

Per quanto riguarda questo secondo gruppo di norme, l'articolo 3 introduce nel codice penale l'articolo 280-*bis* (atto di terrorismo con ordigni esplosivi o micidiali), al fine di dare attuazione all'articolo 2 della convenzione. Secondo quest'ultimo articolo, gli Stati firmatari debbono prevedere che costituisca reato « il consegnare, collocare, fare esplodere o detonare un ordigno esplosivo o altro ordigno micidiale in o contro un sito pubblico, una struttura governativa, o altro impianto pubblico, un sistema di trasporto pubblico o una infrastruttura » al fine di « provocare la morte o gravi lesioni corporali » oppure di causare « massicce distruzioni del sito pubblico, della struttura governativa, del sistema di trasporto o della infrastruttura, quando tali distruzioni comportino o rischino di comportare perdite economiche considerevoli ».

L'articolo 1 della convenzione definisce alcuni dei termini utilizzati per descrivere le condotte criminose previste dall'articolo 2. In particolare, si chiarisce che la struttura governativa o pubblica non è solamente quella di proprietà del Governo o di un ente pubblico, ma ogni attrezzatura o mezzo di trasporto di natura permanente o temporanea utilizzato o occupato dai rappresentanti di uno Stato, dai membri del Governo, del Parlamento o della magistratura o dagli agenti o dal personale di uno Stato o altre autorità o ente pubblico, o dagli agenti o dal personale di un'organizzazione intergovernativa nell'ambito delle loro funzioni ufficiali.

Per « infrastruttura » si intende ogni impianto pubblico o privato che fornisce servizi di utilità pubblica, come la conduzione dell'acqua, l'evacuazione delle acque reflue, l'energia, il combustibile o le comunicazioni. Per « sito pubblico » si intendono le parti di qualsiasi edificio, terreno, via pubblica, corso d'acqua o altro luogo accessibile o aperto al pubblico in modo continuativo, periodico o occasionale, ivi compreso ogni luogo destinato ad un uso commerciale, culturale, storico, istruttivo, religioso ufficiale, ludico, ricreativo o di altro genere e che è di conseguenza accessibile o aperto al pubblico. Si specifica,

inoltre, che per « ordigno esplosivo o altro ordigno micidiale » si intende ogni arma o ordigno esplosivo o incendiario progettato o avente la capacità di causare la morte, gravi lesioni corporali o importanti danni materiali anche mediante l'emissione, la disseminazione o l'impatto di prodotti chimici tossici, di agenti biologici, tossine o sostanze analoghe o irradiazioni o materie radioattive.

L'opportunità di prevedere nel codice penale una nuova figura di reato, quale quella contenuta nell'articolo 3 del disegno di legge, è giustificata dall'esigenza di colmare un vuoto normativo, la cui persistenza comporterebbe l'inapplicabilità, almeno in parte, della convenzione da ratificare. Alcune delle condotte delineate dall'articolo 2 della convenzione — ed, in particolare, quelle dirette contro le persone — sono riconducibili a fattispecie di reato già previste dal codice penale. Pertanto, la nuova fattispecie penale si limita ai soli casi in cui la condotta sia rivolta contro beni mobili o immobili.

Occorre distinguere, infatti, se l'intento di chi compie atti rientranti nelle condotte descritte all'articolo 2 della convenzione sia quello di provocare la morte o lesioni ad una persona o, invece, sia quello di procurare danni a « siti pubblici » o « infrastrutture ». Quando l'atto terroristico è diretto contro persone, sono applicabili — a seconda delle ipotesi in concreto verificatesi e indipendentemente dalla circostanza che il fatto sia stato compiuto con esplosivi — gli articoli 280, 285 e 422 del codice penale. In particolare, l'articolo 280 del codice penale punisce l'attentato per finalità terroristiche o di eversione. Tale fattispecie si suddivide in due diverse ipotesi, a seconda che oggetto dell'attentato sia la vita o l'incolumità di una persona. Nel primo caso, è prevista la reclusione non inferiore a vent'anni; nel secondo, la reclusione non inferiore a sei anni, che diventa non inferiore a diciotto anni, qualora derivino lesioni gravissime, o non inferiore a dodici anni, se derivino lesioni gravi. Le pene sono aumentate di un terzo se le persone vittime dell'attentato svolgono determinate funzioni pubbliche. Nel

caso in cui dal fatto derivi la morte di una persona, è applicabile la pena dell'ergastolo o quella della reclusione a trenta anni, a seconda che l'attentato sia contro la vita o contro l'incolumità di una persona.

L'articolo 285 del codice penale prevede l'applicabilità dell'ergastolo nel caso in cui è stato commesso un fatto diretto a provocare una strage, con lo scopo di attentare alla sicurezza dello Stato. La stessa pena è prevista dall'articolo 422 del codice penale, nel caso in cui, fuori dall'ipotesi precedente, siano compiuti, con la finalità di uccidere, atti tali da porre in pericolo l'incolumità pubblica e da tali atti derivi la morte di una o più persone. La pena è diminuita fino a quindici anni se da tali atti non derivi la morte di alcuno.

L'esigenza di prevedere nuove norme per dare attuazione all'articolo 2 della convenzione sussiste, quindi, solamente qualora l'atto di terrorismo, di cui all'articolo 2, sia diretto contro dei beni. Per tale ragione, è stato ritenuto necessario prevedere un apposito reato, introducendo nel codice penale l'articolo 280-*bis*. In sostanza, non sono sembrate sufficienti a garantire l'attuazione dell'articolo 2 della convenzione le norme penali vigenti applicabili nel caso in cui il fine dell'attività terroristica sia quello di provocare danni a beni mediante l'utilizzo di ordigni esplosivi o altri ordigni micidiali.

L'articolo 3 del disegno di legge, pertanto, configura una nuova fattispecie di reato (l'articolo 280-*bis* del codice penale), strutturata secondo il modello dei delitti di attentato, che si affianca a quella prevista dall'articolo 280 del codice penale, ma dalla quale si differenzia per l'oggetto della condotta criminosa, che nel caso dell'articolo 280 è la vita o l'incolumità umana, mentre nel caso dell'articolo 280-*bis* è da identificare nelle « cose mobili o immobili altrui ». La pena prevista per quest'ultima ipotesi è la reclusione da due a cinque anni. Si tratta, quindi, di un reato di pericolo, in quanto la consumazione prescinde dal verificarsi dell'evento. È da segnalare che, al contrario dell'articolo 280, non si prevedono delle aggravanti nel

caso in cui si verifichi l'evento, cioè il danneggiamento dei beni.

Sono, peraltro, previste tre ipotesi aggravanti a seconda che il fatto sia diretto contro la sede di organi istituzionali o enti pubblici (aumento della pena della metà), che dal fatto derivi un grave pericolo per l'incolumità pubblica ovvero un grave danno per l'economia nazionale (reclusione da sette a dodici anni) ovvero che dal fatto derivino la morte o lesioni gravissime ad una o più persone (reclusione da dieci a quindici anni).

Proprio quest'ultima disposizione è stata oggetto del parere della Commissione Affari costituzionali. Nel parere si osserva che il comma 4 dell'articolo 280-*bis* « prevede un aggravio di pena ogni qualvolta dal fatto derivi la morte o la lesione gravissima di una o più persone, nulla prevedendo in caso di lesione grave o semplice e così implicitamente rimandando per l'aspetto sanzionatorio all'articolo 586 del codice penale ». In effetti, appare incongruo non prevedere l'aggravamento di pena specifico nel caso di lesioni diverse da quelle gravissime, per cui, come è stato già annunciato nella seduta conclusiva dell'esame in sede referente, le Commissioni potrebbero presentare un emendamento diretto a colmare tale lacuna. L'emendamento, inoltre, potrebbe differenziare il regime sanzionatorio a seconda che dall'atto terroristico derivi la morte o una lesione gravissima di una o più persone. Tali differenziazioni sono peraltro già previste dall'articolo 280 del codice penale, che riguarda gli attentati terroristici contro le persone.

