito dal Governo ha, invece, quale unico ed assorbente scopo quello di realizzare una soggezione pressoché illimitata del dirigente e della sua attività al potere politico.

In talune disposizioni questa finalità ha spinto il Governo a prefigurare soluzioni estreme difficilmente giustificabili e ritengo opportuno sottolinearne alcune.

All'articolo 1, comma 1, lettera *i*), si inserisce, nell'articolo 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001 — che, peraltro, viene largamente riscritto —, il comma 12-*bis*, del seguente tenore: «Le disposizioni del presente articolo costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi», che non si comprende neppure cosa voglia significare. Se ciò che si vuole affermare è che i contratti o gli accordi collettivi non possono contraddire la disciplina legislativa sugli incarichi dirigenziali, questa disposizione è ovviamente superflua, in quanto un tale risultato è già di per sé implicito nel principio del primato e dell'inderogabilità della legge.

Pertanto, nasce il sospetto che si voglia vietare in assoluto che i contratti o gli accordi collettivi possano interferire con le procedure pubblicistiche di conferimento degli incarichi dirigenziali, anche solo per dettare una disciplina integrativa che non contrasti con quella della legge. Se così fosse — come credo sia — non solo la disposizione è mal congegnata, ma incor-

rerà sicuramente in problemi di legittimità costituzionale e, in ogni caso, è altamente inopportuna, in quanto suggella l'assenza di limiti, anche solo eventuali, per il potere politico di distribuire incarichi dirigenziali a proprio arbitrio. Infatti, si mira innanzitutto a vietare che i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali vengano anche solo discussi — giammai definiti o contrattati — dai contratti collettivi.

Un altro punto importante — sul quale il collega Oricchio si è soffermato a lungo durante la sua relazione — è rappresentato dal contenuto dell'articolo 1, comma 1, lettera f), che modifica il comma 8 dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 165, nel senso che gli incarichi di funzione dirigenziale, di cui al comma 3, cessano decorsi 90 giorni dal voto sulla fiducia del Governo.

Altrettanto significativo è il comma 6 dell'articolo 1 il quale — con efficacia *una tantum* — prevede che gli incarichi dirigenziali di prima fascia cessano alla data di entrata in vigore della presente legge.

In entrambi i casi la cessazione degli incarichi dirigenziali si produce *ipso iure*, senza che per tale effetto intervenga alcuna specifica e concreta valutazione in apposito provvedimento amministrativo. Il che oltre che essere fortemente contestabile sul piano politico, è fortemente contestabile dal punto di vista della legittimità costituzionale.

Sotto il profilo del rapporto di lavoro va sottolineato come la giurisprudenza costituzionale abbia costantemente ritenuto, in linea di principio, che ogni trattamento legislativo che ponga una particolare categoria di lavoratori in posizione deteriore rispetto alla generalità degli altri lavoratori debba avere, ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione, una ragionevole giustificazione. Si veda, da ultimo, una sentenza molto recente della Corte costituzionale, vale a dire la n. 9 del 17 maggio 2001.

La cessazione *ex lege* dagli incarichi, stabilita per i dirigenti dalle disposizioni del disegno di legge in esame, non solo prefigura un trattamento diverso da quello

previsto per la generalità dei lavoratori pubblici e privati, ma è per definizione priva di ogni giustificazione.

La cessazione dall'incarico dovrebbe, infatti, scaturire da norme legislative, in via generale ed astratta, in maniera automatica, senza una verifica attinente lo svolgimento del rapporto con il singolo dirigente ed in dipendenza da eventi, quali il cambiamento del Governo o l'entrata in vigore di una legge, frutto di decisioni meramente politiche, in quanto sollevate ed estranee rispetto alle vicende di ciascun incarico dirigenziale.

Ciò vale specialmente per il comma 6 dell'articolo 1 del disegno di legge, il quale collega la cessazione dell'incarico ad una decisione legislativa del tutto improvvisa — e, a mio modo di avere, anche improvvisata —, ma tocca anche l'articolo 1, comma 1, lettera f), perché vi è, invero, un'evidente differenza tra la possibilità che il nuovo Governo revochi singoli incarichi dirigenziali con apposito provvedimento — come è attualmente previsto — ed una cessazione *de iure*, per ciò stesso priva di giustificazione.

