

CCLIX SEDUTA

(POMERIDIANA)

MARTEDI' 11 APRILE 1978

Presidenza del Presidente RAGGIO

i n d i

del Vicepresidente SERRA

i n d i

del Vicepresidente DESSANAY

i n d i

del Vicepresidente SERRA

I N D I C E

Disegno di legge: "Ordinamento degli Uffici
e Stato giuridico del personale regionale".

(169) (Discussione):

MARRACCINI	9
MARINI	11
FARIGU	22
Interpellanze e interrogazioni (Svolgimento):	
ROJCH, Assessore dell'igiene e sanità	2
BERLINGUER	3
LORETTU	5
BAGHINO, Assessore dei trasporti	7

La seduta è aperta alle ore 17 e 35.

LOFFREDO, Segretario ff., dà lettura
del processo verbale della seduta antimeridiana
del 7 marzo 1978, che è approvato.

Svolgimento di interpellanze e interrogazioni.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca
lo svolgimento di interrogazioni e di interpel-

lanze.

Per prima viene svolta l'interrogazione numero 773 a firma Berlinguer-Corrias-Granese-Usai. Se ne dia lettura.

LOFFREDO, Segretario ff.:

"I sottoscritti, appreso che il Consiglio provinciale di Sanità ha approvato, nel novembre del 1977, la nuova pianta organica per il servizio farmaceutico della città di Sassari; rilevato che è stata prevista, con detto strumento, l'istituzione di nuove sette farmacie, individuate in quartieri popolari della periferia della città, quali Latte Dolce, Carbonazzi, Monserrato, Luna e Sole etc.; considerato che l'istituzione di tali nuove farmacie va incontro ad inderogabili esigenze delle popolazioni di tali zone, che erano e sono costrette, per poter usufruire di tale indispensabile servizio, a recarsi, con notevoli ed evidenti disagi, nel centro della città; ritenuto pertanto, che appare quanto mai opportuno ed urgente andare, con la massima sollecitudine, alla istituzione delle nuove farmacie indicando i relativi bandi di concorso per consentirne la

VII LEGISLATURA

CCLIX SEDUTA

11 APRILE 1978

immediata apertura, alla stregua di quanto è stato opportunamente fatto in altre regioni italiane; interrogano l'Assessore alla Sanità per sapere perché non abbia proceduto, per soddisfare le legittime esigenze ed aspettative della popolazione dei quartieri periferici di Sassari, alla attuazione della nuova pianta organica dei servizi farmaceutici, e se intenda procedere con sollecitudine, bandendo, entro breve termine, i relativi concorsi". (773)

PRESIDENTE. L'onorevole Assessore dell'igiene e sanità ha facoltà di rispondere a questa interrogazione.

ROJCH (D.C.), *Assessore dell'igiene e sanità*. Signor Presidente, i colleghi Berlinguer, Corrias, Granese e Usai hanno presentato un'interrogazione per sapere perché l'Assessorato non abbia proceduto all'attuazione della nuova pianta organica dei servizi farmaceutici e quando intenda bandire i relativi concorsi affermando, giustamente, che l'istituzione delle nuove farmacie tocca alcuni quartieri popolari e periferici della città di Sassari quali: Latte Dolce, Carbonazzi, Monserrato, Luna e Sole ed altri, e sottolineano, appunto, la necessità e l'urgenza di bandire i concorsi per consentire il funzionamento delle relative farmacie.

Io vorrei ricostruire brevemente l'iter degli adempimenti a cui l'Assessorato è necessariamente obbligato.

Nella riunione del 16 novembre 1977, il Consiglio provinciale di Sanità della Provincia di Sassari ha espresso parere favorevole per l'istituzione delle seguenti tre nuove farmacie: la numero 27, che servirà le zone di via Carlo Felice, via Carbonazzi, via Forlanini; la numero 28, che servirà le zone di via Rockefeller, via Budapest, regione San Semplicio; la numero 29, che servirà le zone di via Prunizzedda, via degli Astronauti, la periferia limitrofa al lato posteriore dell'ospedale sanatoriale "Conti", la via Romita, Gramsci, Abozzi e Garavetti. Successivamente al parere espresso dal Consiglio provinciale di Sanità, l'Assessore competente, con alcuni decreti, in data 30 dicembre 1977, ha modificato come segue la pianta orga-

nica delle farmacie della provincia di Sassari: conferma della 27°, 28° e 29° per Sassari; aggiunta di una 4° al comune di Porto Torres (questo, onorevole Berlinguer, per avere una visione più completa, ma anche perché ella possa avere un quadro di tutta la sua provincia); la 1° al comune di Viddalba; la 9° al comune di Alghero; la 7° al comune di Olbia; la 1° al comune di Badesi. Con questo atto formale è stato così possibile avviare la procedura prevista dalle vigenti disposizioni di legge per la copertura delle sedi farmaceutiche che risultavano scoperte alla data del 31 dicembre 1977. Ci riferiamo alla copertura di tutte le sedi vacanti, anche se non di nuova istituzione.

A tal fine il Medico provinciale di Sassari, con lettera del 1° marzo, ha chiesto la pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione della predetta variazione della pianta organica delle farmacie della provincia, nonché le sedi che, alla data del 21 dicembre 1977, risultavano scoperte. Questa pubblicazione ha avuto luogo il 20 marzo 1978, nel Bollettino numero 10: circa venti giorni fa.

Subito dopo la pubblicazione (siamo a date recentissime, onorevole collega) e comunque entro venti giorni, il Medico provinciale di Sassari deve mettere in condizione i Comuni interessati, o gli eventuali ospedali civili della zona, di esercitare il diritto di prelazione per la gestione diretta della metà delle farmacie vacanti, secondo quanto previsto dalla legge 475 del 1968. Dovrà perciò inviare ai Comuni — credo che sia stato già fatto — o agli eventuali enti ospedalieri i decreti relativi alla istituzione delle nuove farmacie o a quelle che eventualmente si siano rese vacanti.

Scaduto il termine di venti giorni, le amministrazioni comunali e quelle ospedaliere hanno altri sessanta giorni di tempo per deliberare l'eventuale assunzione della gestione diretta delle farmacie, dandone immediata comunicazione al Medico provinciale.

In mancanza di tempestiva comunicazione entro i sessanta giorni, decadono dal diritto di prelazione. Soltanto trascorsi i sessanta giorni, sarà possibile stabilire quali sono le sedi farmaceutiche disponibili per l'esercizio privato

VII LEGISLATURA

CCLIX SEDUTA

11 APRILE 1978

e bandire i relativi concorsi: questo è quanto chiedono gli interroganti. Concludendo, intendo assicurare gli interroganti che, esaurita la fase prescritta dalle norme di legge, l'Assessorato cercherà di adempiere con la necessaria tempestività, cogliendo anche l'urgenza inderogabile e l'esigenza dell'apertura, a quanto richiesto dagli interroganti. Grazie.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Berlinguer per dichiarare se è soddisfatto.

BERLINGUER (P.C.I.). Signor Presidente, onorevole Assessore, devo prendere atto, anche a nome dei colleghi che hanno con me sottoscritto la interrogazione, che da parte dell'Assessorato c'è stata una certa attività; prendiamo anche atto del fatto che queste procedure necessariamente hanno un *iter* complesso, quale quello previsto dalla legge 475.

Dobbiamo dire che la nostra interrogazione aveva proprio questa finalità, questo scopo preciso: avendo per fermo l'interesse di vari strati della popolazione della città di Sassari, le loro esigenze di decentramento di strutture essenziali come le farmacie, intendevamo rimuovere delle acque, che per la verità, sino a quella data erano apparse piuttosto stagnanti. Ci siamo riusciti, e di questo siamo soddisfatti; dobbiamo esprimere però un dubbio per quanto attiene un particolare che nella risposta dell'Assessore non è emerso: l'Assessore, proprio in riferimento alla città di Sassari, ha fatto cenno a tre nuove farmacie, mentre ci risulta che, per l'abitato della città di Sassari, dovrebbero essere sette. Dobbiamo lamentare pertanto questa incompletezza.

PRESIDENTE. Seguono ora una interpellanza e due interrogazioni sulla generale situazione dei trasporti. Poiché sono sullo stesso argomento vengono svolte congiuntamente. Se ne dia lettura.

LOFFREDO, *Segretario ff.*:

Interpellanza Loretta - Isoni - Nuvoli -

Saba:

“Facendo seguito alle precedenti numerose iniziative consiliari cui non hanno finora corrisposto adeguati concreti provvedimenti i sottoscritti Consiglieri regionali chiedono di interpellare l'Assessore dei trasporti per sapere:

1) se sia a conoscenza del fatto che il Comitato per la sicurezza dell'aeroporto di Alghero, dopo un attento esame delle gravi carenze tuttora esistenti nei servizi di sicurezza, è giunto alla conclusione che nei prossimi giorni l'aeroporto, che già oggi è chiuso al traffico per buona parte delle ore notturne, dovrà ulteriormente ridurre il proprio funzionamento, che potrà essere limitato a sole due ore giornaliere, ove non si provveda immediatamente, da parte del Ministro dell'interno o da parte dell'Aeronautica militare, a rafforzare adeguatamente il servizio antincendi con personale specializzato;

2) se sia informato del fatto che a causa della assoluta insufficienza del personale addetto al servizio antincendi (attualmente assicurato dall'Aeronautica militare in assenza del prescritto distaccamento dei vigili del fuoco) già da lunedì 20 marzo l'aeroporto funzionerà per sole sette ore giornaliere con esclusione della domenica, determinando così la cancellazione di quasi tutti i voli da e per Alghero;

3) quali iniziative abbia preso o intenda prendere non solo per scongiurare la preannunciata riduzione dell'orario di apertura dell'aeroporto, ma anche per ottenere che il suo funzionamento sia esteso all'intero arco delle 24 ore, in considerazione del fatto che durante la stagione turistica il traffico turistico a mezzo voli charter si svolge in gran parte durante le ore notturne;

4) se non ritenga, più in generale, di dover intervenire immediatamente e con la massima fermezza presso il Ministro dei trasporti e aviazione civile, presso il Ministero dell'interno e presso il Ministero della difesa per ottenere, secondo le rispettive competenze, che siano definitivamente eliminate le gravi carenze che tuttora rendono precario e discontinuo il funzionamento dell'aeroporto di Alghero;

VII LEGISLATURA

CCLIX SEDUTA

11 APRILE 1978

5) se non ritenga opportuno, al fine di un diretto accertamento della situazione, di effettuare a breve scadenza un sopralluogo agli impianti aeroportuali in oggetto.

