

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le riforme istituzionali

GIOVEDÌ 18 OTTOBRE 1984, ORE 9. — *Presidenza del Presidente BOZZI, indi del Vicepresidente RUMOR.*

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE.

Il deputato RODOTA, richiamandosi ad alcune osservazioni formulate dal senatore Scoppola in sede di Ufficio di Presidenza allargato, lamenta un certo depotenziamento della Commissione plenaria rispetto ai lavori che si stanno svolgendo nello stesso Ufficio di Presidenza allargato; al che fa riscontro la scarsa partecipazione dei commissari alle sedute plenarie. Ritiene che si dovrebbe trovare il modo di ovviare a tale situazione.

Il senatore FOSSON, associandosi a questi rilievi, sottolinea anche la scarsa partecipazione dei commissari ai lavori dei gruppi preparatori, che ne ha compromesso la funzionalità.

Il Presidente BOZZI rileva che l'Ufficio di Presidenza allargato sta lavorando al fine di predisporre un testo base per la relazione conclusiva, che verrà portata all'esame della Commissione plenaria - presumibilmente - a partire dalla seduta prevista per il 25 ottobre prossimo. È stato comunque a suo tempo deciso che ai

lavori dell'Ufficio di Presidenza allargato possano partecipare tutti i commissari che intendano farlo. Quanto ai rilievi sul funzionamento dei gruppi preparatori, ricorda che essi sono stati regolarmente convocati; la partecipazione poi dei commissari ai lavori non può che essere rimessa al loro senso di responsabilità.

INTRODUZIONE ALL'ESAME DEI TEMI CONCERNENTI I SINDACATI E LE RELAZIONI INDUSTRIALI; LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE.

Il senatore GIUGNI, introducendo il tema dei sindacati e delle relazioni industriali, fa presente che l'argomento della costituzione economica, con riferimento ai rapporti sindacali, merita una trattazione approfondita. Esiste infatti un aspetto che concerne la legge ordinaria, ed un aspetto che riguarda più specificamente la Costituzione: le leggi di attuazione infatti talvolta sono mancate, talaltra sono state inutili. Passando specificamente all'esame dell'articolo 39 della Costituzione, osserva che si tratta di una norma chiave dell'ordinamento sindacale che ha avuto una vicenda molto singolare, poiché l'ordinamento sindacale esistente si è sviluppato non in contrasto ma al di fuori dell'articolo 39; si è formata infatti una costituzione

materiale diversa da quella formale. È necessario quindi che la Commissione formuli alcune proposte, al fine di far coincidere la costituzione materiale con quella formale, evitando di dar vita ad un altro articolo della Costituzione che, come l'attuale articolo 39, rimanga inattuato.

Quando questa norma costituzionale venne formulata, mancava un riferimento concreto alla realtà; essa è stata quindi il frutto di un compromesso tra il vecchio corporativismo e il principio della libertà sindacale che ancora non era stato verificato attraverso l'esperienza concreta; si è quindi trattato di una norma collegata a modelli ideologici piuttosto che empirici. L'idea chiave dell'articolo 39 è quella di consentire il pluralismo sindacale; il collegamento tuttavia con la realizzazione dei contratti collettivi *erga omnes* ha finito per dar luogo ad una formula che presuppone necessariamente un sindacato ricondotto ad unità, o comunque uno spirito fortemente unitario. Inoltre quando venne elaborata la norma dell'articolo 39 non ci si rendeva conto che i rapporti collettivi possono investire un numero di lavoratori molto elevato e quindi difficilmente verificabile.

Il problema del conferimento ai sindacati della capacità contrattuale *erga omnes*, tuttora esistente, si è fortemente minimizzato; dall'applicazione di tale norma quindi deriverebbero forti attriti, ma benefici molto modesti. Rileva inoltre che l'articolo 39 non si presta neppure ad una lettura reazionaria, poiché l'imposizione di limitazioni e controlli al sindacato attraverso tale strada si rivela impossibile.

Il sistema sindacale è nuovamente in una fase molto fluida di passaggio da una struttura di pluralismo conflittuale ad una di concertazione sociale — nella quale lo Stato assume una funzione di protagonismo politico — che non riscuote l'accordo di tutte le forze politiche e suscita resistenze all'interno dei sindacati stessi; la costituzionalizzazione di questa fase sarebbe quindi poco realistica. Si è verificata inoltre una lacerazione dell'unità sindacale che potrà condurre a sviluppi non prevedibili.

Per questi motivi, anche al fine di evitare di ricreare un modello astratto di rapporti, appare preferibile una serie di soluzioni sperimentali per problemi specifici. Alcuni settori produttivi hanno ancora problemi di efficacia di contratti *erga omnes*; a questa esigenza tuttavia potrebbe supplire una soluzione simile a quella prevista dalla legge del 1959, o a quella adottata dal sistema francese.

Il problema più urgente appare invece quello della efficacia dei contratti aziendali, attraverso i quali viene operata la ristrutturazione delle aziende o la mobilità dei lavoratori: occorre infatti tutelare i diritti di questi ultimi, stabilendo nel contempo regole procedurali certe. Le soluzioni potranno essere individuate con lo strumento della legge ordinaria, purché ci si liberi dal vincolo costituito dall'articolo 39 della Costituzione.

La condizione per pervenire alla individuazione di criteri alternativi volti ad identificare la rappresentatività dei sindacati è la soppressione del secondo e terzo comma dell'articolo 39 e la loro sostituzione con una norma di principio; occorre poi stabilire che la legge ordinaria regola le norme relative alla rappresentatività dei sindacati ove necessario.