D'altro canto il comma 1, lettera f), e il comma 6 dell'articolo 1 — come altre disposizioni contenute nel progetto governativo, che finiscono con il definire una mera soggezione dei dirigenti al potere politico del Governo — sembrano essere palesemente in conflitto con l'articolo 97 della Costituzione.

La Corte costituzionale, nel pronunciarsi sulle riforme amministrative degli anni '90, ha avuto modo di chiarire che i principi di buon andamento ed imparzialità dell'articolo 97 della Costituzione, consentono varie soluzioni circa il rapporto tra dirigenti pubblici ed il potere politico.

La Corte tuttavia ha anche precisato come l'articolo 97 della Costituzione, nell'enunciare i medesimi principi di imparzialità e buon andamento, impedisca, oltre che un ipotetico totale distacco dell'attività dirigenziale dalla volontà politica di Parlamento e Governo, anche, all'opposto, una conduzione squisitamente politica del rapporto inerente all'incarico dirigenziale, sganciata dalla — e qui cito la sentenza

n. 313 del 1996 — « valutazione dell'idoneità professionale del dirigente affidata a criteri e procedure di carattere oggettivo ».

In altre parole, si può dibattere — come spesso si è fatto — sull'ampiezza dell'autonomia professionale del dirigente al cospetto del potere politico, ma ciò che sembra fuori dal quadro dell'articolo 97 della Costituzione — anche alla luce degli orientamenti della Corte costituzionale — è la soppressione di qualunque sostanza dell'autonomia professionale del dirigente stesso, cosa che questo disegno di legge invece fa, ed anche molto pesantemente.

Infine — ma si tratta di un problema *a latere*, anche se molto importante — va notato come questo disegno di legge apra problemi di non facile soluzione anche sul versante della tutela giurisdizionale, e credo che tutti i dirigenti dovrebbero prestare una particolare attenzione verso questo aspetto. Con una sentenza recentissima (la n. 275 del 23 luglio del 2001), la Corte costituzionale ha respinto la questione di legittimità sollevata contro la devoluzione al giudice ordinario della giurisdizione sul conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali.

Ciò, tuttavia, è avvenuto sulla premessa che il rapporto dei dirigenti fosse oramai transitato nell'area del diritto di privato. La ripubblicizzazione degli incarichi dirigenziali, così come delineata da questo disegno di legge del Governo, rimette in discussione l'intero ragionamento svolto dalla Corte, dischiudendo anche il rischio di vuoti di tutela per i dirigenti. Il che comprova come la progettazione governativa sulla dirigenza sia probabilmente fatta troppo in fretta e sia praticabile solo al prezzo di innumerevoli aporie e contraddizioni.

Inoltre, accanto a questi aspetti, squisitamente costituzionali — che peraltro hanno implicazioni politiche di grande rilievo — ci sono questioni più squisitamente politico-culturali che devono essere sottolineate. L'intento di riestendere 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.

Tra le finalità di questa riforma, è stata indicata più volte — il ministro Frattini lo ha detto — anche la valorizzazione della dirigenza. Ma a questo proposito, si deve rilevare come l'intera storia della dirigenza pubblica, sviluppatasi nel quadro della regolazione unilaterale del rapporto di lavoro, smentisca ogni velleità di riconoscere uno *status* prestigioso ai vertici burocratici attraverso la pubblicizzazione del sistema. Semmai, l'autorevolezza di un *management* pubblico moderno va ricollegata alla possibilità di esercitare poteri gestionali e di direzione effettivi, a riconoscimento di una autonoma sfera di intervento. Invece, un ritorno al passato — come quello contenuto in questo disegno di legge — costituisce un grave errore strategico per la dirigenza, che non potrebbe comunque fare riferimento ad un sistema di garanzie ormai superato, mentre si profila una notevole estensione dei poteri discrezionali nell'organizzazione delle risorse dirigenziali.