L'ultimo comma dell'articolo 280-*bis* stabilisce, come già previsto dall'articolo 280, che per il delitto in esame non operi la comparazione tra le circostanze attenuanti e quelle aggravanti previste dallo stesso articolo 280-*bis*. Come è stato affermato dalla Corte costituzionale, sia pure con riferimento all'articolo 280 del codice penale, il divieto di comparazione non pregiudica l'applicabilità delle circostanze attenuanti, quanto piuttosto che le diminuzioni saranno apportate sulla pena risultante dagli aumenti indotti dalle ag-

gravanti. È questo il motivo per cui la Commissione non ha ritenuto di condividere i rilievi dell'opposizione su questo punto.

L'unica modifica apportata dalle Commissioni alla formulazione dell'articolo 280-*bis* riguarda la descrizione degli strumenti attraverso i quali possono effettuarsi gli atti di terrorismo, che sono stati individuati negli ordigni micidiali e negli esplosivi, anziché nelle armi ed esplosivi. Si è ritenuto che, in tal modo, la fattispecie penale sia più aderente alla convenzione da ratificare.

Si rimette all'Assemblea la questione della sufficiente determinatezza della nozione di ordigno micidiale, la quale, in base all'articolo 1 della convenzione, è quello avente la capacità di causare « importanti danni materiali ».

Non si è ritenuto di accogliere un'altra osservazione della Commissione affari costituzionali circa l'opportunità di inserire all'articolo 280-*bis* del codice penale l'aggettivo « internazionale », riferito agli atti e alle finalità di terrorismo, in quanto il codice penale, all'articolo 270-*bis*, equipara in via generale il terrorismo interno a quello internazionale.

All'unanimità le Commissioni hanno soppresso la disposizione del disegno di legge secondo la quale le circostanze attenuanti generiche non possono essere applicate ai reati commessi per finalità di terrorismo (articolo 280-*ter*). Si tratta, quindi, di una disposizione che, oltre a non essere necessaria per dare attuazione alla convenzione, in quanto nulla prevede in tal senso, non trova alcuna giustificazione. Essa, infatti, riduce fortemente l'ambito della discrezionalità del giudice nell'applicazione della pena, impedendo la possibilità di ridurre la pena da infliggere per adeguarla al caso concreto, evitando quelle sproporzioni che potrebbero verificarsi con l'adozione dei soli criteri previsti dall'articolo 133 del codice penale.

È bene sottolineare che la disposizione soppressa non riguarda solamente il reato introdotto dal disegno di legge in discussione, bensì tutti i reati sorretti dalla finalità di terrorismo, la quale, peraltro, non è stata ancora definita dal legislatore.

Per quanto riguarda l'ipotesi base prevista dal nuovo reato, essa si caratterizza per la finalità di far valere, attraverso atti di violenza compiuti contro beni altrui, istanze riconducibili a quella che, secondo la giurisprudenza, deve essere considerata l'ideologia terroristica.

È stato soppresso l'articolo 4 del disegno di legge. La disposizione era diretta ad integrare l'articolo 6 del codice penale, che sancisce il principio di territorialità come criterio base per l'applicazione della legge penale italiana nello spazio. In particolare, al comma 2, era aggiunta una disposizione in base alla quale si considerava commesso in Italia il reato perpetrato all'estero contro una sede diplomatica o altra rappresentanza italiana, contro strutture o mezzi militari italiani, contro sedi o impianti di organizzazioni di volontariato ovvero contro apparecchiature di comunicazione utilizzate esclusivamente dalla pubblica amministrazione italiana all'estero. La norma è apparsa inopportuna oltre che superflua, in quanto è sufficiente quanto previsto dall'articolo 7 del codice penale, in base al quale è punito secondo la legge italiana chi commetta in territorio estero delitti contro la personalità dello Stato, tra i quali rientra anche l'articolo 280-*bis*.

Le modifiche arretrate dalle Commissioni appaiono il frutto di proposte convergenti, sia della maggioranza sia dell'opposizione. Ciò fa ben sperare per una rapida approvazione del disegno di legge di ratifica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

JOLE SANTELLI, Sottosegretario di Stato per la giustizia. Signor Presidente, onorevoli colleghi, a fronte della preoccupante diffusione delle azioni terroristiche a livello internazionale, l'Italia non aveva ancora ratificato la convenzione internazionale oggi in esame per la repressione degli atti terroristici commessi mediante l'utilizzo di esplosivo. Si tratta, quindi, di una lacuna che deve essere colmata e siamo sicuri che ciò avverrà al più presto

attraverso l'approvazione di questo disegno di legge.

La convenzione si aggiunge a quelle già esistenti e si propone una più decisa condanna degli attentati compiuti con l'uso di esplosivi, consentendone il perseguimento anche attraverso l'applicazione non restrittiva dell'estradizione.

Anche alla luce degli avvenimenti dell'11 settembre scorso, si è dunque reso necessario un rafforzamento e una semplificazione degli strumenti di cooperazione internazionale.

Come già evidenziato precedentemente dai relatori, nel nostro ordinamento esistono già strumenti normativi idonei, sia in materia di controllo delle armi sia nell'ambito delle definizioni del codice penale.

Per quanto riguarda le modifiche apportate in Commissione, in riferimento alla proposta di modifica del comma 4 dell'articolo 280, come già ricordato dal presidente Pecorella, anche il Governo ritiene che la norma in esame possa mantenere tale formulazione, considerando le indicazioni più volte fornite dalla Corte di legittimità la quale ha affermato, in realtà, che le circostanze attenuanti concorrenti, previste dall'ultimo comma dell'articolo, con le circostanze aggravanti previste nei commi precedenti, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a questa misura. Si è inteso, in realtà, vietare il giudizio di comparazione fra le attenuanti eventualmente concesse e le aggravanti delineate nell'articolo 280, senza portare alcuna prevenzione all'operatività delle attenuanti sulla pena stabilita in maniera indipendente per il delitto circostanziato.

Al contrario, il Governo dà atto alla Commissione dell'importanza della modifica apportata al testo governativo in riferimento all'articolo 280-ter; come rilevato ampiamente nei lavori parlamentari dallo stesso presidente Pecorella, la norma in questione avrebbe potuto creare serie difficoltà di tipo interpretativo e in termini di eccezione di incostituzionalità. Sulla base della stessa giurisprudenza della Corte costituzionale in riferimento all'ar-

ticolo 280, che aveva salvato la sottrazione al bilanciamento, potevano esserci effettivi dubbi di legittimità costituzionale per una sottrazione totale della possibilità da parte del giudice di applicare l'articolo 62-bis.

Il Governo, inoltre, ritiene necessaria l'integrazione già annunciata dal presidente Pecorella, per conformarsi al parere espresso dalla I Commissione, che ha segnalato una sorta di ragionevolezza della determinazione delle fattispecie, prevista dall'articolo 3 del presente disegno di legge.

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

GIUSEPPE FANFANI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor sottosegretario, parlerò molto brevemente, restituendo il tempo del quale mi è stata fatta gentile concessione prima.

Intervengo soltanto per dire che le considerazioni di carattere generale possono essere del tutto assimilabili a quelle alle quali ho fatto riferimento nell'intervento precedente, anche perché le due convenzioni internazionali seguono un unico filone logico, costituito dalle risoluzioni adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, a distanza di due anni l'una dall'altra e in una sostanziale unità di intendimenti.