Con riferimento alle più gravi carenze tuttora riscontrabili nei servizi di sicurezza, oltre quelle concernenti il servizio antincendi, i sottoscritti chiedono in particolare di conoscere dall'Assessore:

a) se sappia che già da tempo è in avaria l'impianto V.O.R. (radio-faro) che per lo stato di usura in cui si trova non è comunque più in grado di garantire un regolare funzionamento e che pertanto dovrebbe essere integralmente sostituito con nuove apparecchiature;

b) se sappia che l'impianto per l'atterraggio strumentale (I.L.S.), installato nell'aeroporto di Alghero, non solo lascia scoperto il nuovo tratto della pista d'atterraggio (800 metri) recentemente realizzato, ma è in condizioni di usura tali da renderne necessaria la completa sostituzione (sembra che le apparecchiature installate ad Alghero provengano dall'aeroporto di Punta Raisi ove, proprio per la loro usura, furono sostituite con nuove attrezzature);

c) se conosca l'inadeguatezza dell'organico del personale addetto al traffico a terra, anch'esso assolutamente insufficiente per assicurare il funzionamento ininterrotto dell'aeroporto". (412)

Interrogazione Loretto - Are - Asara - Saba - Tedesco:

"I sottoscritti chiedono d'interrogare il Presidente della Giunta regionale e l'Assessore ai trasporti per sapere:

1) quali iniziative l'Amministrazione regionale abbia preso o intenda prendere per ottenere che la Compagnia ATI-Linee aeree nazionali, una volta riaperto al traffico l'aeroporto di Alghero, assicuri un effettivo ed adeguato collegamento aereo fra Alghero e Cagliari in aderenza alle quotidiane esigenze di comunicazione fra la Sardegna Nord-occidentale e il capoluogo della Regione;

2) se sia esatta la notizia secondo cui l'aeroporto di Alghero dovrebbe essere effettivamente riaperto al traffico a partire dal 6 marzo p.v. e, in caso affermativo, quali lavori saranno stati eseguiti a tale data, quali rimangano da eseguire ed

entro quali tempi; se per l'effettuazione di questi ulteriori lavori sia prevista una successiva nuova chiusura dell'aeroporto e quale durata eventualmente si preveda per essa.

In ordine al primo punto i sottoscritti rilevano che l'orario della Compagnia ATI, valido dal 1° gennaio al 31 marzo 1977, prevede due soli voli da Alghero a Cagliari ed altrettanti in senso inverso; ma soprattutto, le partenze da Alghero per Cagliari sono fissate alle ore 12,05 e alle ore 15,15, mentre le partenze da Cagliari per Alghero sono stabilite alle ore 10,50 e alle ore 16,20.

Appare fin troppo evidente che questi voli, per il loro numero, ma soprattutto per gli orari adottati, non tendono a soddisfare, né soddisfano minimamente, le esigenze di collegamento della Sardegna Nord-occidentale (ivi comprese le due maggiori città della Provincia, Sassari e Alghero) con il capoluogo della Regione, ma rappresentano dei semplici transiti inseriti in voli più lunghi; così come appare evidente l'assoluta inutilità di questi voli rispetto alle esigenze delle popolazioni interessate, che non si vede quale utilità possano trovare in un servizio che li conduce a Cagliari all'ora di pranzo, quando gli uffici pubblici stanno ormai per chiudere gli sportelli. E' altresì necessario rilevare che l'adozione di questi orari, benché coincida parzialmente col periodo di chiusura dell'aeroporto di Alghero, rappresenta un ulteriore episodio del ricorrente ed inaccettabile tentativo della Compagnia ATI di strutturare i propri servizi sulla base di criteri rigidamente aziendalistici che non tengono alcun conto delle esigenze degli utenti.

Per quanto riguarda, infine, il problema della riapertura al traffico dell'aeroporto di Alghero e della realizzazione di tutte le infrastrutture necessarie per garantire la sicurezza e la regolarità dei voli, occorre superare l'incertezza determinata dalla continua altalena di notizie contraddittorie, anche per consentire agli operatori economici, ed in particolare a quelli turistici, di basare i propri programmi su dati ufficiali e, per quanto possibile, sicuri.

La presente ha carattere d'urgenza". (571)

Interrogazione Isoni - Loretto:

"I sottoscritti chiedono di interrogare l'Assessore regionale ai trasporti per sapere se sia a

conoscenza delle condizioni di estremo abbandono in cui versa l'Agenzia dell'ARST che fa capo alla città di Olbia; per sapere se sia a conoscenza che in quelle linee restano in servizio mezzi vetusti, sgangherati e traballanti costituenti perenne pericolo per i viaggiatori e per il personale; e per sapere, inoltre, se sia stata data esecuzione ai provvedimenti concordati e sottoscritti in data 11 ottobre 1977 con i rappresentanti sindacali del personale, provvedimenti riguardanti la strutturazione delle linee, il rinnovamento del materiale e dei mezzi, l'adeguamento del personale; ove tali accordi non siano stati ad oggi soddisfatti, sapere entro quale data ritiene che i molti e gravi inconvenienti esistenti verranno sicuramente eliminati anche al fine di contenere entro limiti tollerabili i molti disagi ai quali il disastroso stato della viabilità nella Sardegna Nord-Orientale costringe le popolazioni Galluresi, arrecando gravi sacrifici soprattutto agli studenti e ai lavoratori e costituendo una seria e più volte lamentata strozzatura anche al movimento dei turisti". (731)

PRESIDENTE. L'onorevole Loretto ha facoltà di illustrare la sua interpellanza.

LORETTU (D.C.). Signor Presidente, colleghi consiglieri, durante la recente visita in Sardegna della Commissione trasporti della Camera dei deputati, la Commissione trasporti del Consiglio regionale ha avuto modo di fare un ampio e completo esame della situazione dei trasporti tra la Sardegna e il Continente e di quella dei trasporti interni.

Anche in questa occasione non si è potuto fare a meno di sottolineare la essenzialità che il trasporto aereo riveste ai fini di un efficiente collegamento tra la Sardegna e la Penisola. Il trasporto aereo ha, di conseguenza, avuto una posizione di risalto nel complesso della vertenza trasporti che oggi è in atto tra l'Amministrazione regionale e gli Organi dello Stato. Si è esaminato, quindi, in questa occasione recentissima, il problema del trasporto aereo; si sono sollevati vari problemi connessi con questo sistema di collegamenti, sia per quanto attiene al problema delle tariffe, sia per quanto attiene alla sua struttura organizzativa. Sono state, in particolare, sottolineate dalla Commissio-

ne consiliare trasporti e riaffermate dalle stesse organizzazioni sindacali e dalle segreterie regionali delle confederazioni sindacali che hanno partecipato a quegli incontri, l'importanza e l'essenzialità che nella organizzazione del trasporto aereo hanno in Sardegna i tre aeroporti attualmente esistenti.

Tre aeroporti i quali, per la loro dislocazione, per lo stato delle comunicazioni interne dell'Isola, per la loro distanza reciproca rivestono, a giudizio unanime delle forze politiche, un ruolo essenziale e non rinunciabile.

In questo quadro si colloca quindi la situazione che, da lungo tempo, attraversa l'aeroporto di Alghero che, francamente, ha dell'incredibile. Poiché non è da oggi, signor Presidente, che l'aeroporto di Alghero vive una vita episodica, saltuaria, discontinua, con continue interruzioni del servizio dovute alle cause più varie, più diverse, più incomprensibili. E' stato, a lungo, soggetto ad interruzioni del suo funzionamento per lo sciopero che alcuni anni fa ha visto impegnati i piloti dell'ANPAC; quindi per disservizi grandi e piccoli di ogni genere e, nonostante precedenti interventi, nostri e di tutti i Gruppi consiliari del Consiglio, lo stato delle cose non è francamente migliorato; ai nostri interventi sono sempre seguiti dei provvedimenti utili a tamponare provvisoriamente la situazione, ma le cause di fondo del disservizio sono sempre rimaste in piedi, e lo sono ancora.

L'ultima interruzione del servizio risale a poche settimane fa, e ne è una riprova.

All'aeroporto di Alghero manca ancora, nonostante sia prescritto dalle norme di sicurezza, e come è necessario per garantire la sicurezza in termini concreti di chi utilizza il mezzo aereo, un regolare servizio antincendio che dovrebbe essere assicurato dai vigili del fuoco, dipendenti dal Ministero dell'Interno; questi, tuttavia, non hanno mai istituito presso l'aeroporto di Alghero un distaccamento fisso, per cui il servizio è stato fino ad oggi assicurato in via provvisoria, sussidiaria e suppletiva dai militari dell'Aeronautica militare, con un contingente di uomini in certi periodi sufficiente, ma spesso insufficiente. Come recentemente, quando il contingente assegnato presso l'aeroporto di Alghero, ridotto alle sue unità ad un

VII LEGISLATURA

CCLIX SEDUTA

11 APRILE 1978

numero assolutamente insufficiente, ha costretto i militari addetti a dei turni di servizio insostenibili, determinando prima una riduzione drastica degli orari di apertura dell'aeroporto e poi, praticamente, a seguito della protesta dell'organizzazione sindacale dei dipendenti dell'aeroporto di Alghero, la completa paralisi dello scalo.

Noi sappiamo che l'Assessore ha recentemente preso contatto con i Ministeri competenti, e sappiamo, per averne avuto notizia in incontri pubblici dallo stesso Assessore, che il Ministero dell'Interno ha dato disposizioni perché entro qualche mese il distaccamento dei vigili del fuoco sia finalmente istituito presso l'aeroporto di Alghero.

Di questo noi prendiamo atto, anche se attendiamo, evidentemente, di verificare l'impegno al momento della scadenza temporale indicata. Ma, mentre mi auguro che una volta per tutte si trovi una soluzione al problema del servizio antincendi con la creazione dell'apposito distaccamento di vigili del fuoco, altri problemi sicuramente rimangono, non meno gravi e non meno preoccupanti.

E' da anni che si discute dell'impianto di atterraggio strumentale, il cosiddetto "I.L.S.", ed è anni che la carenza di questo impianto provoca continue interruzioni del servizio e induce i piloti dell'ANPAC ad indicare l'aeroporto di Alghero nella lista degli aeroporti più pericolosi.