A quest'ultimo proposito, merita ritornare — per altri aspetti da quelli affrontati prima — sulla disciplina del conferimento degli incarichi. L'articolo 1, comma 1, prevede l'eliminazione di due principi cardine 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 rappresenta attualmente il processo fondamentale su cui innestare il dispositivo di conferma, modifica o revoca dell'incarico. Al contrario, questo disegno di legge ricollega l'attribuzione degli incarichi alla relazione tra attitudini e capacità professionali del dirigente e caratteristiche degli obiettivi da attribuire.

Il testo prevede che per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura ed alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente. Il riferimento generico ad attitudini e capacità profes-

sionali, svincolato dalla misurazione dei risultati raggiunti, non garantisce un processo di valutazione ancorabile a fattori oggettivi e pertanto aumenta la componente discrezionale delle decisioni adottate; il che significa rendere la dirigenza sempre meno autonoma e sempre più dipendente dal volere del Governo e delle decisioni politiche.

E questo — si badi bene — appare palesemente in contraddizione con quanto affermato anche da un atto del Governo Berlusconi. Faccio riferimento alla direttiva del Presidente Berlusconi del 15 novembre 2001, nella quale si stabilisce che la « nuova legislatura » — cito testualmente — « deve assicurare la piena attivazione di tutti gli interventi necessari a garantire il funzionamento di un nuovo modello di amministrazione caratterizzato da: responsabilizzazione della dirigenza per i risultati dell'attività amministrativa della gestione, sulla base di criteri di misurazione quanto più possibile oggettivi e verificabili »: è Berlusconi che dice questo, non sono io. E ancora, che la valutazione dei dirigenti opera attraverso la « misurazione dei soli risultati — è sempre Berlusconi che scrive, o suppongo, Berlusconi per la penna del ministro Frattini — o anche delle prestazioni e delle competenze organizzative ». Questa direttiva testimonia l'esigenza di precisare le caratteristiche del processo di valutazione (ruoli e tempi; parametri e indicatori; tipologia delle conseguenze sul piano retributivo e del mantenimento dell'incarico), mentre l'articolo 1, secondo comma, del disegno di legge oggi in discussione si muove nella direzione opposta, perché sfuma ulteriormente — ancora più di quanto non fosse presente nell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (che aveva sicuramente dei limiti) — il nesso esistente tra il mancato raggiungimento degli obiettivi e ipotesi di revoca dell'incarico o recesso dal rapporto di lavoro, laddove si stabilisce che — e cito il testo del disegno di legge — « in relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può, inoltre, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione del ruolo unico di cui all'articolo 23,

ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo ».

Appare evidente che queste norme contraddicono le logiche gestionali aziendali più volte evocate dal Governo in materia di funzionamento dell'amministrazione. Per quanto riguarda il sistema di valutazione dei dirigenti, ma non solo, scompare anche ogni riferimento al criterio della rotazione degli incarichi che rappresenta tipicamente una garanzia di flessibilità e di sviluppo professionale per il singolo dirigente nell'ambito di contesti organizzativi complessi, come la pubblica amministrazione. Ciò vale a maggiore ragione con riferimento all'amministrazione italiana, impegnata in un percorso di innovazione che non può fare leva su un *management* composto di profili professionali statici, segmentati e difficilmente intercambiabili. Questa osservazione acquista maggiore significato di fronte alla volontà di ritorno ai ruoli ministeriali, così come previsto dal nuovo comma 4 dell'articolo 1 del disegno di legge modificato in Commissione.

Potrei continuare a lungo, ma mi fermo qui: ci sarà tempo, nell'esaminare i singoli articoli, per valutare altre questioni. Passo ad illustrare proprio per pillole i contenuti della nostra proposta alternativa, affidando il resto alla lettura della relazione.

Con la nostra proposta si evidenzia l'esigenza di introdurre alcuni elementi correttivi ed integrativi, anche di carattere non secondario, rispetto al quadro normativo del decreto legislativo n. 165 del 2001, in quanto sono emersi numerosi problemi di ordine interpretativo e non poche difficoltà ed incertezze attuative, che richiedono una migliore formulazione delle disposizioni legislative e, in qualche caso, rendono indispensabili interventi modificativi di tipo sostanziale, al fine di inserire negli articoli del decreto legislativo n. 165 del 2001 dedicati alla dirigenza indicazioni dirette ad evitare che si dia luogo a letture ed applicazioni di esse distorte, incoerenti o poco convincenti, in termini di funzionalità degli apparati pubblici e di garanzia dell'imparzialità e del-

l'efficacia dell'azione amministrativa, oltre che di garanzia della professionalità e della posizione lavorativa degli stessi dirigenti.