Ho motivo di ritenere che l'approvazione di questo disegno di legge sia una necessità nel nostro ordinamento, ancorché rappresenti un provvedimento di nicchia, ovvero residuale, perché, come è stato fatto notare ampiamente, la materia trova già corretta disciplina, in linea generale, nel capo II del libro II del nostro codice penale, intitolato « Dei delitti contro la personalità interna dello Stato », e segnatamente negli articoli 276, 280, 284 e 285.

Ritengo, tuttavia, che il provvedimento sia necessario perché esso colma una lacuna normativa che non trovava piena esecuzione, quanto al disposto della convenzione internazionale, nell'articolo 280 del codice penale, poiché esso concerneva esclusivamente attentati per finalità terroristiche e, pur prevedendo alla base della

struttura dell'articolo la finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, individuava, quanto alla modalità di esecuzione dell'attività delittuosa, la finalità ad attentare alla vita o all'incolumità di una persona.

È evidente che questo provvedimento si è dovuto limitare a disciplinare la parte non regolata dal nostro ordinamento, cioè l'atto di terrorismo che abbia come presupposto la finalità di terrorismo, ma come direzionalità dell'azione l'intendimento di danneggiare cose mobili o immobili altrui, compiendo tutta una serie di atti (che non sono oggettivamente — né potevano esserlo — disciplinati analiticamente nel provvedimento) che comunque rispondano alla finalità terroristica indicata nella prima parte dell'articolo. Tuttavia, ho molti dubbi — è questa l'unica considerazione che voglio fare — che non debba essere disciplinato il contenuto del mezzo utilizzato, perché ritengo non esaustivo del dovere di dare esecuzione al contenuto della convenzione internazionale il semplice richiamo alla dizione « uso di ordigni esplosivi o micidiali ». Dico ciò perché in realtà l'articolo 1 della convenzione, quando fa riferimento al termine « esplosivo », è estremamente chiaro nel ritenere che per esplosivo o altro dispositivo mortale debba intendersi ogni arma — e qui si potrebbe sostenere che, in realtà, il concetto di arma trovi già autonoma disciplina in altre parti del nostro ordinamento — ovvero ogni dispositivo esplosivo o incendiario che sia concepito per provocare la morte, danni fisici gravi o significativi danneggiamenti materiali o che ne abbia la capacità, oppure ogni arma o ogni dispositivo che sia concepito per provocare la morte, danni fisici gravi o significativi danneggiamenti materiali o che ne abbia la capacità attraverso l'emissione, la disseminazione o l'impatto di prodotti chimici tossici, agenti biologici, tossine o sostanze analoghe o radiazioni o materiali radioattivi.

È ovvio che, nel momento stesso in cui si limita la disciplina esclusivamente alla finalità di terrorismo realizzata mediante atti diretti a danneggiare cose mobili e

immobili, è difficile immaginare che ciò possa realizzarsi con prodotti chimici, tossici o agenti biologici o tossine che sono per loro natura destinati più all'offesa alla persona. Tuttavia, anche le questioni che si sono poste proprio in questi giorni con la cosiddetta « bomba atomica dei poveri », indicano come, in realtà, l'utilizzo di strumenti esplosivi o micidiali di questo tipo possa avere anche l'effetto di rendere inutilizzabile per un lunghissimo lasso di tempo un intero comparto abitativo di una città. Ecco perché ritengo che forse la Commissione avrebbe dovuto, per dare un compiuto esito al dovere suo proprio ed ai suoi compiti istituzionali, verificare se non fosse il caso di dare una definizione specifica al contenuto della prima parte dell'articolo 280-*bis* del codice penale.

Per il resto, signor Presidente, ritengo, doverosamente, che il provvedimento sia da attuare e quindi credo e spero che questa Camera possa ad esso dare una positiva valutazione in tempi brevi.

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. 2074)*

PRESIDENTE. Comunico che i relatori hanno esaurito il loro tempo a disposizione.

Prendo atto che il rappresentante del Governo non intende replicare.

Pertanto, il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

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 (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (1696-B) (ore 16,10).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dalla Camera e modificato dal

Senato: Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato.

**(Annunzio di una questione pregiudiziale
— A.C. 1696-B)**

PRESIDENTE. Avverto che è stata presentata la questione pregiudiziale di costituzionalità Bressa ed altri n. 1 (*vedi l'allegato A — A.C. 1696-B sezione 1*) che, non essendo stata preannunciata nella Conferenza dei presidenti di gruppo, in sede di definizione del calendario, sarà discussa e votata prima di passare all'esame degli articoli del provvedimento.

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

PRESIDENTE. La ripartizione dei tempi riservati alla discussione sulle linee generali del disegno di legge è pubblicata in calce al vigente calendario dei lavori (*vedi resoconto stenografico della seduta del 30 maggio 2002*).

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

Avverto che la I Commissione (Affari costituzionali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Oricchio, ha facoltà di svolgere la relazione.

ANTONIO ORICCHIO, *Relatore*. Signor Presidente, il disegno di legge in discussione, che dovrà essere esaminato in terza lettura dalla Camera, reca disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato; si tratta

infatti di un testo già approvato dalla Camera e modificato dal Senato in seconda lettura.

Conformemente a quanto disposto in esito al mandato deliberato dalla I Commissione Affari costituzionali, in quanto autorizzato a riferire oralmente mi limiterò, nell'esposizione della relazione a commento di questo disegno di legge, all'esame delle modifiche essenziali introdotte dal Senato in seconda lettura. A tal proposito, iniziando l'esame del testo così come pervenutoci dal Senato, va immediatamente rilevato che, per quanto riguarda l'articolo 1, il Senato ha ritenuto di inserire all'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 — in aggiunta alle istituzioni ed alle autorità già previste —, l'agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN). In altre parole, quindi, nello stesso articolo 1, così come modificato dal Senato, risulta oggi inclusa l'ARAN, cioè l'agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni.

Con riferimento all'articolo 2 del disegno di legge in esame va evidenziato che il Senato in seconda lettura ha ritenuto di introdurre l'espressa previsione della non applicabilità, alla delega delle funzioni, dell'articolo 2103 del codice civile. Tale innovazione si è avuta direttamente nell'ambito dei lavori della Commissione Affari costituzionali del Senato, ed è stata successivamente approvata in aula dal Senato stesso.

Per quanto riguarda l'articolo 3, nel corso dell'esame al Senato, è stato interamente e nuovamente scritto il comma 5 del medesimo articolo, ed è stato aggiunto il comma 6.

Ulteriori modifiche hanno interessato i commi 4 e 7, rimanendo per il resto immutato il medesimo articolo, nel testo a suo tempo licenziato da questo ramo del Parlamento.

Il comma 4, in particolare, modificando l'articolo 23 del decreto legislativo n. 165 del 2001, sopprime il ruolo unico dei dirigenti e lo sostituisce con la previsione dei ruoli istituiti presso le singole amministrazioni. Viene comunque assicurata la

mobilità dei dirigenti nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, con la specifica e nuova previsione delle mobilità per tutte le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo e nel limite dei posti ivi disponibili, ciò secondo questo inciso appositamente introdotto dal Senato.

Il comma 5 dell'articolo 3 novella l'articolo 28 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che definisce i requisiti e le modalità di accesso alla qualifica di dirigente. Il testo approvato dal Senato, interamente sostitutivo dell'articolo 28 del decreto legislativo n. 165 del 2001, dispone delle innovazioni a mutamento della disciplina vigente e ciò in misura alquanto maggiore rispetto al testo che era stato licenziato in prima lettura da questo ramo del Parlamento.

Esso incideva solo sui commi 2 e 3 dell'articolo, con l'obiettivo di ampliare, sotto vari profili, l'ambito dei soggetti ammessi a partecipare ai concorsi. Il comma 6, introdotto dal Senato, in raccordo con la nuova disciplina di reclutamento, reca una disposizione transitoria volta a fare salva, a tutti gli effetti, la validità delle graduatorie degli idonei di pubblici concorsi per l'accesso alle qualifiche di dirigente, nei limiti temporali previsti dalle norme vigenti.