Dopo molte chiusure, alla fine, qualche anno fa, si era riusciti ad ottenere l'installazione dell'impianto di "I.L.S." che, naturalmente, serviva il tratto di pista esistente; ma la pista, recentemente, è stata prolungata di altri ottocento metri in base al finanziamento assegnato all'aeroporto di Alghero ai termini della legge Bozzi.

Oggi esiste quindi il problema concreto di servire con questo impianto anche la parte nuova della pista. Ma questo sarebbe poco, se nel frattempo non si fosse dovuto constatare che anche la parte di impianto "I.L.S." esistente è in uno stato di usura e di inefficienza tale, da essere assolutamente inservibile. Credo che, se risultasse fondata la notizia che corre, che

tutti conoscono, secondo cui l'impianto esistente sarebbe nient'altro che un rudere tolto da un altro aeroporto del Continente installato nell'aeroporto di Alghero anziché essere avviato alla demolizione, ci troveremmo di fronte ad un fatto di una gravità inaccettabile.

Si tratta quindi di risolvere questo problema realizzando un nuovo impianto di "I.L.S." che copra sia il tratto della vecchia, che quello della nuova pista.

Vi è ancora un altro problema che concerne sempre la sicurezza dei voli: quello che riguarda il cosiddetto impianto "V.O.R.", cioè l'impianto del radio-faro installato su una collina nei pressi dell'aeroporto, che, periodicamente, entra in avaria, perché in uno stato di usura assolutamente indegno di un aeroporto.

Ebbene, su questi provvedimenti, su queste lacune e su queste carenze gravissime, che — come dicevo — non solo non rispettano le norme vigenti, ma mettono in reale pericolo chi utilizzi il mezzo aereo presso l'aeroporto di Alghero, io credo che occorra un'azione più ferma, più decisa da parte dell'Amministrazione regionale presso i competenti ministeri, per ottenere impegni precisi; presso il Ministero dell'interno per ciò che riguarda il servizio antincendi, e presso il Ministero della difesa e il Ministero dei trasporti, per ciò che riguarda gli impianti "I.L.S." e "V.O.R."

Non è possibile accettare ulteriormente assicurazioni o interventi che tappano provvisoriamente delle falle che si riaprono regolarmente a breve scadenza.

Occorre ottenere impegni precisi anche nel tempo, non solo nella sostanza. Il problema di assicurare il regolare funzionamento dell'aeroporto di Alghero non sarà comunque risolto se a fianco a questi problemi fondamentali che attengono alla sicurezza del traffico non si risolveranno altri problemi egualmente essenziali. Cito a titolo d'esempio: il problema del personale addetto al traffico a terra, quello cioè che regola il movimento degli aeromobili al suolo. Si tratta di dipendenti del Ministero dell'aviazione civile e dovrebbero essere, nell'aeroporto di Alghero, almeno

cinque, secondo l'attuale organico. In realtà vi è una sola persona, mentre gli altri sono volontari, altri dipendenti dell'aeroporto che, di volta in volta, si prestano a dare una mano a quest'unico dipendente addetto effettivamente a questo servizio. E' facilmente comprensibile che in queste condizioni, anche se c'è la buona volontà degli interessati, alla lunga, diventa assolutamente impossibile assicurare il servizio per l'intero arco delle ventiquattr'ore.

Un altro problema è quello che riguarda il personale addetto alla torre di controllo che è — come è noto — personale dell'Aeronautica militare. Alla torre di controllo sono stati normalmente addetti non meno di undici militari; in questo momento si sono ridotti a sei. E' quindi prevedibile che anche sotto questo profilo, se non si ottengono immediate garanzie, l'aeroporto dovrà nuovamente interrompere il suo funzionamento.

Concludendo, signor Presidente, onorevole Assessore, vorrei sottolineare che questi problemi si inseriscono nel quadro del discorso più ampio relativo ai collegamenti fra la Sardegna e il Continente. Non si tratta, cioè, di rivendicazioni di carattere localistico e particolaristico; si tratta di rivendicazioni essenziali, si tratta di esigere dall'Amministrazione dello Stato quel minimo di funzionamento corretto che è necessario perché le cose rimangano in piedi e possano procedere; si tratta di garantire un servizio che non è di utilità puramente locale, ma è di utilità sicuramente generale, che interessa direttamente gran parte della provincia di Sassari, sicuramente tutta la Sardegna nord-occidentale, ma è certamente fondamentale per i collegamenti tra la Sardegna e il Continente.

PRESIDENTE. L'onorevole Assessore dei trasporti ha facoltà di rispondere a questa interrogazione.

BAGHINO (D.C.), Assessore dei trasporti. Signor Presidente, onorevoli colleghi, rispondendo con piacere alla interpellanza e alle interrogazioni dei colleghi e, così come è stato fatto alla Commissione trasporti, ribadisco in questa

sede a nome della Giunta, la validità dei tre aeroporti sardi: quello di Alghero, quello di Olbia e quello di Cagliari. E' una riaffermazione che ci deriva dalla convinzione dell'importanza che ha l'aeroporto di Alghero, non solo dal punto di vista dell'interesse di una provincia, ma dell'intera regione.

Ho affermato ad Alghero e lo ribadisco qui in Aula che l'aeroporto di Alghero è di interesse nazionale per il flusso turistico che riceve, e per il conseguente ingresso di valuta straniera in Sardegna, e quindi in Italia, con tutte le conseguenze e il valore che ciò comporta.

Entro comunque nel merito delle domande che mi vengono poste dalla interpellanza. Sul servizio antincendi, dobbiamo dire che il tentativo di chiudere l'aeroporto, che si manifesta ripetutamente e stranamente ogni qualvolta inizia per la Sardegna il flusso turistico internazionale, devo dire che, con l'aiuto di tutte le forze politiche, sociali, delle comunità locali, del comprensorio di Alghero, si è riusciti a fare in modo che la chiusura per sette ore si limitasse a quei due-tre giorni soltanto. Non sono invece d'accordo quando il collega Lorettu sottointende una scarsa decisione ed energia nell'azione della Regione. Io sono andato a rappresentare la Regione sarda a Roma, prima che si muovessero le amministrazioni, non appena sollecitato dallo stesso collega Lorettu e dal collega Loffredo, ed è stata mia preoccupazione mettermi in movimento e, prima di qualunque altra delegazione, contattare i tre ministri interessati (difesa, interni e trasporti), responsabili di tutta l'organizzazione dell'aeroporto, e riuscire ad ottenere gli impegni per quanto riguarda il servizio antincendi, che poi sono stati mantenuti anche se limitatamente e solo temporaneamente, (l'accordo raggiunto a Roma con il Ministro degli interni prevede che sia mandato in Sardegna personale militare a tempo determinato, in attesa della preparazione dei vigili del fuoco che, una volta addestrati, saranno mandati in Sardegna). Dobbiamo attendere almeno due mesi; questo il tempo necessario, dopo verrà istituito definitivamente il servizio, ammesso che in questo periodo la casermetta che dovrebbe ricevere le famiglie

sia stata sistemata con gli allacci necessari; ma sono problemi tecnici che si dovranno risolvere in tempo.

Quindi, la prima preoccupazione manifestata dai colleghi nell'interpellanza credo che sia stata, almeno temporaneamente, fugata. Per quanto riguarda le apparecchiature "V.O.R." e "I.L.S.", devo informare il collega Loretto che il radio-faro non funziona addirittura da alcuni mesi, essendo completamente disattivato e in attesa di sostituzione. La settimana scorsa, esattamente venerdì, è stata mia preoccupazione di prendere contatto col Ministro della difesa per chiedere il finanziamento necessario per queste apparecchiature. Attraverso i precedenti contatti presi a Roma avevo ottenuto l'assicurazione che sarebbe stato predisposto un piano per l'impianto "I.L.S."; in questi giorni, più esattamente ieri, l'ingegnere che doveva predisporre questo progetto mi ha comunicato ufficialmente che è stato predisposto e presentato il progetto per spostare l'"I.L.S." in modo da poter coprire l'intera pista dell'aeroporto di Alghero. Sul finanziamento e sulla immediata sostituzione delle apparecchiature per l'atterraggio strumentale debbo confessare che sono ancora in attesa di una risposta del Ministro poiché sono sorte discordanze sull'entità prevista della spesa: pare che essa sia sui settecento milioni: trecentocinquanta milioni per il radio-faro e trecentocinquanta per l'"I.L.S."

Comunque, la mia posizione è stata ferma e decisa nel dire che non abbiamo assolutamente intenzione di attendere lo spostamento dell'apparecchiatura e che questo potrà avvenire solo quando sarà stata sostituita con una nuova. Abbiamo cioè ribadito l'unanime volontà, scaturita nel convegno di Alghero, di richiedere la sostituzione immediata delle apparecchiature; siamo in attesa di una risposta. A questo proposito è interessato anche il Presidente della Giunta, poiché si era manifestata anche l'ipotesi che la Regione sopperisse direttamente a queste carenze, in attesa dell'intervento ministeriale; ma restiamo ancora in attesa, prima di prendere decisioni come Giunta regionale.

Per quanto riguarda il terzo punto, cioè

la situazione del personale, ho sottolineato che sono state licenziate in questi giorni dodici persone e che quelle che sono rimaste non sono sufficienti a predisporre e ad approntare i servizi dell'aeroporto, tenendo conto che questo aeroporto, nel periodo estivo, deve ricevere il maggior flusso turistico dell'Isola. E' stato fra l'altro preventivato, per la prossima estate, un incremento del flusso turistico in Sardegna, ma tutto dipenderà dal servizio dei trasporti: ho pertanto ribadito, l'altro giorno, negli incontri con il Ministro dei trasporti, che questo è un problema che deve trovare una immediata soluzione, almeno per questi mesi, fino a quando non se ne troverà una definitiva.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, prima di chiudere il mio intervento devo sottolineare come un fatto positivo che, mai come da un po' di tempo a questa parte ci si muove in perfetta intesa, sia con la Commissione trasporti, che rappresenta il Consiglio regionale, che con i sindacati confederali, su tutti i problemi che riguardano i collegamenti da e per la Sardegna, ed i collegamenti interni dell'Isola.