Vorrei solo ricordare che il disegno di legge n. 1696 deve essere considerato in maniera coordinata con l'atto Camera n. 1435, da me presentato assieme ai colleghi Soda e Boato, che reca le norme dirette a favorire lo scambio di esperienze amministrative e l'interazione fra pubblico e privato.

Lasciando il resto alla lettura della relazione depositata, mi auguro che, se non vuole andare incontro a serissimi problemi di gestione nei prossimi mesi per le evidenti contraddizioni di questo disegno di legge, anche sul piano della costituzionalità, il Governo voglia valutare attentamente alcune delle nostre proposte alternative. La riforma della pubblica amministrazione ha bisogno di certezza: questo disegno di legge aprirà, invece, un periodo di grande confusione e di tutto abbiamo bisogno, meno che di confusione. Per evitare tutto ciò ritengo che approvare la nostra proposta di legge alternativa possa aiutare il Governo in un'opera autenticamente di riforma e non di contro-riforma della pubblica amministrazione (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FRANCO FRATTINI, Ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza. Signor Presidente, concordo anch'io — probabilmente solo in questo — con il relatore di minoranza sul fatto che questa importante vicenda, la quale tocca il riordino della dirigenza, permette (come non sempre accade) di confrontare pienamente e nel merito due distinte posizioni per impostazioni e per proposte tra la maggioranza, il Governo che quella maggioranza esprime, e l'opposizione.

Quindi anch'io ritengo che sia particolarmente utile e — mi permetto di dire — di grande importanza il dibattito che oggi

iniziamo alla Camera dei deputati se in Assemblea continuerà ad esserci da parte di tutte le forze politiche (come credo vi è stata già in Commissione) la volontà di confrontarsi sul merito dei problemi, anche se le posizioni rimarranno — spero che alla fine non sarà così — tanto fortemente distanti.

Comincerei con qualche riflessione sul metodo che il Governo ha seguito, metodo pienamente condiviso in Commissione dal relatore per la maggioranza che ringrazio vivamente per il lavoro che ha svolto sinora e per quello che svolgerà seguendo in Assemblea il lavoro di definizione di questo testo. Si tratta di un metodo che — mi permetto già di contraddire l'interessante relazione dell'onorevole Bressa — non prescinde e non ha impedito di ascoltare nel merito e, direi, in profondità, nella sede parlamentare competente ed in sede governativa, le voci, le opinioni, le proposte e qualche interessante controproposta delle organizzazioni che rappresentano i lavoratori e, in particolare, i dirigenti.

Il metodo è però diverso da quello forse presupposto nella tesi che sta alla base della diversa posizione dei colleghi della minoranza. Il nostro confronto con le organizzazioni sindacali è partito, e credo debba rimanere, sul terreno di un doveroso scambio di informazioni e di posizioni, sulla doverosa richiesta di contributi migliorativi che possono venire (e sono venuti dalle audizioni che la Commissione ha svolto e dai numerosi incontri che ho avuto al ministero con le organizzazioni sindacali). Si tratta di spunti per migliorare, non già e non mai di un confronto che diventa concertazione e rischia di diventare contrattazione sulle leggi, sulle proposte di legge. Credo che non si tratti di un terreno di concertazione in senso proprio perché sono convinto che il Governo e la maggioranza hanno il dovere, oltre che il diritto, di assumersi la responsabilità delle iniziative legislative — così come ce l'ha qualsiasi parlamentare — e che in tale ambito, cioè nel procedimento di istruttoria che prepara la predisposizione del testo di un disegno di legge, il

contributo delle organizzazioni dei lavoratori deve essere un contributo non solo di informazione ma anche di proposta, mai un contributo che si eleva ad un confronto concertativo sulle leggi. Questo è terreno in cui le responsabilità restano e debbono restare separate. Ciò nondimeno, come cercherò di dire tra un attimo, il confronto che ho avuto con le organizzazioni sindacali — che ricalca un po' quello avuto dalla Commissione — ha evidenziato alcune forti critiche all'impianto normativo in essere, che ci accingiamo a cambiare.