Il comma 7 del medesimo articolo, ampiamente modificato nel corso dell'esame presso il Senato, disciplina le modalità di entrata in vigore delle novelle al decreto legislativo n. 165 del 2001 recate dal medesimo articolo 3, regolando, in particolare, l'impatto delle norme in materia di cessazione o di rinnovo degli incarichi dirigenziali in atto.

L'articolo 4 non risulta modificato.

L'articolo 5 consente l'inquadramento di alcuni dipendenti appartenenti ai ruoli ad esaurimento nei ruoli della dirigenza di seconda fascia nel limite del 50 per cento dei posti disponibili in ciascuna amministrazione. Tale limite è stato introdotto nel corso dell'esame da parte del Senato, mentre il testo licenziato dalla Camera prevedeva l'inquadramento fino alla piena copertura dei posti disponibili. Per l'inqua-

dramento in questione è richiesto il superamento di un concorso riservato per titoli di servizio e professionali cui è ammesso il personale appartenente alle categorie in questione che sia in servizio alla data di entrata in vigore del disegno di legge.

Va rilevato, altresì, che l'Assemblea del Senato ha introdotto il limite temporale di centottanta giorni, a decorrere dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, entro cui dovrà svolgersi il suddetto concorso.

L'articolo 6 è stato emendato dal Senato limitatamente al comma primo che, accanto ad enti pubblici, società controllate o partecipate dallo Stato ed agenzie, prevede la possibilità di confermare, modificare o revocare le nomine presso enti ed, in particolare modo, prevede anche la modificabilità delle suddette nomine avutesi presso ogni altro organismo comunque denominato. Tale innovazione, introdotta dal Senato, appare tesa a rafforzare ulteriormente la generale rinnovabilità di tutte le nomine di spettanza del Governo e dei ministri.

L'articolo 7 è stato modificato in più punti dal Senato. Il comma primo del medesimo articolo introduce l'articolo 23-bis, rubricato « Disposizioni in materia di mobilità tra pubblico e privato », nell'ambito del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Tale articolo, al comma 1, stabilisce, in favore di determinate categorie di dipendenti pubblici, la possibilità di chiedere il collocamento in aspettativa senza assegni per poter svolgere attività presso soggetti e organismi pubblici o privati anche operanti in sede internazionale. Deve rilevarsi che il termine « incarichi », originariamente previsto nel testo approvato in questo ramo del Parlamento, è stato sostituito nel corso dell'esame al Senato.

Al comma 10 dell'articolo 7 in esame, anch'esso modificato in punto dal Senato, si specifica che l'individuazione dei soggetti privati e degli organismi internazionali è rimessa ad un successivo regolamento di attuazione cui spetta anche la definizione delle modalità e delle procedure attuative dell'articolo 23-bis. Un'integrazione apportata dal Senato tiene

ferma la disciplina del collocamento fuori ruolo, ove prevista, e garantisce il mantenimento della qualifica posseduta.

A quanti usufruiranno dell'aspettativa in questione è, inoltre, garantita la ricongiunzione dei periodi contributivi, ai sensi della legge 7 febbraio 1979, n. 29, presso una qualsiasi delle forme assicurative nelle quali abbiano maturato gli anni di contribuzione. La ricongiunzione, peraltro, è sempre ammessa e, come precisato da un periodo aggiunto nel corso dell'esame al Senato, è a carico dell'interessato, se l'incarico è espletato presso organismi operanti in sedi internazionali, salvo che l'ordinamento di questi ultimi non disponga diversamente.

Il secondo comma del nuovo articolo 23-bis, come modificato dalla norma in esame, ed anch'esso inserito nell'ambito dei lavori svoltisi al Senato, dispone che la disciplina sull'aspettativa possa applicarsi ai dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità degli uffici dirigenziali, salvo il motivato diniego dell'amministrazione di appartenenza.

Ulteriori modifiche sono state apportate dal Senato al comma 3 dell'articolo 7 in esame, che inserisce, nell'ambito del decreto legislativo n. 165 del 2001, il nuovo articolo 17-bis in tema di vicedirigenza. In particolare, è stato soppresso, tra i requisiti richiesti per essere inquadrati nella relativa area contrattuale, quello riguardante lo svolgimento di funzioni delegate dai dirigenti. In sede di prima applicazione pertanto potrà essere inquadrato nella nuova area contrattuale anche personale non laureato che, in possesso degli altri requisiti richiesti, sia risultato vincitore in una procedura concorsuale per l'accesso alla ex-carriera direttiva, anche speciale, secondo le modificazioni introdotte appositamente dal Senato.

Per esigenze di coordinamento, nel corso dell'esame al Senato, è stato soppresso il comma 3 del nuovo articolo 17-bis, il quale demandava l'attuazione delle disposizioni di cui al medesimo articolo alla contrattazione collettiva, sulla base di un atto di indirizzo del ministro per la funzione pubblica all'ARAN, a par-

tire dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del disegno di legge in esame. In altre parole, l'atto di indirizzo scompare nel testo approvato dal Senato.

Una disposizione analoga, quanto all'entrata in vigore dell'articolo della normativa sulla vicedirigenza prevista dall'articolo 17-bis, è quella introdotta, quale comma aggiuntivo, all'articolo 10 del provvedimento, che regola l'entrata in vigore della medesima disposizione di legge.

Il comma 4 dell'articolo 7 provvede poi ad aggiungere, al comma 2 dell'articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, una disposizione volta ad istituire un'area contrattuale autonoma dedicata ai professionisti degli enti pubblici già appartenenti alla decima qualifica funzionale, nonché, con apposita disposizione introdotta nel corso dell'esame al Senato, ai ricercatori e ai tecnologi degli enti di ricerca, che risultavano viceversa fuori dalla previsione normativa di tale comma, all'esito dell'esame del testo approvato in prima lettura da questo ramo del Parlamento.

Il comma 5 prevede che dalla disposizione di cui al comma 4 non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 9 del disegno di legge in esame, emendato dal Senato, risulta modificato limitatamente all'aggiunta del comma 4 ed introduce la possibilità che il personale di cittadinanza italiana operante in imprese private vada a ricoprire posti o incarichi in organizzazioni internazionali. Il comma 4 stesso, introdotto in conformità al parere espresso dalla Commissione bilancio, prevede che gli incarichi e le attività internazionali svolte da dipendenti di imprese private, ai sensi dell'articolo stesso in esame, non comportano l'attribuzione di alcun tipo di indennità o emolumento a carico delle amministrazioni pubbliche italiane.

Quanto all'articolo 10, già ricordato, esso fa riferimento al novellato comma secondo dell'articolo 28 e viene preso in considerazione, all'esito della lettura data dal Senato, per inserire, date le esigenze di coordinamento, una specifica previsione,

quale quella individuata con il modificato comma 3 nell'articolo 10 stesso, introdotto dall'altro ramo del Parlamento, e che ha comportato quindi la necessità che nell'articolo 10 siano recate disposizioni di attuazione del predetto comma 3 dell'articolo 7 del disegno di legge, affidando alla contrattazione collettiva del comparto ministeri, la possibilità di disciplinare l'istituzione di un'apposita area contrattuale riservata alla vicedirigenza. A tal riguardo, il comma 3 stabilisce che l'attuazione delle disposizioni del citato articolo 7, comma 3, è affidata alla contrattazione collettiva sulla base di un atto di indirizzo del ministro per la funzione pubblica, relativo anche all'importo massimo delle risorse finanziarie da destinarvi.