Questo è un fatto molto positivo, poiché, quando ci si muove d'intesa e di comune accordo, si riesce ad ottenere quei risultati che forse non verrebbero se ci si muovesse isolatamente e sporadicamente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Loretto per dichiarare se è soddisfatto.

LORETTU (D.C.). Brevemente, signor Presidente, per dire che noi prendiamo atto delle dichiarazioni dell'Assessore e dell'impegno con cui si è mosso in queste ultime vicende. Credo comunque che sia necessario, una volta per tutte, che l'Assessorato si faccia carico di questi problemi e che li esegua fino alla loro effettiva, concreta soluzione, non attendendo di intervenire nel momento in cui si verifichi l'interruzione del servizio.

Sono emersi, in questa fase, alcuni dei problemi che bloccano il funzionamento dell'aeroporto: quelli riguardanti il servizio antincendi, l'impianto "I.L.S." per l'atterraggio strumentale, e quello "V.O.R." per la radio-assistenze. Ho in-

VII LEGISLATURA

CCLIX SEDUTA

11 APRILE 1978

dicato, infine, il problema del personale addetto al traffico a terra, su cui non mi è sembrato che l'Assessore abbia detto niente, e quello del personale addetto alla torre di controllo. Tuttavia nella vicenda misteriosa dell'aeroporto di Alghero ogni giorno salta fuori un problema nuovo; ciò che noi chiediamo è che l'Assessore si muova perché si faccia, finalmente una volta per tutte, un inventario completo delle carenze, perché si possa sapere che cosa c'è e cosa manca e si ottengano impegni precisi da parte degli organi competenti del Governo, e che ciò l'Assessore faccia a prescindere dalle interruzioni e dai momenti di emergenza.

Discussione del disegno di legge: "Ordinamento degli Uffici e Stato giuridico del personale regionale". (169)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: "Ordinamento degli uffici e stato giuridico del personale regionale".

Dichiaro aperta la discussione generale. E' iscritto a parlare l'onorevole Marraccini. Ne ha facoltà.

MARRACCINI (D.C.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho chiesto per primo la parola perché, come Presidente della 1° Commissione, desideravo aprire il dibattito, per presentare al Consiglio, in una serie di brevi quadri, non il contenuto particolare del provvedimento, che tutti noi conosciamo o ci avviaamo a conoscere, ma le caratterizzazioni essenziali che, per lunga dimestichezza con esso, mi è sembrato di potere individuare: una panoramica appena accennata dei concetti strutturali e dei caratteri essenziali del disegno di legge.

Mi esimerò, invece, dal manifestare personali giudizi sui singoli articoli, lasciando alla capace fatica dei relatori di evidenziarne, particolarmente, i contenuti.

Il concetto di partecipazione anima la struttura che la legge vuole dare all'Amministrazione regionale; concetto di partecipazione che, nelle più moderne analisi del fenomeno, è accettato solo in quanto vi sia possibilità e capacità di gestire il bene cui si partecipa.

Questo è il caso più acclarato di partecipazione attiva e positiva: mettere in condizioni tutti coloro che operano all'interno dell'Amministrazione di partecipare alla costruzione del processo burocratico, al suo sviluppo e alla sua definizione attiva.

Tale concezione, mentre abbatte le barriere connaturate allo sviluppo verticistico ormai superato, crea e alimenta la vitalità di cellule di varia natura, protese ad occupare uno spazio ben definito in una struttura armonica destinata, per sua natura, a ripudiare la staticità.

Un equilibrato dinamismo dovrà sempre accompagnare questa struttura, come elemento essenziale della sua vita e della sua crescita: in questo modo la partecipazione supera il concetto di assenso volontaristico alla crescita comune, per acquisire quello di condizione primaria e necessaria alla vita dell'ente.

Questo processo umanizza il lavoro individuale, lo scioglie dai vincoli del vecchio pragmatismo burocratico, lo esalta in una professionalità riconosciuta a tutti i livelli, ma gli consente un positivo sviluppo solo se armonizzato con la collegialità in cui è inserito e per la quale compie il suo sforzo.

Questa, a mio avviso, è la più qualificante innovazione del provvedimento in esame, che può anche identificarsi in una responsabile democratizzazione dell'atto burocratico. L'esame del titolo primo della legge, oltre alle necessarie e attualizzate esaltazioni di principio, fa risaltare soprattutto lo sforzo innovativo compiuto per inquadrare il tutto in un tessuto in cui la partecipazione, la responsabilità, la professionalità, la scelta democratica, costituiscono il canovaccio di base che ne determina la robustezza e la funzionalità.

Intuiamo, quindi, la differenza fra gli uffici di un tempo e i settori previsti nel provvedimento come primo momento di partecipazione e manifestazione burocratica. L'impegno del singolo, all'interno del settore, è stimolato dalla necessità di provvedere allo sviluppo armonico di tutte le componenti di questa cellula che, soltanto se conserva vitalità e dinamismo, trova la sua collocazione all'interno del corpo pluricellulare costituito da quell'organismo

VII LEGISLATURA

CCLIX SEDUTA

11 APRILE 1978

che nel provvedimento è chiamato servizio.

Possiamo attribuire al servizio un'importanza basilare nelle articolazioni dell'organizzazione regionale; esso, il più delle volte, corrisponderà con le varie attribuzioni di ogni Assessorato, e costituirà il più completo organo di gestione amministrativa.

Attraverso questa struttura, potranno avere applicazione sia l'articolo 5 della Costituzione, sia l'art. 44 dello Statuto speciale della Sardegna, che mirano ad un ampio, se pure graduale, decentramento amministrativo, per il potenziamento delle autonomie locali e per attribuire, principalmente alla Regione quei compiti di indirizzo, di coordinamento e di controllo che le sono propri.

La legge ha dato particolare rilievo, per la loro specificità, ai servizi legislativo, della ragioneria generale e di organizzazione e metodo e del personale. Parallelamente a settori ed a servizi, ma con andamento così vario da coinvolgerli nel suo progredire, si muove un nuovo organismo dell'Amministrazione: il gruppo di lavoro. La sua azione si sviluppa in due principali proiezioni: verso l'interno dell'Amministrazione, come elemento di stimolo e coordinamento dell'azione programmatica; verso l'esterno, come unità ricettiva di problematiche culturali, economiche e sociali, che interessano la nostra comunità, e che esigono una rispondenza dal Governo regionale. E' un organismo misto, in quanto può essere integrato, di volta in volta, da elementi estranei all'Amministrazione, così da ricoprire il grande arco delle specializzazioni oggi presenti nelle attività umane.

A queste strutture organizzative fanno riscontro, sul piano della armonizzazione degli indirizzi, il Consiglio dei servizi e il Comitato di servizio. Essi rappresentano uno dei momenti più democratici della vita burocratica, in quanto tali organismi sono nella loro essenza formati rispettivamente da rappresentanti del personale di ciascun servizio o di ciascun settore, eletti dallo stesso personale addetto. Le competenze ad essi attribuite dal provvedimento qualificano l'apporto del dipendente alla architettura amministrativa e garantiscono, alle scelte e agli

indirizzi, obiettività e chiarezza.

Altro organismo democratico è il Comitato per l'organizzazione e il personale; esso sovrintende alle strutture organizzative per un loro costante e rapido adeguamento alle esigenze determinate dalla maturazione dei tempi; studia il perfezionamento di nuove tecniche amministrative per un migliore impiego del personale, presiede, in una visione globale, alla mobilità e professionalità di quest'ultimo e costituisce, in sostanza, il punto cardine della promozione di tutto il sistema amministrativo, determinandone il dinamismo e difendendone gli indirizzi.

Anche esso, come il gruppo di lavoro, è un organismo misto, perché può avvalersi, per lo svolgimento di alcuni suoi compiti, della consulenza di elementi esperti, estranei all'Amministrazione.

L'apparato amministrativo così delineato, proprio perché risultante da una intensa azione partecipativa, individuale e collegiale, di coloro che intervengono a sorreggerlo, non poteva che annullare il concetto piramidale, da sempre usato per rappresentarlo, per assumere — a mio parere — un aspetto che lo raffigura in una serie di forze concentriche e aggregate, attuando una struttura capace di stabilire equilibri dinamici, mediante l'incontro armonico di più forze. Emerge in questo contesto la figura del coordinatore che, a vari livelli, costituisce una sorta di centro gravitazionale dell'area su cui insiste.

L'ordinamento del personale, la materia cioè trattata nel secondo titolo del disegno di legge, è conseguente alle scelte operate nel titolo primo ed a esse espressamente legato.

E' importante, da questo punto di vista, sottolineare l'esigenza di attuare la legge uniformemente, dando risalto e fiducia alle innovazioni proposte; diversamente, non troverebbero giusta collocazione le linee tracciate in questa parte del provvedimento, che riguardano, in primo luogo, il ruolo unico e le fasce funzionali.

Attraverso l'impostazione data alla prima parte, si giunge, in questa, al compimento di uno dei disegni più lineari e coordinati

dell'Amministrazione regionale: il ruolo unico del personale e la sua mobilità interna ed esterna. La mobilità interna alle strutture amministrative della Regione, consentirà al personale di acquisire un'alta specializzazione in tutti i settori e servizi regionali e una preparazione professionale, ottenuta anche mediante la partecipazione a corsi di formazione, che troverà la massima espressione di validità e contenuto negli apporti esterni che la Regione si appresta a fornire ai comuni, alle province, ai comprensori e alle comunità montane, anche per gli impegni ad essa derivanti dalle leggi 382 e 616.

Si affianca a questo il disegno, ancora più incidente nella politica amministrativa della Regione, di ottenere uniformità di gestione in tutti i suoi enti strutturali. Ciò — io credo — agevolerà la loro ristrutturazione e ne consentirà una costante verifica.

Il disegno di legge ha avuto una lunga, forse troppo lunga, gestazione e viene in Aula con molto ritardo. Ma se consideriamo gli sviluppi che, in questi ultimi tempi, ha avuto la problematica del sistema burocratico in Italia, e gli indirizzi assunti dal Parlamento in ordine al decentramento amministrativo (vedasi il decreto del Presidente della Repubblica n. 480) possiamo affermare che esso arriva in un periodo che ci consente di consolidare in legge situazioni appena emergenti e di prevedere nel contempo una normativa che maggiormente si adatti al futuro.

Questo è stato anche il grande impegno della Commissione, che ha sviluppato l'originario disegno della Giunta, così da renderlo più rispondente alle nuove esigenze e alle future prospettive.