Sono contributi che hanno rappresentato le difficoltà di funzionamento delle norme in vigore sulla dirigenza, contributi dei sindacati dei dirigenti anzitutto — beninteso — che hanno sottolineato come, anche nel sistema esistente, il difetto maggiore fosse quello della mancanza di parametri misurabili per valutare il risultato in relazione agli obiettivi, opinioni che hanno evidenziato al Governo come fosse, ad esempio, indispensabile porre mano al ruolo unico della dirigenza che, dinanzi agli occhi degli addetti ai lavori all'interno delle amministrazioni, ha lasciato molto a desiderare. Ce lo hanno detto i sindacati dei dirigenti, insoddisfatti di come il ruolo unico aveva finora funzionato.

Abbiamo raccolto, è vero, molte altre osservazioni volte a non cambiare nulla o ad accentuare, se possibile, il percorso di contrattualizzazione sui contenuti dell'ammissione pubblica dei dirigenti. Non ritengo condivisibili questi appelli nel merito per ragioni che spiegherò.

Abbiamo raccolto altre osservazioni non di tipo strettamente conservatore — non cambiate nulla perché tutto va bene! — ma di mirata individuazione di aspetti in relazione ai quali l'impianto normativo esistente va migliorato perché non ha funzionato, senza bisogno di cambiarlo radicalmente. Non voglio fornire ora una risposta definitiva in merito ad alcuni dei temi sollevati dal relatore di minoranza; posso dire senz'altro che alcune correzioni che il Governo, all'esito del confronto, ha ritenuto meritevoli di essere introdotte sono state raccolte in emendamenti che

sono stati presentati oggi dal sottoscritto e che i colleghi del Comitato dei nove si troveranno ad esaminare nelle prossime ore. Ebbene, uno dei primi punti in merito al quale ho ritenuto che la formulazione del provvedimento dovesse essere migliorata è proprio quello della valutazione dei risultati. Ebbene, allo spirito di quella direttiva che pone al centro della valutazione dei dirigenti i risultati, amabilmente citata dal relatore di minoranza — è assai importante che egli l'abbia studiata, valutata e apprezzata, se lo crede, per quello che di buono intendeva introdurre —, probabilmente non corrispondeva appieno la formulazione del testo in discussione oggi.

Non ho alcuna difficoltà a dire — e l'ho fatto con un mio emendamento — che, ai fini di una maggiore sottolineatura del criterio della valutazione dei risultati come parametro principale, se non esclusivo, per la valutazione dei dirigenti, occorre una rettifica e una precisazione. Valuteremo, (ovviamente lo valuteranno i colleghi della Commissione) se quell'emendamento rappresenti un passo in avanti, come spero, affinché non debbano esserci equivoci.

Abbiamo riflettuto su un altro tema che, come i colleghi dell'opposizione sanno perfettamente, era stato posto dai colleghi della maggioranza a cui il Governo aveva contribuito per una formulazione compatibile del testo: mi riferisco all'area della vicedirigenza.

Si è trattato di un emendamento presentato non dal Governo, bensì dai colleghi della maggioranza, a cui le organizzazioni sindacali generali del pubblico impiego si erano fortemente opposte e sul quale la Commissione bilancio aveva espresso parere contrario per una questione di copertura finanziaria: più precisamente, un emendamento del quale il Governo ha informalmente preso visione e che i colleghi di maggioranza hanno predisposto — sul quale ragioneremo da qui a qualche ora —, che cercherà (spero e credo in modo apprezzabile) di coniugare l'esigenza, posta dall'opposizione e da alcune organizzazioni sindacali, di non disciplinare in maniera compiuta, per legge, materia che è di preponderante competenza

dell'accordo collettivo, ovvero della disciplina del contratto, con l'altra esigenza, quella rappresentata dalla possibilità che, con legge, si fissi un principio ed un indirizzo, lasciando però arbitro il contratto di fornire compiutezza a quegli indirizzi, attraverso gli strumenti già esistenti ed in vigore. Come sapete, essi sono rappresentati dagli indirizzi del ministro per la funzione pubblica rivolti all'ARAN per la contrattazione.