Questa, in estrema sintesi, è la panoramica delle modifiche apportate dal Senato in seconda lettura e di cui dovremo valutare la rilevanza ai fini dell'approvazione del provvedimento in questo ramo del Parlamento. Infine, va segnalato che, sul testo pervenutoci dal Senato, le competenti Commissioni hanno espresso tutte parere favorevole.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*. La ringrazio, signor Presidente, e ringrazio il relatore, onorevole Oricchio, per la esauriente relazione con cui sono state evidenziate le novità contenute nel testo approvato dal Senato rispetto a quello approvato dalla Camera. Da quanto esposto dal relatore — che io, ovviamente, sottoscrivo — non mi sembra vi sia stato uno sconvolgimento dell'assetto generale del provvedimento, che rimane quello delineato da questo ramo del Parlamento, salvo le correzioni che si sono rese necessarie anche per effetto di alcune intese nel frattempo intervenute, con il protocollo che accompagna la sottoscrizione del contratto dei pubblici dipendenti, e di alcune intese con i sindacati, concernenti soprattutto l'articolo 17-bis e la parte relativa alla vicedirigenza.

A questo proposito, voglio prima di tutto richiamare quanto diceva il relatore circa il fatto che manca nel testo la previsione di un atto di indirizzo del Governo, contenuta, invece, nel testo approvato alla Camera. Ciò è previsto anche nella norma transitoria. In ossequio all'accordo intercorso con le organizzazioni sindacali, abbiamo voluto accentuare il carattere di transitorietà, affidando non l'attuazione ma la definizione della disciplina della vicedirigenza alla contrattazione, sulla base però di un indirizzo che deve essere espresso dal Governo e, in particolare, dal Ministero per la funzione pubblica, anche per ciò che riguarda il tetto massimo di spesa previsto per l'attuazione delle norme relative alla vicedirigenza. L'impianto, come dicevo, è rimasto quello del testo approvato alla Camera, in cui abbiamo voluto inserire dei chiarimenti — qualcuno dei quali forse resta ancora da fare —, sui quali vorrei soffermarmi brevemente.

Innanzitutto, abbiamo limitato le procedure di verifica della seconda fascia esclusivamente ad una migliore sistemazione, facendole ruotare e non decadere, anche in ragione dell'introduzione dell'abolizione del ruolo unico e, quindi, della definizione dei ruoli delle singole amministrazioni che comporta, ovviamente, una riassegnazione dei dirigenti di prima e di seconda fascia. Venendo incontro anche alle esigenze che le associazioni e i sindacati di categoria avevano espresso, abbiamo introdotto un concetto relativo alla gradualità della cessazione dei dirigenti di prima fascia. Nel testo approvato dalla Camera ciò era previsto contemporaneamente all'entrata in vigore; nel testo approvato al Senato, si lasciano 60 giorni per completare l'operazione e per permettere di scegliere a coloro che possono aspirare ad avere responsabilità nei ruoli delle nuove amministrazioni.

È stato giudicato positivamente anche dal relatore — e me ne compiaccio — l'introduzione di un sistema secondario di accesso alla dirigenza, il corso-concorso che era stato abolito dal precedente Governo. I risultati ottenuti sono utili e sono

stati apprezzati da tutti; pertanto, ci è sembrato che, oltre all'accesso principale, oltre al sistema prioritario che è il concorso, fosse opportuno introdurre un altro accesso, il corso-concorso alla scuola superiore della pubblica amministrazione, secondo regole rigorose già esistenti, ma che adesso il testo approvato al Senato rende ancora più rigorose.

È stato limitato — lo ricordo anch'io —, per venire incontro ad un'esigenza del Ministero dell'economia e delle finanze, solo al 50 per cento dei posti a disposizione il riassorbimento dei ruoli ad esaurimento, su cui tanto si è discusso. In realtà, tali categorie, in qualche modo, sono già trattate come dirigenziali. Anche nei contratti, tra i fondi a loro riservati, è previsto un fondo speciale che equipara queste categorie alla dirigenza. Si compie ciò solo per ripulire l'ordinamento, anche se non soddisfa la categoria. In tal senso, vorrei dire che, in una fase meno arroventata, si potrebbe pensare, anche per quelli che non dovessero transitare direttamente con il concorso riservato alla dirigenza, di attribuire alla categoria un'area autonoma di contrattazione, così come abbiamo previsto per altre categorie.

Per quanto riguarda la norma premiale per i vertici delle pubbliche amministrazioni, vorrei dire che durante tutto il dibattito, tanto alla Camera, quanto alla Senato, è stata sottolineata un'esigenza: non è possibile che, a causa di meccanismi o di leggi che cambiano, in riferimento a persone al vertice dell'amministrazione da moltissimi anni (abbiamo valutato un limite di 13, 14 anni, previsto nella norma), non vi sia una norma premiale per questi elementi che rappresentano la reale forza delle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche. Non si tratta di un meccanismo *ope legis*, ma, nell'ambito dei posti messi a concorso per i dirigenti, ciascuna amministrazione potrebbe riservare una quota di posti fino al 30 per cento, in ragione di esigenze premiali dell'amministrazione stessa. Fino al 30 per cento. Nessun *ope legis*, ma semplicemente un'attenzione a funzionari che hanno meritato

ciò e che da tanti anni sono ai vertici delle amministrazioni, sia pure in una certa qualifica funzionale.

Abbiamo esteso anche, in materia di incarichi presso enti, società ed agenzie, le norme previste solo per i vertici di queste amministrazioni. Ci siamo chiesti, al Senato, perché non estendere ciò a tutti i membri dei consigli di amministrazione di queste amministrazioni, in modo da mantenerli tutti sullo stesso piano. Questa nuova norma è contenuta nell'articolo 6. Abbiamo dovuto precisare — e spero sia esaustiva la previsione contenuta nella nuova formulazione dell'articolo 7- anche la materia riguardante la mobilità tra pubblico e privato, una materia molto delicata. Infatti, nel momento in cui ci apriamo a tali esperienze, si pone la necessità di armonizzare le esigenze dei due versanti attraverso cui transitano le professionalità del pubblico e del privato.

Mi preme sottolineare, soprattutto, le norme introdotte al Senato, in accordo col Governo, in materia di collocamento fuori ruolo e del mantenimento della qualifica posseduta nel regime delle aspettative per quanto riguarda la ricongiunzione dei servizi tra pubblico e privato, facendo presente che vi è la necessità di una normativa particolare in questa materia essenziale perché i processi posti in essere per accentuare questo passaggio di esperienze fra pubblico e privato possano trovare nelle norme una disciplina che incoraggi i soggetti che intendano fare questa esperienza. Abbiamo incluso — a mio avviso correttamente — i ricercatori e i tecnologi degli enti di ricerca, inclusi quelli dell'ENEA — un ente di cui non si comprende la natura, ovvero se sia pubblica o privata, ma che è essenziale ai fini della ricerca — nella separata area contrattuale autonoma, mantenendo una doppia normativa che, in ogni caso, non comporta alcun onere a carico dell'amministrazione.

Resta un dubbio implicito. Nell'articolo 7, comma 3, laddove si parla della vece-dirigenza, si richiede un periodo di cinque anni di esperienza di lavoro maturato nelle posizioni apicali C2 e C3, nelle precedenti amministrazioni.

Si pone, allora, il seguente problema: a quale data occorre avere maturato questo periodo di cinque anni richiesto per l'accesso alla vicedirigenza? Dal dibattito in Senato (e mi auguro che l'indicazione riceva conferma anche in questa sede) mi è sembrato di poter desumere l'intenzione che rilevi la data di entrata in vigore della legge e che, di conseguenza, i cinque anni debbano risultare maturati a tale data.