E' stato un lavoro che ha visto tutti i Commissari interessati al suo compimento, ma non solo essi: anche la Giunta, col suo rappresentante onorevole Corona (che già in un primo momento aveva destinato al rimodernamento del provvedimento alcuni emendamenti) e con i suoi uffici — specie quello del personale — ha seguito i lavori della Commissione assecondandone gli indirizzi.

Un legge come questa, che riguarda da

vicino la vita e il lavoro di tante persone, non poteva non essere seguita dalle organizzazioni sindacali; sento il dovere di sottolineare il fattivo, costante e obiettivo apporto dei rappresentanti dei sindacati, sia di categoria che confederali, che hanno collaborato e ancora collaborano alla migliore formulazione della legge.

Anche le forze politiche, attraverso l'intesa, hanno avuto il loro momento partecipativo, a sottolineare la importanza del provvedimento, la sua complessità e la sua dimensione storica.

La nuova Regione si realizzerà anche con le nuove strutture, che devono necessariamente proiettarsi lontano, nel futuro, per intuire le nuove esigenze e le diverse forme di espressione amministrativa e burocratica.

Questo balzo in avanti potrebbe non essere compreso da intelligenze non preparate, o da chi non intenda rinunciare a falsi o effimeri privilegi, a vantaggio di una crescita comune. Ma questa è l'essenza della democrazia: chi ad essa partecipa deve saper contenere il momento individuale per esaltare la partecipazione e la collegialità.

Non dimentico, anche se impegnati a questo lavoro per compito di istituto, gli uffici del Consiglio regionale che hanno prodigato oltre misura la loro collaborazione, per consentire al provvedimento di compiere, il più sollecitamente possibile, il suo iter.

Esso giunge in Aula per essere discusso e mi auguro che possa poi diventare strumento di promozione culturale, civile e sociale per tutte le popolazioni sarde.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare l'onorevole Marini. Ne ha facoltà.

MARINI (P.C.I.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, la Prima Commissione consiliare ha approvato il 22 marzo il disegno di legge n. 169 sull'ordinamento degli uffici e sullo stato giuridico del personale regionale.

L'iter e l'esame di questo disegno di legge sono stati senza dubbio fra i più lunghi e faticosi affrontati da una Commissione consi-

liare, non solo in questa legislatura.

Le ragioni sono da ricercarsi non soltanto nella complessità della materia, resa oltretutto più spigolosa da una serie di situazioni economiche, giuridiche ed organizzative ereditate dallo Stato in virtù del decreto del Presidente della Repubblica n. 480 e di altre norme, ma anche dalla mancanza nella Giunta di un chiaro disegno riformatore, e dalla resistenza opposta dagli strati più corporativi dell'alta dirigenza alla introduzione di innovazioni profonde nell'apparato amministrativo, tali da renderlo flessibile e capace di tradurre in atti concreti le scelte degli organi statutari della Regione.

E' la riprova di quanto sia faticosa la strada delle riforme.

Solo quando in Commissione sono prevalse l'unità e la collaborazione di tutte le forze democratiche e si è resa incalzante la partecipazione delle forze sindacali, sono state piegate le opposizioni più moderate e sono prevalsi gli interessi generali della Regione, su quelli particolari di caste e di gruppi.

Non è certamente casuale che l'avvio della riforma burocratica sia avvenuto solo dopo la svolta politica dell'intesa, nonostante i precisi impegni sanciti molti anni prima.

Infatti, già la legge n. 6 del 30 luglio 1970, sul trattamento economico e sullo stato giuridico del personale regionale, stabiliva l'obbligo, per la Giunta, di presentare, entro il 31 marzo 1971, un disegno di legge sulla riforma della burocrazia regionale e sulla ristrutturazione dell'Amministrazione.

Obbligo, questo, ribadito dalla legge 11 giugno 1974, n. 15, assunto alla vigilia delle elezioni regionali dello stesso anno.

La legge n. 15 rappresenta una tappa importante nel processo di riforma dell'Amministrazione regionale, in quanto non contiene solo un richiamo alla Giunta a presentare un disegno di legge, fissandone la data al 31 dicembre 1974, ma comprende anche precise indicazioni sui contenuti: riorganizzazione degli uffici dell'Amministrazione, nuova pianta organica, nuovo stato giuridico ed economico del personale, da formulare tenendo conto che occor-

re operare un ampio decentramento di funzioni dalla Regione agli enti locali e che la programmazione, assunta come metodo normale dell'azione amministrativa, esige snellimento nelle procedure e nei metodi di contabilità e adozione di opportune tecniche di organizzazione e controllo; inoltre, determinazione delle nuove strutture operative e delle qualifiche funzionali, ristrutturazione delle funzioni dirigenziali, individuazione di organismi di coordinamento a carattere collegiale, onde accentuare la partecipazione alle decisioni dei rappresentanti del personale regionale.

Anche i termini stabiliti nella legge n. 15, però, saltano senza che il disegno di legge di riforma venga presentato.

Un fatto politico di notevole rilievo si verifica intanto alla Regione, dopo le elezioni del 15 giugno 1975. I partiti dell'arco costituzionale sottoscrivono un documento di collaborazione e di programma che colloca il P.C.I. in una posizione nuova nei confronti del Governo regionale.

Il documento afferma l'esigenza di una profonda riforma dell'organizzazione e della gestione della Regione per garantire una seria politica di programmazione e soddisfare la domanda di partecipazione democratica che emerge dalle organizzazioni sindacali, dalle comunità di base, dalle organizzazioni sociali.

L'intesa raggiunta tra le forze democratiche e la conseguente stabilità politica, pur con i limiti della esclusione del Partito Comunista dall'assunzione di dirette responsabilità di Governo, imprimono un impulso nuovo e fattivo alla vita politica regionale.

In virtù anche di questo nuovo clima e in adempimento degli accordi dell'intesa, il 31 dicembre del 1975, la Giunta presenta finalmente il disegno di legge sull'ordinamento degli uffici e sullo stato giuridico del personale regionale.

L'iter del disegno di legge diventa subito lento e faticoso, in quanto il quadro di riforma delineato, pur con alcune contraddittorie innovazioni (gruppi di lavoro e Comitati dei servizi) è ancorato alla visione superata ed arretrata, della pubblica amministrazione che pone al

centro una duplice gerarchia: quella degli uffici distinti in uffici a competenza generale e servizi; quella dei soggetti, con al vertice i Direttori, della Presidenza della Giunta e degli Assessorati.

La concezione piramidale gerarchica, inefficiente ed emarginante, propria degli apparati dello Stato, ma già superata in molti casi dalle Regioni a Statuto ordinario impronta la costruzione dell'aspetto amministrativo regionale nel disegno di legge n. 169, e pone pertanto la Commissione nella necessità di operare una rielaborazione profonda, né semplice né facile, per creare le condizioni di diritto che rendano possibile la costruzione di una moderna e democratica organizzazione amministrativa, funzionale al raggiungimento degli obiettivi politici ed economici della Regione e coerente col disegno politico progressivo dell'intesa. I partiti che concorrono a formare la Giunta faticano, però, a camminare sulla strada di un rinnovamento serio e reale dell'aspetto amministrativo, cedendo alle pressioni, che in alcuni casi diventano persino minacce, dalla parte più corporativa della burocrazia regionale.

La stessa Giunta non dimostra, ancora una volta, di aver maturato una visione organica della riforma dell'organizzazione amministrativa. Lo testimonia la valanga di emendamenti sconsiderati, spesso contraddittori, riversata sulla Commissione consiliare e che risulta agli atti. Il cammino della riforma dell'Amministrazione regionale diventa, così, lento e vischioso, nonostante gli impegni e la fattiva collaborazione delle organizzazioni sindacali e ritarda il quadro di rinnovamento istituzionale e programmatico, già avviato con l'istituzione dei Comprensori, delle Comunità montane e con l'approvazione dei noti programmi economici. Il 3 giugno 1976 il Consiglio regionale approva il programma di sviluppo economico e sociale 1976-1978 e ribadisce, ancora una volta, l'esigenza di una profonda ristrutturazione dell'apparato burocratico della Regione in uno schema organizzativo che ricomponga in termini funzionali ed efficienti, tenendo conto soprattutto che il processo di programmazione deve coinvolgere l'intera struttura regionale, l'attuale distri-

buzione delle competenze e degli uffici nell'ambito dell'Amministrazione centrale e degli enti regionali. Alla luce di quanto ribadito dai partiti dell'intesa nel programma triennale, la prima Commissione opera un'analisi ulteriore del ruolo della Amministrazione regionale e dei singoli aspetti del disegno di legge all'esame. Vengono così raggiunti momenti di collaborazione e convergenze qualificanti sulle parti politicamente più rilevanti del disegno di legge: l'istituzione dei servizi, il coordinatore generale, il ruolo unico, le fasce funzionali, l'assunzione agli impieghi, il lavoro straordinario. I lavori della Commissione registrano ora notevoli passi in avanti.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE SERRA

(Segue MARINI). L'esigenza di avviare una seria riforma della Regione viene di nuovo ribadita dai partiti dell'intesa nel documento politico programmatico sottoscritto nel mese di gennaio del 1977; un anno dopo superate le ultime difficoltà sulle norme transitorie e finali, la Commissione dopo circa due anni di lavori, durante i quali ha però atteso all'esame di altri importanti provvedimenti di legge, approva il disegno di legge numero 169. Il Gruppo comunista ha espresso voto favorevole con la condizione che il quadro generale di riforma dell'amministrazione regionale quale emerge dal testo approvato in Commissione, non venga stravolto il Consiglio dalla presentazione incontrollata di emendamenti, da parte delle forze politiche che hanno reso possibile il licenziamento del disegno di legge. Il disegno di legge n. 169, pur con i suoi limiti rappresenta innegabilmente un punto d'incontro fra concezioni non sempre vicine, del ruolo della funzione della pubblica amministrazione; esso consente un lungo passo in avanti nel processo di rinnovamento complessivo della Regione, e crea, perciò stesso, le condizioni per rivendicare nuove, più avanzate soluzioni nel quadro delle lotte per il riordinamento democratico delle strutture amministrative della Regione e, più in generale, dello Stato. Un passo in avanti, che assume rilevante signifi-

cato politico, se si considera che la riforma della pubblica amministrazione non ha registrato, in trent'anni di autonomia regionale, significativi progressi. Per troppo tempo, infatti, sono state, semplicemente e meccanicamente, mutate, a livello locale, le impostazioni concettuali organizzative proprie dell'apparato dello Stato, con la conseguenza che al centralismo amministrativo statale, tante volte aspramente criticato anche dai colleghi della Democrazia Cristiana e dei partiti che sono in Giunta (anche l'onorevole Soddu non perde mai l'occasione), ha corrisposto il soffocante centralismo amministrativo regionale protetto e garantito dalle forze politiche al Governo, "reso operante" — tra virgolette — ad un vertice di burocrati gelosi dei loro potenti feudi e avulsi dal movimento di rinnovamento economico e sociale portato avanti dalle masse lavoratrici e dalle autonomie locali.