Ebbene, credo che ricondurre l'area della vicedirigenza ad un quadro di regole, facendo salva la disciplina contrattuale, non neghi però rilevanza alle situazioni di molti lavoratori che esercitano sicuramente funzione surrogatorie e supplenti rispetto a quelle della dirigenza; credo sia importante tenere conto di quelle funzioni ed attività svolte da lavoratori, cui, va detto con onestà, dai banchi dell'opposizione, io stesso avevo dato ascolto, traducendo quelle istanze in emendamenti.

Ebbene, una volta che, dall'opposizione mi trovo a rivestire un incarico di Governo, non dimentico che in quel tempo avevo condiviso tali istanze e credo sia mio dovere cercare di tradurle in una formula che non sia ingiustificatamente invasiva dell'ambito contrattuale, ma non sia totalmente negativa, come i colleghi dell'opposizione, unitamente a qualche organizzazione sindacale, ci chiedevano.

Ed ancora: si è fatto notare, attraverso argomentazioni fondate, che i ruoli dirigenziali di ciascuna amministrazione — ciò che sostituisce il cosiddetto ruolo unico, che non ha funzionato sia a mio avviso che ad avviso di altri — avrebbero dovuto essere rafforzati attraverso la previsione di norme che rendessero più agile il passaggio dall'uno all'altro ruolo. A dimostrazione del fatto che il Governo non intende sicuramente fare in modo che la sostituzione del ruolo unico con quello delle amministrazioni diventi un irrigidimento dei passaggi da un'amministrazione ad un'altra amministrazione, abbiamo potenziato la flessibilità del transito da un'amministrazione all'altra. Si tratta di un emendamento che esamineremo nel merito e che, ripeto, è frutto del confronto,

da me avuto, proprio con le organizzazioni che rappresentano i lavoratori e i dirigenti interessati a questa materia.

Più in generale, le correzioni introdotte al testo originario mirano, se possibile, ad assecondare quella richiesta e a rimuovere equivoci; d'altra parte, esse mirano anche a sottolineare la permanenza di un ruolo centrale del contratto e della contrattualizzazione anche della dirigenza. È un principio che non solo il Governo non disconosce, ma che attraverso tali emendamenti, appena presentati, ha voluto, se possibile, rafforzare.

Ai colleghi dell'opposizione vorrei ricordare che nell'esaminare nel merito questa proposta, arricchita dalla controproposta della minoranza, dovremmo valutare sicuramente una differenza che è anche presente nell'impostazione generale in ordine al sistema della dirigenza pubblica; mi permetto tuttavia di non condividere l'impostazione che rischia di non riconoscere l'autonomia dei diritti e dei doveri di ogni nuovo Governo e di ogni nuova maggioranza e, secondo la quale, vi sarebbe una riforma, per ciò solo virtuosa, ed una controriforma, per ciò solo, più sbagliata.

Credo che più che una controriforma, la nostra rappresenti una profonda correzione di un sistema che, non soltanto nell'opinione di questo Governo, lasciava per molti aspetti a desiderare (ne abbiamo visto l'applicazione). Quando, ad esempio, esprimevamo le nostre critiche, dai banchi dell'opposizione, ad una regola che definimmo di *spoils system*, alle reazioni scandalizzate di alcuni esponenti del Governo di allora, che negarono si potesse trattare di *spoils system*, risposero autorevoli esperti nel diritto amministrativo (ricordo attacchi, quasi memorabili, del professor Cassese, su *Il Sole 24 Ore*, alla riforma del ministro Bassanini). Tuttavia, onorevole Bressa, lei sa bene che quelle regole, che noi allora chiamammo *spoils system*, tanto poco erano vicine a quei principi virtuosi che lei ricorda (la natura tecnica della dirigenza, la separatezza del potere politico), che il TAR del Lazio le ha impugnate davanti alla Corte costituzionale e tra

pochi giorni, probabilmente, avremo una sentenza della Corte sulla rimessione incidentale da parte del TAR del Lazio. L'ordinanza del TAR, assai ricca — di cui ovviamente il Governo terrà conto, se la sentenza sopraggiungerà nel corso dei lavori parlamentari — si fonda tutta sul fatto che le norme impugnate, di fatto, assoggettano la dirigenza al potere politico.