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

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, onorevoli colleghe e colleghi, siamo di fronte ad un provvedimento all'esame della Camera in terza lettura e, quindi, al testo definitivo di questo disegno di legge. Non ripeterò le considerazioni già svolte in occasione della prima lettura quando, come parlamentari dell'opposizione, presentammo un testo alternativo e mi limiterò ad una valutazione complessiva e ad alcune osservazioni di fondo tendenti a dimostrare come questo provvedimento — che, evidentemente, appartiene alla disponibilità politica della maggioranza e del Governo — contenga contraddizioni ed antinomie in numero tale che la sua attuazione risulterà molto complessa e difficile. Ciò ad evidente danno della funzionalità della pubblica amministrazione e, quindi, della capacità di quest'ultima di rispondere alle esigenze sacrosante dei cittadini su questioni così delicate e complesse, ma veniamo al merito.

Questo provvedimento è affetto da tre diverse patologie. Anzitutto, esso sembra attraversato, in larga parte, da una sorta di sindrome nostalgica: più volte, infatti, si manifesta la tendenza a richiamare in vita la vecchia realtà del pubblico impiego, caratterizzata da forme di ingerenza politica nella gestione del personale, dall'uso di atti pubblicistici, dall'utilizzazione di modelli strutturali e schemi operativi rigidi di impronta formalistica, dall'interlocuzione privilegiata con istanze settoriali, se non, in alcuni casi (come quello della vicedirigenza), addirittura clientelari, e dalla scissione degli interventi sul perso-

nale da quelli sull'organizzazione e sulla funzione degli uffici.

Vi è, poi, una seconda patologia, che si manifesta con un insieme assai preoccupante di antilogie (che sono più forti delle contraddizioni) derivanti da numerose oscillazioni, manifestazioni di incoerenza e contraddizioni vere e proprie, interne ed esterne al testo del disegno di legge, il quale finisce per presentarsi, anche sul piano della fattura tecnica, come una sintesi, non compiuta, di concezioni, sollecitazioni e suggestioni tra loro assai diverse e, molto spesso, incompatibili. Con un termine tecnico, potremmo definire tutto ciò un assoluto pasticcio!

Infine, nel rimettere in discussione pezzi determinanti della costruzione normativa in materia di dirigenza (e dobbiamo ricordarci che, sullo sfondo, c'è il tema del lavoro pubblico), portata a compimento con fatica, con difficoltà ed anche con qualche errore in sede attuativa nel corso degli anni novanta, gli artefici, i protagonisti di questo nuovo disegno di legge, ora al Governo, appaiono dimentichi non solo delle convergenze realizzatesi nella passata legislatura tra forze diverse, tra maggioranza ed opposizione, le quali avevano contrassegnato i passaggi più importanti di quello sforzo di rinnovamento ma, spesso, appaiono anche immemori di se stessi, come avrò modo di spiegare più avanti.

Fatta questa valutazione di carattere generale, passo alle osservazioni puntuali. La prima riguarda qualcosa che, in questa terza lettura, è stato completamente rimosso dal Governo.

Mi riferisco al protocollo di intesa tra il Governo ed i sindacati, che era stato siglato il 4 febbraio del 2002, cioè pochi giorni dopo l'approvazione da parte della Camera del disegno di legge sulla dirigenza pubblica. Leggo quello che il Governo e le organizzazioni sindacali il 4 febbraio hanno scritto e firmato: le parti riaffermano il carattere centrale ed irrinunciabile di una chiara ripartizione di ambiti tra legge e atti pubblicistici, da un lato, e contrattazione collettiva e sistema di relazioni sindacali, integrato da altre forme

di partecipazione sindacale, dall'altro; pertanto, il Governo si impegna, anche nel rapporto con il Parlamento, ad evitare che si producano interventi in ambiti di competenza della contrattazione. Arriviamo, ora, alla questione che ci riguarda più direttamente: in particolare — è questo il punto 4 del protocollo di intesa sottoscritto dal Governo con le organizzazioni sindacali — il Governo si impegna a perseguire il sopraddetto criterio di riparto degli ambiti di competenza legislativa e contrattuale nell'ulteriore corso dell'iter legislativo del disegno di legge di riforma della dirigenza statale, modificando quanto in quel disegno di legge confligge con ciò che è contenuto nel presente protocollo, in particolare confermando pienamente il ruolo ed i contenuti del contratto collettivo vigente nei vari aspetti di garanzia per le due fasce.

Ora, di tutti questi punti e di tutti questi impegni che il Governo si era assunto attraverso l'apposizione della firma a questo protocollo di intesa noi non troviamo traccia in nessuna parte del disegno di legge che ci viene sottoposto all'esame in terza lettura. Ora, comprendo che voi quella notte avevate l'urgenza e la necessità di chiudere il contratto ed eravate disposti a promettere qualunque cosa, peccato però che non vi siete limitati a promettere, ma avete sottoscritto degli impegni che ancora una volta non rispettate, continuando nella lunga e oramai consolidata tradizione di questo Governo di dire una cosa e farne un'altra.

La seconda osservazione che volevo fare riguarda probabilmente la questione più delicata di questo provvedimento, che è la modalità di rimozione dei dirigenti, quello che, con un termine mutuato dal sistema anglosassone, viene definito *spoils system*. Se noi guardiamo alle ipotesi e alle modalità della rimozione dei dirigenti, modalità di rimozione diverse da quelle derivanti da responsabilità dirigenziali (che, evidentemente, devono considerarsi sacrosante), viene alla luce, con estrema chiarezza, lo spostamento dell'equilibrio tra politica ed amministrazione tutto favore della prima, con una conseguenziale pre-

carizzazione della posizione dei dirigenti, smentendo, tra l'altro, posizioni garantiste assunte, in altri momenti ed in altra veste istituzionale, da chi oggi si è fatto carico della proposta di riordino.

È emblematico il caso del comma 8 dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 165, cioè il caso della sorte riservata agli incarichi dirigenziali di vertice di cui al precedente comma 3. Stiamo parlando dei segretari generali e dei capi dipartimento dei ministeri. Al momento dell'entrata in carica del nuovo Governo, la legge attualmente in vigore, che verrà modificata, prevedeva la possibilità di confermare, revocare, modificare o rinnovare detti incarichi entro 90 giorni dal voto sulla fiducia al Governo. Stiamo parlando di circa 50 posizioni di alta dirigenza nell'ambito dell'amministrazione pubblica. Ora, nell'ambito dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme amministrative dedicati all'esame dello schema governativo dal quale sarebbe scaturito poi il decreto legislativo n. 80 con la norma che ho appena richiamato, l'onorevole Frattini, che allora era autorevole rappresentante dell'opposizione, ebbe a dire (cito testualmente dal verbale dei lavori della « bicameralina »): la mancata riconferma dei dirigenti da parte del Governo che entra in carica può destare perplessità.

L'onorevole Frattini proponeva, pertanto, che il Governo in questione motivasse il mancato rinnovo dell'incarico dirigenziale in modo da chiarire che la mancata conferma del medesimo incarico non fosse dovuta ad un'assenza di affinità politica. Si ipotizzava, in alternativa, l'introduzione di un collegio di garanzia a cui il dirigente non confermato potesse rivolgersi, e si arrivava anzi a richiedere la soppressione della norma — cito sempre Frattini — in quanto in contrasto con il principio della distinzione tra compiti di direzione politica e compiti di responsabilità di gestione e in quanto rendeva evidentemente subordinati i secondi ai primi senza specificazione di limiti e di criteri.

Ora, grazie alla nuova legge che sta per essere approvata, non solo la disposizione

non viene cancellata o almeno stemperata — così come, con molto zelo, l'onorevole Frattini, solo un paio d'anni fa, sosteneva —, ma, al contrario il Governo è sollevato, in radice, da qualunque obbligo di motivazione o di sottoposizione delle sue decisioni ad un organo terzo, visto che si stabilisce, *ex lege*, la cessazione degli incarichi decorsi 90 giorni dal voto di fiducia. Ciò vale per dimostrare come, per qualcuno, sia facile cambiare opinione a seconda delle convenienze del momento, mentre, per altri, le opinioni della XIII legislatura sono le stesse di questa XIV; prova ne sia il testo alternativo presentato che confermava quelle scelte e quell'impianto culturale modificandone gli errori riscontrati nel corso dell'attuazione.