Così, la riforma della pubblica amministrazione, da problema politico istituzionale da realizzare nel contesto più vasto della costruzione della Regione delle autonomie in attuazione dello Statuto e della Costituzione è degradata a riforma della burocrazia del suo stato giuridico, del suo ordinamento gerarchico, a mero problema tecnico-organizzativo. Tutta la legislazione regionale di questi anni in materia di uffici e di personale porta questi segni limitativi ed anche degenerativi. L'aspetto delle strutture amministrative che ne deriva, è un aspetto rigido, statico, inadeguato alle esigenze di attuazione degli indirizzi di Governo. I segni e le conseguenze di questo modo di essere dell'Amministrazione regionale, sono davanti a noi. Non è possibile una riforma della pubblica amministrazione che precinda dal disegno complessivo di rinnovamento funzionale delle articolazioni istituzionali della Regione (comuni, comunità montane, comprensori, province, consorzi di enti locali, enti strumentali), attraverso la programmazione. Il limite di fondo del disegno di legge n. 169, pur con le sue innovazioni è proprio nelle riforme ancora inattuata, e non solo quelle per le quali non esiste uno strumento legislativo: basti infatti pensare, nel quadro della programma-

zione, alla mancata istituzione dell'ufficio regionale del piano economico e dell'assetto del territorio, previsto dalla legge numero 33; i tre mesi stabiliti per la presentazione del relativo disegno di legge sono ormai diventati tre anni. E' chiaro che in queste condizioni la programmazione diventa faticosa e difficile. Basti pensare, ancora, alla lentezza con la quale si procede, in attuazione della legge n. 1 del 1977, alla riorganizzazione dipartimentale degli assessorati, e alla adozione del principio di collegialità nei lavori della Giunta. E non è certamente edificante che la Giunta non sappia dare l'esempio di sapersi organizzare in modo efficiente al proprio interno.

Le indicazioni che noi diamo per realizzare una riforma vasta e compiuta dell'Amministrazione regionale, non sono aspirazioni visionarie, fuori dal tempo e dalla storia, ma scelte politicamente maturate e definite in precisi accordi di programma che bisogna realizzare.

La riforma della Regione è un mosaico con incastonati diversi elementi, e basta che ne manchi uno perché il quadro di insieme non regga. Queste stesse indicazioni sono contenute nell'articolo 2 del disegno di legge che riafferma i principi politico-costituzionali del potenziamento delle autonomie locali e del decentramento amministrativo, sanciti nell'articolo 44 dello Statuto sardo. Non a caso, l'articolo 2 è compreso fra i principi generali, a testimoniare l'incompiutezza del nostro ordinamento costituzionale, ma anche a stimolare le forze politiche a compiere tutti gli atti necessari per realizzare l'assetto delle istituzioni, chiaramente delineato nella Costituzione e nello Statuto, e che correttamente chiamiamo Regione delle autonomie, nel quadro più ampio dello Stato delle autonomie.

Ora, il potenziamento delle autonomie si realizza sia attraverso la loro partecipazione reale ai progetti di sviluppo economico e sociale (e in questa direzione si sono mossi i partiti dell'intesa con l'approvazione delle leggi 33 e 26), sia recuperando la Regione ai suoi compiti istituzionali fondamentali dai quali si è allontanata in questi anni, non senza degenerazioni

VII LEGISLATURA

CCLIX SEDUTA

11 APRILE 1978

e aberrazioni e con conseguenze drammaticamente tangibili.

Questi compiti statutari e costituzionali sono quelli di indirizzo economico e programmatico, di coordinamento e di controllo. La Regione deve pertanto liberarsi di tutte le incombenze e bardature non necessarie di amministrazione attiva, rendendo concreto e operante l'articolo 44 dello Statuto che recita: "La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole agli enti locali e valendosi dei loro uffici". Pesa, su tutta la costruzione del disegno di legge in esame, la mancata attuazione di questo, che è uno dei principali cardini del nostro ordinamento statutale e regionale.

Ben diverso sarebbe, inoltre, l'assetto amministrativo complessivo se, nei trent'anni della sua storia statutaria, la Regione avesse adeguato, per usare parole della Costituzione, "i principi e i metodi della sua legislazione, all'esigenza della autonomia e del decentramento".

"Solo un'Amministrazione fondata sull'autonomia e sul decentramento — ha scritto Berti nel commentare la Costituzione — può essere imparziale o comunque tendere all'imparzialità e all'obiettività, in quanto sufficientemente dominata dagli interessi collettivi effettivi, espressi immediatamente dalla società".

Questa esigenza è anche chiaramente espressa nel rapporto sui problemi e le prospettive delle autonomie locali predisposto dalla Giunta, dove è scritto che "il ruolo di governo e di programmazione della Regione può essere recuperato solo attraverso una ridistribuzione razionale di funzioni agli altri livelli di governo sub-regionali. Il trasferimento delle attuali funzioni amministrative dalla Regione agli enti locali è l'operazione preliminare per riportare la Regione al suo effettivo ruolo istituzionale".

E ancora: "la sburocratizzazione e lo smantellamento dell'apparato amministrativo centrale della Regione, sono, per converso, le condizioni per un effettivo recupero del suo ruolo di governo onde evitare che essa precipiti nuovamente nell'ormai superato e anacronistico esercizio di funzioni amministrative che,

più correttamente, sono di spettanza degli enti locali". Il trasferimento di compiti e funzioni amministrative agli enti locali sub-regionali e la riforma degli apparati amministrativi trovano oggi un chiaro punto di riferimento e di orientamento nell'ampio e qualificato processo di decentramento avviato con la legge numero 382 e con i suoi decreti di attuazione.

E' in questa direzione che devono camminare, senza preclusioni e discriminazioni preconcepite, tutte le forze politiche, sindacali e sociali di ispirazione democratica. Occorre potenziare il vasto movimento unitario in atto nella Regione per valorizzare e rilanciare in una moderna visione storica la nostra specialità e la nostra autonomia, perseguendo tenacemente la soluzione dei gravi problemi che assillano il popolo sardo nel contesto di un rinnovato processo economico che privilegi l'utilizzo delle nostre risorse e la piena occupazione.

E' presente nelle forze politiche la consapevolezza che una riforma seria e profonda della pubblica amministrazione non può prescindere da una ridistribuzione delle funzioni fra i diversi poteri locali in un quadro più ampio di riforma delle autonomie. Riforma della pubblica amministrazione e riforma delle autonomie sono le condizioni irrinunciabili per l'avvio di una programmazione economica democratica e sociale. Il disegno di legge 169 accoglie, anche se in parte — non essendo una legge di riforma delle autonomie — queste esigenze, stabilendo, con un'importante e precisa scelta politica, che l'organizzazione amministrativa ha come quadro di riferimento la programmazione regionale.

La programmazione, assunta in questi anni come metodo ordinario di governo dell'economia, esige coerenza di indirizzi politici, partecipazione dei governi locali, ed una adeguata organizzazione amministrativa della Regione a livello centrale e nelle sue articolazioni istituzionali, in modo da far corrispondere a livello di programmazione più specifica (comuni, comunità montane) il massimo di amministrazione, e a livello di programmazione più generale (regione, comprensori) il minimo di

VII LEGISLATURA

CCLIX SEDUTA

11 APRILE 1978

amministrazione. Non mancano fra gli studiosi della pubblica amministrazione e fra le forze politiche coloro che sostengono che il decentramento di funzioni e poteri dallo Stato e dalla Regione agli altri governi locali, non fa che spostare, a livelli territoriali meno ampi, i problemi della riforma della pubblica amministrazione.

E' stato fatto notare giustamente, in contrapposizione alle degenerazioni burocratiche dello Stato ma anche delle Regioni a statuto speciale, che il carattere democratico dell'amministrazione locale, riferito in particolar modo ai Comuni, deriva dal rapporto più immediato che intercorre fra governo locale e collettività: il controllo sull'apparato amministrativo, in molti casi veramente esiguo, diventa penetrante anche da parte dei cittadini.

Questa possibilità è concretizzabile oggi anche nelle grandi città con l'istituzione di nuovi organismi partecipativi, quali i consigli di quartiere, o per la presenza di momenti spontanei di democrazia di base. Nelle amministrazioni locali, la possibilità di un controllo politico sulla burocrazia è notevolmente rilevante anche per l'elevato numero di amministratori elettivi in rapporto al personale professionale. Il decentramento di funzioni e poteri dallo Stato e dalla Regione agli altri governi locali significa, pertanto, riforma della burocrazia, in quanto contiene o limita l'amministrazione attiva dei più alti livelli di governo, favorisce una più qualificata direzione politica e programmatica, e consente un più pregnante controllo politico e sociale sulla struttura e sugli atti amministrativi. Il problema del controllo politico e sociale degli atti amministrativi è di pungente attualità ed è una delle condizioni di attuazione della stessa programmazione.

La maggior parte degli atti amministrativi sono il risultato delle decisioni del vertice dell'apparato burocratico e sono ormai in numero così rilevante, che un controllo politico a livelli più alti di governo diventa estremamente difficile. Di fatto, il potere burocratico è titolare di un potere di amministrazione attiva che può assecondare o meno le scelte politiche degli organi di governo. Alcune de-

vianti aberrazioni nell'applicazione delle leggi regionali (basti pensare a quelle sulla concessione di contributi e di finanziamenti agevolati) trovano alveo in questi e in altri spazi di potere che sfuggono a un penetrante controllo politico e sociale. Il decentramento di funzioni e poteri agli enti locali e la riforma complessiva dei diversi livelli delle autonomie, significano avviare la costruzione di una organizzazione amministrativa articolata e responsabile dei propri atti di fronte alla società civile.