Come può il relatore di minoranza accusare noi, adesso, di una previsione che è tutta *in itinere*, su cui stiamo studiando, quando l'impostazione, tradotta in norma nella precedente legislatura, è dinanzi al giudizio della Corte costituzionale, con un'ordinanza di rimessione che si fonda esattamente su questa critica che lei, ora, rivolge a noi? Francamente rimango, almeno in questo, sorpreso.

Onorevole Bressa, lei ci chiede, inoltre, perché non orientiamo la nostra bussola verso il sistema degli Stati Uniti d'America. Chissà, potrebbe essere un'ipotesi; ma cosa direbbero l'opposizione e le organizzazioni sindacali se orientassimo la bussola verso il sistema statunitense dove, ad ogni cambio di governo, perdono non solo la funzione, ma anche il posto, 4 o 5 mila tra dirigenti e dipendenti pubblici? Francamente, non voglio neanche immaginare cosa sarebbe successo se l'ago della bussola fosse andato in quella direzione.

Riguardo al tema più importante — che a me preme — del mantenere ferma la natura privatistica del rapporto di lavoro dei dirigenti, il Governo non ha dubbi: quella è una strada giustamente avviata e il Governo non intende fare passi indietro sulla strada della privatizzazione del rapporto di lavoro. Tuttavia, c'è un aspetto su cui, invece, se volete, un passo indietro si deve fare; ma, a mio avviso, non si tratta di un passo indietro, bensì della riconduzione ad un principio probabilmente violato: quello che, a fronte della natura privatistica del rapporto di lavoro, stabilisce che la funzione, la missione pubblicistica del dirigente non possa essere materia di contrattazione. Questa è la distinzione.

Ecco perché, onorevole Bressa, colleghi dell'opposizione, prevediamo che vi sia il

contratto. Trovate un solo articolo che cancelli il contratto individuale o collettivo: restano l'uno e l'altro.

Accanto al contratto che resta, tuttavia, prevediamo un atto che non può essere privatistico e contrattuale, ma, naturalmente ed ovviamente, pubblico e pubblicistico; è l'atto con cui l'organo politico affida al dirigente la missione pubblica che deve assolvere. Una cosa è il rapporto che resta privatistico, altra cosa è il contenuto, non del rapporto, ma della missione pubblica che è affidata ad ogni dirigente. Ciò non può essere materia di contrattazione. Qui sta la differenza, se vuole, culturale.

Sono convinto che in un sistema di amministrazione pubblica che cambia, che procede nella direzione dell'efficienza — così come stanno facendo tutte le aziende — vi sia un unico principio su cui non si possono avere dei dubbi, ossia che il contenuto pubblico di un'amministrazione pubblica si traduca in un'investitura al dirigente, il quale, successivamente provvede con strumenti di diritto privato (su ciò concordiamo). L'atto d'investitura, invece, non può essere materia negoziabile. Questa è la differenza che spiega quell'apparente contraddizione che l'opposizione coglie e che invece contraddizione non è: distinguere il rapporto dall'atto d'investitura. Sono due momenti diversi anche funzionalmente, perché il rapporto è l'obbligo contrattuale che lega il dirigente al suo datore di lavoro, mentre l'atto di investitura è quello che dà il contenuto di una missione di cui egli risponde per il raggiungimento degli obiettivi e dei risultati. Inoltre, se mi permette, risponde ai cittadini sul conseguimento o meno della missione che gli è stata affidata. Concordo sul fatto che vi sarà molto spazio per affrontare in pieno questo argomento.

Nella relazione di minoranza si parla di ripubblicizzare l'atto di conferimento. Se ciò rispondesse al vero, sarebbe la prova dell'errore che era stato compiuto, ossia privatizzare un atto di investitura che privatizzabile non era. Non credo, dunque, che si debba dire che vogliamo ripubblicizzare l'atto di investitura della pubblica funzione. Vogliamo confermare la diffe-

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.