Passando all'esame dell'articolo 40 della Costituzione, osserva che non si tratta di procedere alla sua revisione, ma piuttosto alla sua attuazione. Esiste una convergenza fra le forze politiche circa una formula attuativa priva di conseguenze traumatiche, anche sulla base dei principi dell'autoregolamentazione; ciò che manca dunque non è il materiale su cui lavorare, bensì una più precisa volontà politica.

Rileva poi che l'articolo 46 della Costituzione presenta una struttura precettiva molto ambigua, poiché finalizza la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende a determinati obiettivi, con il rischio quindi di dare vita ad una collaborazione interclassista che non sembra molto popolare nel mondo sindacale.

La democrazia industriale è tipica della grande impresa; la diffusione di piccole e medie attività produttive rende ne-

cessaria l'acquisizione di nuove formule fra cui quella della partecipazione a livello territoriale.

Per quanto concerne il CNEL, osserva che questo organismo, così come è attualmente strutturato, è profondamente inutile e rappresenta un « mostro » rispetto ad alcune concezioni correnti nella dottrina giuridica. Il CNEL infatti è stato costituito sulla base dei principi che governano la struttura democratica, invece che su quelli che presiedono alla rappresentanza di interessi.

Per consentire uno spedito *iter* parlamentare dei progetti di riforma del CNEL, è necessario che la Commissione chiarisca che non intende fare di questo organo una terza Camera: esso deve quindi essere regolato con legge ordinaria, in grado di correggere le disfunzioni che ne hanno determinato il fallimento.

Il senatore MAFFIOLETTI, introducendo il tema della pubblica amministrazione e del sistema delle autonomie, dopo aver ricordato di aver già provveduto ad inviare alla Commissione un documento scritto, osserva che il degrado della pubblica amministrazione, conseguente ad una sottovalutazione dei problemi ad essa inerenti, è stato ulteriormente accentuato dagli effetti del blocco del sistema politico dovuto al mancato ricambio.

Alla nascita delle regioni non ha fatto seguito la necessaria riforma dei ministeri, con un conseguente « sganciamento » nel quale l'esecutivo ha avuto una grave responsabilità; non si può ignorare infatti il cattivo uso fatto fino ad oggi dei poteri di organizzazione; il mantenimento dell'impianto ministeriale preesistente ha consentito poi un consistente recupero del potere centrale.

Soltanto con il rapporto Giannini infatti che, per la prima volta nella storia dell'Italia repubblicana, ha sollecitato la formulazione di direttive del Parlamento in una materia che era stata sempre considerata nella prassi una « riserva governativa », quest'ultimo ha avuto una visione organica delle questioni amministrative; a ciò è seguita la legge quadro sul

pubblico impiego e la indagine del FORMEZ.

L'insieme di ritardi, inadempienze e globale disorganicità circa l'attuazione del rapporto Giannini è stata riesaminata il 10 aprile 1984 dalla Commissione affari costituzionali del Senato, che ha approvato uno schema di proposte all'Assemblea che evidenzia come il materiale di studio sia stato ormai acquisito e occorra adesso passare alla fase di attuazione.

È necessario infatti realizzare il superamento della struttura ministeriale unica; introdurre forme più agili di accorpamento anche temporaneo degli uffici riducendo le direzioni generali; limitare ad un numero assai contenuto i ministeri da conservare, superare la struttura tradizionale con organismi qualificati per la programmazione nei settori più direttamente investiti dalle competenze regionali; realizzare in taluni casi il riaccorpamento delle funzioni; introdurre un modello di unità amministrativa diverso dai ministeri che, facendo capo ad un ministro, accorpi diversi uffici originariamente allocati in differenti amministrazioni, in base ad esigenze di programma e per il perseguimento di obiettivi determinati.

Dall'applicazione dei suddetti criteri deriva un'ipotesi di amministrazione che prevede una riforma non solo di tipo verticale ma anche orizzontale.

È necessario procedere al potenziamento degli uffici periferici dello Stato ed al loro raccordo con l'attività delle regioni; occorre inoltre attribuire parte delle funzioni statali non soltanto alle regioni ma anche direttamente ai comuni.

I limiti che fino ad ora hanno condizionato la vita delle regioni e delle autonomie locali possono essere identificati nella mancanza di modifiche alla struttura ministeriale preesistente; nella carenza di una legislazione tributaria modellata sul sistema regionale; nello stratificarsi di una legislazione statale di dettaglio in luogo delle leggi di principi; nello stravolgimento del rapporto ministeri-regioni.

Questo complesso di problemi costituisce un banco di prova essenziale: occorre infatti superare la rigidità dell'apparato

amministrativo, prendendo inoltre in esame il problema del reclutamento e della formazione del personale che dovrebbe consentire la strutturazione di una amministrazione agile, capace di agire per programmi. A tal fine occorre valorizzare la professionalità, inserire nuove professionalità rivalutando la scuola superiore della pubblica amministrazione; prevedere un nuovo assetto della dirigenza statale ed una nuova politica dei quadri amministra-

tivi, che presupponga inoltre una diversa struttura dell'ordinamento universitario in grado di dar vita ad una autentica cultura dell'amministrazione.

Il Presidente RUMOR rinvia il dibattito alla seduta di domani, 19 ottobre 1984, alle ore 9.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 11.