Altra scelta di fondo operata col disegno di legge 169 è la concezione dell'organizzazione amministrativa come corpo dinamico che si adegua, come scritto in legge, "alle esigenze del mutamento sociale e della trasformazione economica dell'Isola, secondo gli obiettivi fissati dagli organi di governo nel processo di sviluppo".

Questa scelta, racchiusa nel principio generale, ma poi organicamente sviluppata nel corpo della legge, innova profondamente rispetto al passato in quanto: individua in modo inequivocabile il processo unitario che intercorre fra l'organizzazione amministrativa e le scelte politiche ed economiche assunte nella programmazione; riafferma in modo preciso la supremazia politica degli organi di governo alle cui scelte l'organizzazione amministrativa deve conformarsi per tradurle in atti concreti.

In attuazione di questo principio, il disegno di legge delinea un chiaro e moderno assetto organizzativo della pubblica amministrazione regionale. Viene superata l'articolazione in uffici intesi come realtà immutabili nel tempo e capaci di sopravvivere anche in assenza di funzioni da esplicare.

Le strutture di base della nuova organizzazione amministrativa sono i servizi (definiti come le unità operative fondamentali preposte alla gestione di una o più materie attribuite alla competenza del Presidente della Giunta, e degli Assessorati) e i settori (definiti come articolazione dei servizi, aventi lo scopo di assicurare un più proficuo e rapido svolgimento di attività affini e interdipendenti nell'ambito di una stessa materia).

I servizi e i settori sono istituiti, modifi-

cati o soppressi tenendo esclusivamente conto di obiettive esigenze funzionali, istituzionali e operative. La nuova struttura organizzativa presenta le caratteristiche della flessibilità, che la rende adattabile alla dinamica della nuova realtà programmatica delle Regioni; della funzionalità, che impone che sia sempre finalizzata a compito ed obiettivi ben precisi; della equidistribuzione, che determina che i servizi e i settori non siano, nel loro ambito, in un rapporto di articolazione gerarchica, ma su un piano di parità operativa.

Il disegno di legge 169 segna, quindi, il superamento dell'attuale organizzazione burocratica delle direzioni e delle sezioni, e segna l'affermazione dell'organizzazione funzionale, i cui presupposti non sono le strutture e le competenze ma gli obiettivi e i risultati da conseguire, in funzione dei quali devono essere predisposti gli elementi soggettivi e oggettivi dell'azione amministrativa.

Questo concetto deve essere estremamente chiaro per non stravolgere la legge in sede di applicazione. Sarebbe veramente deleterio se si operasse una sostituzione puramente meccanica delle direzioni e delle sezioni con i servizi e i settori. Le nuove strutture organizzative devono essere costituite in esclusivo rapporto ad esigenze funzionali ed operative. A garanzia del rispetto di questa precisa scelta politica, la Commissione competente del Consiglio regionale deve essere sentita all'atto dell'istituzione dei servizi. I comunisti avevano chiesto che altrettanto fosse previsto per i settori, anche a garanzia di una corretta applicazione della legge e per affermare in modo pieno la funzione di controllo del Consiglio, ma questa richiesta non è stata accolta. Ai membri della Giunta compete la direzione politica dell'Amministrazione regionale che viene esercitata attraverso l'indicazione degli obiettivi da raggiungere e la verifica dei risultati.

Il disegno di legge delinea un sistema di rapporto Governo-organizzazione amministrativa di tipo nuovo. Questo rapporto non si realizza e si consuma nei contatti col superiore gerarchico, diaframma fra vertice politico e generalità dei funzionari, come avviene oggi,

ma attraverso una presenza più attiva e costante nella vita amministrativa della Regione e dei suoi organismi di direzione. Infatti, i componenti della Giunta partecipano alle riunioni del Consiglio dei servizi e dei Comitati dei servizi, che sono i momenti più elevati di impostazione e di direzione complessiva dell'azione amministrativa.

La struttura operativa della Regione, nel suo aspetto più strettamente soggettivo, è stata impostata sulla base di alcuni qualificanti principi organizzativi, già accolti peraltro nella legislazione di altre Regioni. Questi principi sono quelli della democrazia organizzativa e della responsabilizzazione, della collegialità operativa, della qualificazione dei dipendenti.

La democrazia nell'organizzazione è un principio accolto solo di recente nell'Amministrazione regionale, grazie alle innovazioni introdotte da alcune Regioni a statuto ordinario, ma da tempo rivendicato dalle organizzazioni sindacali anche per l'amministrazione dello Stato. Esso è rivolto, sostanzialmente, a superare il diaframma tra vertice burocratico e base dell'amministrazione, e consiste nella partecipazione dei dipendenti alla gestione dell'organizzazione amministrativa, alla definizione dei metodi di lavoro e delle modalità di esercizio delle competenze assegnate.

Questa partecipazione si realizza attraverso adeguati organismi collegiali (Comitato per l'organizzazione e il personale, Consiglio dei servizi, Comitato dei servizi); in altre regioni, invece, si realizza attraverso le assemblee dei dipendenti. Il Comitato per l'organizzazione e il personale partecipa con proposte e pareri alla gestione del personale nei suoi diversi aspetti; metodi di lavoro e strutture organizzative, selezione e formazione professionale, trasferimenti e distacchi, gruppi di lavoro.

Di particolare rilievo è che i rappresentanti sindacali nel Comitato sono designati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano regionale, a significare il rilievo generale e non particolare (o, peggio ancora, corporativo) che deve assumere nel contesto sociale e nel nuovo quadro programmatico

VII LEGISLATURA

CCLIX SEDUTA

11 APRILE 1978

della Sardegna la pubblica amministrazione regionale.

Il Consiglio dei servizi è la struttura collegiale di gestione dell'organizzazione amministrativa e del lavoro nell'ambito della Presidenza della Giunta e degli Assessorati.

Decide in particolare sull'impiego del personale nei servizi, sulla costituzione e composizione dei gruppi di lavoro, nell'ambito amministrativo di propria competenza.

Il Comitato di servizio è l'organismo collegiale che, a livello di ogni singolo servizio, esprime pareri e formula proposte sull'organizzazione amministrativa, decide sull'impiego del personale nei settori, propone al Consiglio dei servizi la costituzione dei gruppi di lavoro.

Il Consiglio dei servizi e il Comitato di servizio, dei quali sono parte rilevante i rappresentanti del personale direttamente eletti, esprimono il segno del rinnovamento profondo sul piano dell'assetto organizzativo introdotto dal disegno di legge e capovolgono l'assetto gerarchico, piramidale ed emarginante mutuato in questi anni, senza spirito critico, dal farraginoso apparato dello Stato, a favore di una struttura amministrativa fondata sulla partecipazione e responsabilizzazione del personale, e sulla collegialità della direzione. Coerente con questa concezione dell'organizzazione amministrativa è il ruolo che sono chiamati a svolgere più alti e qualificati dirigenti regionali. Abbandonata, dopo lungo e proficuo dibattito, la costruzione di un apparato amministrativo che, pur rinnovato, rispecchiava il vecchio assetto gerarchico, la Commissione ha introdotto la figura del coordinatore, profondamente diversa e innovativa rispetto a quella vigente del direttore e coerente col disegno complessivo di una organizzazione amministrativa flessibile. La funzione di coordinamento non rappresenta l'apice della carriera amministrativa ma un incarico a tempo determinato (prestabilito in tre anni) che il coordinatore esercita avvalendosi dell'organismo collegiale di cui è parte.

Il coordinatore, a differenza di quanto avviene normalmente oggi per i dirigenti di

uffici pubblici, esiste solo in ragione degli obiettivi e dei risultati da conseguire, mancando i quali, non esiste motivo per la sua nomina.

Nell'espletamento delle sue funzioni, nella realizzazione dei programmi di lavoro elaborati, nel perseguimento degli obiettivi stabiliti, nell'utilizzo di tutti gli strumenti operativi disponibili, il punto costante di riferimento per il coordinatore è l'indirizzo politico-amministrativo impartito dagli organi di governo della Regione; egli risponde personalmente in caso di inosservanza di questo indirizzo, così come di mancato conseguimento dei risultati o di mancata o insufficiente adozione della iniziativa necessaria. Viene quindi riaffermato, anche in questo contesto, che tutte le energie fattive disponibili devono indirizzarsi, adeguarsi e partecipare alla realizzazione della programmazione economica e sociale della Regione. Il disegno di legge detta indicazioni ben precise alla Giunta per la nomina del coordinatore dalle quali non può prescindere senza stravolgere la costruzione della nuova organizzazione amministrativa ora delineata.

Nella scelta dei coordinatori, infatti, la Giunta deve tener conto dello stato di servizio e della capacità professionale con particolare riguardo alla preparazione richiesta per le materie di competenza della struttura organizzativa di destinazione. La funzione di coordinamento viene esercitata a tre livelli: a livello di Presidenza della Giunta e di Assessorato; a livello di servizio; a livello di settore.

L'altro principio su cui è ordinata la struttura operativa della Regione è quello della collegialità. La collegialità operativa viene assicurata, essenzialmente, attraverso i gruppi di lavoro e i settori. Il gruppo di lavoro è un istituto preposto prevalentemente allo svolgimento di compiti interdisciplinari, di ricerca, programmazione, elaborazione di disegni di legge, svolgimento di attività per progetti. La sua costituzione non è un fatto eventuale o eccezionale, ma la norma per i compiti indicati nel disegno di legge, e può avere anche carattere interassessoriale o dipartimentale.

Il gruppo di lavoro può essere integrato da docenti universitari o da esperti: si presenta, quindi, come una struttura aperta ai contributi esterni. E' rilevante sul piano politico-amministrativo, tanto che eventuali decisioni di amministrazione attiva difforni dai pareri e dalle conclusioni a cui è pervenuto devono essere motivate. Il gruppo di lavoro è pertanto un istituto profondamente innovativo e determina, come ha scritto uno studioso, "l'incontro tra la democrazia partecipativa dell'organizzazione e la funzionalità amministrativa, favorendo l'unità, la collegialità, il coordinamento degli apparati specialistici oggi compromessi dalla parcellizzazione, implicita nella divisione gerarchica delle competenze".