Vorrei ricordare la delicatezza di questo passaggio. A norma della legge vigente ancora per poche ore e con il contratto di lavoro della dirigenza sottoscritto dalle parti sindacali, il Governo poteva sostituire 50 alti dirigenti, quei dirigenti, cioè, che rappresentano lo snodo tra il Governo (quindi l'azione politica) e l'alta amministrazione. Su queste ipotesi di sostituzione, l'allora onorevole Frattini, chiedeva certezze, norme di garanzia ed una commissione terza di tutela. Con il disegno di legge che il Governo ha presentato e che voi state per approvare, la certezza di *spoils system* è per 1.050 dirigenti e direttori generali (500 del pubblico impiego e oltre 500 degli enti pubblici), per 4.500 dirigenti, e, se vogliamo fare una valutazione letterale di ciò che state approvando, in questa categoria di incertezza potrebbero rientrare anche i diecimila dirigenti scolastici. Si passa dalla valutazione dei risultati come presupposto dell'incarico, alla centralità della decadenza automatica. Qui non c'è più nessuna garanzia, non c'è più nessuna motivazione, c'è la precarizzazione del dirigente che vede il proprio destino affidato solo alle mani della scelta politica.

Come ultima osservazione su questo tema, vorrei sottolineare la forzatura relativa agli enti pubblici. Si tratta di una vera e propria rottura istituzionale che incide sulla funzionalità degli enti pubblici

stessi. Per gli enti pubblici non è il ministro che ha il potere di nomina e di revoca, se non in casi eccezionali e solo per la figura massima di vertice, solo in alcuni pochissimi casi. Qui invece noi stabiliamo che il Governo (il ministro) abbia il potere di nomina di centinaia di dirigenti, in barba all'autonomia del consiglio d'amministrazione ed ai poteri di governo ed amministrazione dell'ente pubblico stesso che gli sono propri.

La terza osservazione riguarda l'altro aspetto problematico di questo disegno di legge, cioè l'abolizione del ruolo unico ed il ritorno ai ruoli ministeriali. Ci si aspetterebbe che, di fronte ad una inversione di tendenza così drastica, ad un ritorno ad elementi di fossilizzazione, schematizzazione, irrigidimento del sistema, venissero proposte norme che aprissero nuove prospettive e nuovi scenari per la pubblica amministrazione. Vediamo invece cosa succede in questo caso (citerò soltanto alcuni elementi e non farò riferimento a tutti gli aspetti relativi all'abolizione del ruolo unico). Nel disegno di legge si stabilisce che ai dirigenti per i quali non sia possibile riattribuire l'incarico in precedenza svolto venga assegnato un incarico di studio di durata non superiore ad un anno, fermo restando il precedente trattamento economico. Si prevede che la relativa maggiore spesa sia compensata rendendo indisponibile, ai fini del conferimento, un numero di incarichi di funzione dirigenziale equivalente sul piano finanziario. Ora cercherò di spiegare questa astrusità con due brevi osservazioni. Sarebbe interessante conoscere quale sarà la sorte dei dirigenti in questione al termine dell'anno di incarico di studio anche tenendo conto del fatto che il ruolo unico, che avrebbe consentito di reimmettere questi soggetti nel mercato interno alla dirigenza statale, non c'è più. Dunque questi dirigenti verranno parcheggiati per un anno per incarichi di studio e già è da notare come gli incarichi di studio vengano considerati quasi come una sorta di parcheggio per elefanti che stanno per essere scaricati.

L'incarico di studio dovrebbe essere tutta un'altra cosa, in quanto dovrebbe rappresentare lo strumento grazie al quale si consente al dirigente l'approfondimento di temi particolarmente importanti ed innovativi per la pubblica amministrazione. In tal modo esso si trasforma, invece, in un cimitero degli elefanti. Inoltre, al termine dell'incarico di studio, che cosa accadrà? Ebbene, questo non si sa.

La cosa più incredibile consiste comunque nelle modalità con cui si pensa di finanziare tale procedura. Infatti, dovranno essere resi indisponibili incarichi di funzione dirigenziale per coprire le spese relative alla retribuzione di coloro i quali siano rimasti senza incarico per l'indisponibilità di posti di funzione dirigenziale. In questo caso non si tratta nemmeno di un esempio di finanza creativa, bensì si tratta proprio del teatro dell'assurdo: questa è una norma che potrebbe avere scritto Beckett o Ionesco (mi auguro non l'abbia scritta lei, senatore Saporito, perché la sua esperienza e la sua serietà depongono a favore del fatto che lei non abbia scritto un'assurdità di questo genere). Capisco il fatto di voler essere moderni e all'avanguardia, ma voi dovete esserlo sul piano delle normative, non sul piano del teatro dell'assurdo! Non vi candidiate per ricevere un oscar per un film o per una commedia! Voi state cercando di dare funzionalità alla pubblica amministrazione! Mi spiega, senatore, che cosa vuol dire, allora, questo cane che si morde la coda? Non si possono attivare nuovi incarichi perché la loro attivazione impedirebbe di pagare quelli che devono essere rimossi dai vecchi incarichi! Almeno un po' di buon gusto sul piano della formulazione letteraria!

Tutto questo ci fa ben comprendere quale sia l'obiettivo di fondo del presente disegno di legge, quali siano le motivazioni reali che sono alla base di tale provvedimento. Dato che a pensare male si fa peccato, ma spesso ci si indovina, allora in questo caso penso male, commetto peccato, ma sono convinto di indovinare: a voi, di mettere mano al sistema della dirigenza, interessava poco o nulla; a voi

interessava, né più né meno, mettere in atto un'operazione volta alla ridefinizione degli assetti di potere all'interno del sistema amministrativo, e siccome queste cose tra persone perbene non si fanno, avete cercato in qualche modo di infiocchettare il tutto con una serie di norme incredibili. Se questa era la vostra esigenza, potevate perseguirla! Potevate farlo con una norma secca! Si sarebbe trattato di un'opzione politica che nessuno vi avrebbe potuto contestare! O meglio, io ve l'avrei contestata sul piano della mia convinzione politica, in quanto non sono d'accordo su tale scelta, ma si trattava di una posizione pienamente legittima! Che bisogna avevate di scassare il sistema? Ciò, tra l'altro, proprio quando tutti — opinionisti, giuristi, politici — invocano una moratoria, per quanto riguarda la questione della dirigenza pubblica dopo i tumultuosi cambiamenti di questi ultimi dieci anni, in attesa che le innovazioni introdotte possano produrre i relativi effetti. Voi, in questo modo, state cercando di smontare un treno in corsa: l'unico risultato che otterrete sarà però quello di perdere tutti i pezzi del treno, fermandone in maniera tragica, è certo, la corsa.

Un'altra osservazione riguarda la questione della ripubblicazione del contratto di lavoro. Durante il dibattito in aula, di fronte ad alcune nostre obiezioni e, soprattutto, ad emendamenti che tendevano a rendere evidente questo processo involutivo per cui da una forma di contratto privato si passava di nuovo a strumenti di contrattazione pubblica, il ministro Fratini sottolineava che la necessità di affermare il carattere pubblicistico dell'atto di conferimento dell'incarico derivava dal fatto che con esso, attraverso l'attribuzione della titolarità degli uffici pubblici di rango dirigenziale, si andasse a regolare l'attribuzione di una funzione pubblica che non sarebbe sottoponibile alla fonte negoziale.

Personalmente nutro già allora forti perplessità a questo proposito. Non mi accaldai però più di tanto perché immaginavo che, di fronte ad opzioni politiche diverse, poco servisse cercare di dimo-

strare il contrario. Ebbene, tale affermazione — ripeto, essa fu fatta proprio in quest'aula alla fine di gennaio — relativa all'indispensabilità del ricorso ad un atto di diritto pubblico in occasione della determinazione, tramite l'affidamento degli incarichi ai dirigenti, delle premesse organizzative per l'attività di cura degli interessi pubblici, non sembra affatto coerente con la considerazione di ordine generale secondo cui il negozio giuridico di diritto privato di per sé è strumento idoneo al perseguimento dei più diversi risultati e, quindi, anche dello specifico interesse pubblico cui la pubblica amministrazione informa la sua azione, dovendosi ritenere superato il vecchio dogma che attribuiva alla pubblica amministrazione in generale il dovere di agire mediante potere d'imperio ed atti unilaterali.

Sapete chi ha scritto queste parole nell'aprile di quest'anno, presumo poche settimane dopo, visto che si tratta di un disegno di legge governativo (atto Senato n. 1281 del 21 marzo 2002) contenente modifiche ed integrazioni sulla legge 241 del 1990? Le ha scritte il ministro Frattini. Quest'ultimo, per cercare di dare dignità giuridica a qualcosa che, invece, è un grande pasticcio, inventa affermazioni sistematiche; dopodiché, siccome è una persona preparata e non può continuare ad oltranza nell'imbroglio giuridico, casca l'asino e, quando si tratta di presentare un disegno di legge governativo, dice l'esatto contrario.

Voglio dare fiducia a quanto affermato dal ministro Frattini nella relazione che accompagna le modifiche integrative alla legge n. 241, anche perché sono d'accordo con lui in ordine alla previsione normativa, contenuta in questo disegno di legge, in base alla quale le amministrazioni pubbliche agiscono utilizzando strumenti di diritto pubblico o privato per la realizzazione dei propri fini istituzionali. Allora, a distanza di due mesi, cambia la cultura del Governo: da una parte, si dice che bisogna ripubblicizzare, perché sono in gioco le funzioni proprie dell'amministra-

zione pubblica, mentre, dall'altra, si afferma l'esatto contrario. Vi consiglierei di decidervi.

Io preferisco la seconda versione di Frattini, ma mi va bene anche la prima purché siate voi a dirlo e non ci mettiate nella condizione di muovervi critiche in sede di discussione e di venire presi a pesci in faccia perché considerati dei birichini che vogliono disturbare il manovratore, salvo poi, a distanza di poche settimane, dire esattamente il contrario di ciò che avete affermato e approvato in questa sede.

Senatore Saporito, si tratta di problemi seri che un Governo dovrebbe riuscire a risolvere al proprio interno.

Allora, vi è il ricorso ad una qualificazione in senso pubblicistico degli atti di conferimento degli incarichi, al di là dei problemi di coerenza con ciò che la Corte costituzionale ha sempre sostenuto, di recente in maniera inequivocabile con la sua ordinanza n. 11 del 2002, laddove si dice che il contesto della generalizzata privatizzazione del rapporto di impiego dei dirigenti può sicuramente essere giustificato in termini di opportunità politica, ma non si può affermare che esso costituisca una scelta giuridicamente e istituzionalmente obbligata.

C'è bisogno di un minimo di serietà e questo Parlamento esige dal Governo un minimo di serietà. Fate ciò che volete ma abbiate la dignità di farlo bene e di non commettere i « pastrocchi » incredibili che, settimana dopo settimana, ci proponete.

Infine, laddove attraverso l'affermazione della natura provvedimentale degli atti in questione si fosse ritenuto di poter aprire in qualche modo la strada ad un reinserimento del giudice amministrativo nella tematica degli incarichi dirigenziali, si può fin da ora escludere che tale tentativo possa avere successo. Occorre pur sempre fare i conti con l'esplicita attribuzione al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro di tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, incluse quelle concernenti il conferimento e la revoca degli incarichi

dirigenziali previste dall'articolo 63 del decreto legislativo n. 165 del 2001. È un'attribuzione che, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 275 del 2001, si configura come una giurisdizione piena ed esclusiva, motivata da esigenze di unitarietà della materia, a prescindere dalla natura degli atti che intervengono a definire la fattispecie e dalle situazioni giuridiche da essi prodotte o coinvolte.

DONATO BRUNO, *Presidente della I Commissione*. Grazie, onorevole Bressa.

GIANCLAUDIO BRESSA. Non ho ancora concluso. La partita è finita, per cui pensavo che lei, presidente, amabilmente avesse desiderio di fermarsi ad ascoltarmi. Vedo che lo fa con molto piacere.

PRESIDENTE. Prego, ritorniamo nel nostro campo.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, ho quasi terminato. La quinta osservazione riguarda l'aspetto del contenuto dell'atto negoziale. Abbiamo detto che è stata ripubblicizzata la forma contrattuale: è stata fatta salva la parte relativa al trattamento economico. Si cerca di contrabbandare questo come un contratto tra la pubblica amministrazione ed il dirigente: vi rendete conto di aver scavalcato all'indietro la legge del 1983 sul pubblico impiego che prevedeva, nella sua ripartizione di materie, che la negoziazione collettiva dovesse intervenire non solo per la parte retributiva, ma anche per gli aspetti normativi? Voi, in un colpo solo, con questa nuova legge, tornate al 1968, alla legge ospedaliera del ministro Mariotti che introduceva, per la prima volta, forme di negoziazione sulla retribuzione. Complimenti, perché è veramente un gran bel passo in avanti: dal 2002 al 1968 in un colpo solo! Sul piano dell'innovazione e della semplificazione è qualcosa di veramente divertente.

Svolgerò due ultime e brevissime considerazioni. In primo luogo, vi è la questione della reintroduzione della vicediri-

genza. Non vorrei fare affermazioni troppo pesanti su questo tema, ma semplicemente limitarmi a constatare come su questa partita il Governo abbia sposato, né più né meno, le richieste che venivano fatte da un sindacato: la Dirstat. Infatti, la Dirstat, in un suo commento, ha detto in maniera molto chiara: i vicedirigenti devono capire che solo con una massiccia adesione alla Dirstat, che per anni si è battuta per farli diventare tali e per sottrarli alla dequalificazione ed al tentativo di confonderli con altre categorie sottostanti, potranno essere sicuri di ottenere tutela specifica. Qui siamo alle corporazioni, ancora più indietro rispetto al 1968, siamo andati indietro di una ottantina d'anni: in questa logica del gambero va benissimo. Attendiamo solo con orrore quando arriveremo, probabilmente, alla gogna per i pubblici dipendenti che non sono pienamente in sintonia con il volere del Governo. Avete quattro anni di tempo: sono sicuro che ce la farete ad arrivare anche a questo. Con questo ritmo sarà facile arrivare anche al Medioevo!

Vorrei sottolineare un passaggio che aveva sempre contraddistinto le battaglie della Dirstat ricordato in un documento che la Dirstat ha reso pubblico in aprile. La Dirstat dice che questo è un disegno di legge importante soprattutto per quanto concerne la dirigenza grazie a norme che ne evidenziano la natura pubblicistica delle funzioni e del rapporto costitutivo. Avete trovato nella Dirstat la vostra musa ispiratrice: va bene, è una cosa legittima ed è giusto che la Dirstat se ne compiaccia. Credo piuttosto che voi dovrete essere meno contenti quando sposate tesi burocratico-sovietizzanti secondo cui la funzione del dirigente è vista in relazione al proprio *status* formale, che deve essere garantito in tutti i modi, e non come in tutte le democrazie occidentali moderne, cioè come una funzione da svolgere esercitando al meglio le proprie competenze e capacità professionali.

Al di là di questo dato culturale sul quale non voglio discutere più di tanto, vi rendete conto di cosa avete confezionato con questo disegno di legge? In esito al