L'altra struttura che assicura la collegialità operativa della Regione è il settore. Si tratta, come abbiamo già spiegato, dell'articolazione ultima dell'organizzazione amministrativa, che viene costituita in base alle effettive esigenze operative per lo svolgimento di attività affini e interdipendenti; ha funzione prettamente esecutiva, e con esso non si costituisce una struttura stabile, ma si organizza il lavoro nell'ambito dei servizi.

Una organizzazione amministrativa moderna e funzionale che svolge la propria azione secondo il disegno unitario della programmazione regionale, non può prescindere da un'adeguata formazione e qualificazione del proprio personale.

Ed è questo il terzo principio ispiratore dell'impianto organizzativo dell'Amministrazione regionale, che nel disegno di legge si concretizza per due vie: attraverso il superamento della frantumazione delle competenze e la specificazione in ciascuna fascia funzionale delle singole qualifiche raggruppate per equivalenza di mansioni; e attraverso l'arricchimento culturale, l'aggiornamento e la specializzazione del personale dipendente.

A tali fini l'Amministrazione regionale provvede all'istituzione di appositi corsi, riservandosi la possibilità di renderne obbligatoria la partecipazione del personale, ed è autorizzata a stipulare convenzioni con l'Università e con Istituti specializzati. Pure faticoso, ma ampio e proficuo, è stato il confronto in

Commissione sull'ordinamento e lo stato giuridico ed economico del personale. Le soluzioni adottate sono ampiamente innovative e correnti con la costruzione complessiva dell'organizzazione amministrativa.

Il personale dell'Amministrazione regionale, quello dell'Azienda delle foreste demaniali e quello trasferito dallo Stato alla Regione, è compreso in un ruolo unico (attualmente esistono due ruoli: amministrativo e tecnico) ed inquadrato in sei fasce funzionali. Nell'ambito di ciascuna fascia operano le classi di stipendio. Lo sviluppo funzionale è distinto da quello retributivo; pertanto, all'interno di ciascuna fascia funzionale, la progressione è solo economica e non giuridica. Viene così superato l'attuale sistema delle carriere, fondato sull'unitario avanzamento economico e giuridico del dipendente. La separazione della progressione economica da quella giuridica, limita le spinte corporative alla proliferazione dei livelli funzionali, che è fatta allo scopo di consentire il progressivo passaggio a retribuzioni più elevate.

L'accesso alle fasce funzionali avviene solo ed esclusivamente per pubblico concorso. Non sono state accolte, nel rispetto rigoroso di questo principio, le richieste della Giunta di conferire incarichi per chiamata diretta e di bandire concorsi per l'accesso alla quinta classe di stipendio della VI fascia funzionale: i cosiddetti "accessi laterali".

L'inquadramento nel ruolo unico e nelle sei fasce funzionali verrà esteso agli enti strumentali della Regione, contestualmente alla loro ristrutturazione; entro due mesi dall'approvazione della legge, infatti, gli enti sono obbligati ad adeguare i regolamenti organici al fine di estendere ai dipendenti lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale regionale e a conformare, per quanto compatibile, la propria organizzazione a quella dell'Amministrazione regionale. In questo modo sarà possibile realizzare il massimo della mobilità del personale fra l'Amministrazione regionale e gli enti strumentali. E' questa una delle condizioni irrinunciabili per la flessibilità della struttura amministrativa e per l'utilizzo più razionale e proficuo del personale. La mobilità

VII LEGISLATURA

CCLIX SEDUTA

11 APRILE 1978

è quindi essenziale alla costruzione della nuova organizzazione amministrativa e al perseguimento degli obiettivi della programmazione. Per questo, appare indispensabile la costituzione di una Commissione regionale fra la Giunta e le organizzazioni sindacali per la disciplina e la regolamentazione della mobilità.

La mobilità del personale viene assicurata, nel disegno di legge, attraverso gli istituti del comando, del distacco e dell'assegnazione. Il comando e il distacco si applicano al personale dell'Amministrazione regionale da utilizzare presso gli organismi comprensoriali, le comunità montane, gli istituti regionali, gli enti strumentali e viceversa, e del personale di questi istituti ed enti presso gli organismi comprensoriali e le comunità montane.

D'altro canto, i partecipanti ai concorsi per l'ammissione agli impieghi regionali devono espressamente assumere l'obbligo di accettare in qualunque momento del loro servizio l'assegnazione, il comando e il distacco, presso gli enti e gli organismi individuati in legge.

A differenza del personale trasferito dallo Stato alla Regione, quello della formazione professionale è stato inserito in un ruolo speciale. Le ragioni che hanno indotto la Commissione a compiere questa scelta, pur con l'opposizione delle organizzazioni sindacali, sono essenzialmente due: l'opportunità di non disperdere un patrimonio umano e di esperienze che vanta una precisa realtà e configurazione; e la necessità di non preconstituire situazioni di fatto e di diritto, mentre si appresta ad essere esaminato il disegno di legge di disciplina complessiva della formazione professionale.

Nella disciplina dello stato giuridico dei dipendenti della Regione, in coerenza con l'impostazione data alla riforma dell'organizzazione amministrativa di massima responsabilizzazione e partecipazione di tutto il personale, sono stati soppressi le relazioni informative e i giudizi di merito; quegli atti, cioè, che in questi anni, più che maturare coscienze operative, hanno prodotto acquiescenza e servilismo politici con gravi riflessioni degenerativi su tutto il sistema amministrativo. Questo non significa rinunciare a ogni forma di controllo, tutt'altro. Solo,

la valutazione a livello individuale e di gruppo non avviene come oggi sulla base di una relazione annuale, svolta in modo meccanico, defaticante e con solidarietà di corpo, ma con una verifica puntuale e costante del raggiungimento degli obiettivi e dei risultati. Un impiegato che contravviene ai doveri del proprio ufficio è soggetto a provvedimenti disciplinari che vengono inflitti, tranne la nota di demerito, dalla Commissione di disciplina costituita in maggioranza da soggetti estranei all'amministrazione regionale.

A tutti i dipendenti regionali è garantito ampiamente l'esercizio dei diritti sindacali: diritto di assemblea anche nel luogo di lavoro; permessi e congedi straordinari retribuiti per l'espletamento del mandato sindacale; aspettativa retribuita per almeno un dirigente di categoria delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative; aspettativa non retribuita per i dipendenti chiamati a coprire cariche sindacali di particolare rilievo.

Il riconoscimento di ampi diritti sindacali e il loro esercizio maturo e consapevole, sono una garanzia di crescita civile e democratica di tutti i dipendenti, condizione anche questa indispensabile per il rinnovamento amministrativo, economico e sociale della Regione.

Alla base del trattamento economico dei dipendenti regionali sono posti i principi della onnicomprensività dello stipendio e della chiarezza retributiva. E' fatto divieto ai dipendenti di percepire indennità, proventi o compensi spettanti a qualsiasi titolo in Commissione con la loro carica o per prestazioni rese a terzi in rappresentanza dell'Amministrazione; di conseguenza, è stata soppressa tutta una serie di indennità. Il fatto nuovo del trattamento economico è, come abbiamo ricordato, la separazione della progressione economica da quella giuridica e l'eliminazione, quindi, di quelle che oggi vengono chiamate strozzature della progressione economica, in conseguenza della sua dipendenza da quella giuridica.

Nell'ambito di ogni fascia funzionale si sviluppa una progressione economica lineare,

agganciata agli anni di servizio. Lo stipendio del personale di ruolo è suscettibile di aumenti periodici costanti in ragione del 2,5 per cento ogni biennio, che vengono riassorbiti all'atto del conferimento di una nuova classe di stipendio. Il massimo punto parametrico viene raggiunto da tutti i dipendenti al ventiquattresimo anno di servizio.

La Commissione ha accolto, infine, la rielaborazione delle classi di stipendio proposta dalle organizzazioni sindacali e dalla Giunta, correggendo le storture prodotte per anni dalla scala mobile anomala applicata ai dipendenti della Regione; storture che, se tenute in vita, avrebbero azzerato ogni differenza fra le classi di stipendio delle diverse fasce funzionali o, peggio, queste differenze sarebbero state tenute in vita solo con sensibili aumenti economici a favore degli inquadrati nelle fasce più alte. La scelta operata porta invece a un contenimento non indifferente del costo di lavoro dei futuri dipendenti della Regione, senza mortificazioni economiche per nessuno, ed è coerente con le esigenze che derivano dalla drammatica crisi che travaglia il Paese e la nostra Isola, e con la necessità di una vasta manovra del contenimento della finanza pubblica. In questo contesto la Commissione ha operato anche una drastica riduzione delle ore di lavoro straordinario che possono essere effettuate da ogni dipendente, portando il tetto massimo a 20 ore, contro le attuali 40. Solo in via straordinaria, e sino all'adeguamento organico, il lavoro straordinario potrà raggiungere le 30 ore mensili.

La Commissione ha maturato questa scelta sulla base di tre fondate argomentazioni: l'abuso e la gestione poco oculata del lavoro straordinario compiuta in questi anni, alla base della quale non possono non esserci gravi e precise responsabilità politiche e burocratiche; e la modifica di questa realtà è una esigenza non solo economica, ma anche morale; la necessità di adeguare lo strumento normativo, il disegno di legge 169, allo strumento economico fondamentale (il bilancio), che ha già previsto la riduzione del 25 per cento del capitolo di spesa relativo al lavoro straordinario; infine, l'esigenza di operare scelte coerenti

con l'impostazione politica generale del Consiglio regionale, volta a favorire lo sviluppo della occupazione.

Il lavoro ordinario della Regione non può essere svolto con il lavoro straordinario, ma con nuovi posti di lavoro, se ciò risponde alle esigenze reali di un corretto funzionamento dell'organizzazione amministrativa.

Il costo complessivo di applicazione della legge, senza dubbio rilevante, oltre 4 miliardi, è stato contenuto, rispetto alle indicazioni iniziali, per l'alto senso di responsabilità delle organizzazioni sindacali che hanno limitato le richieste di carattere economico e privilegiato la riforma strutturale dell'Amministrazione regionale in coerenza con le loro scelte politiche nazionali. Con questa strategia, i dipendenti della Regione conquistano, per la prima volta, se il disegno di legge verrà approvato, una dignità, un ruolo politico, una funzione e una certezza dei diritti fino ad oggi sconosciuti. Va anche chiarito che oltre il 50 per cento del costo dell'applicazione della legge deriva dall'inquadramento del personale trasferito dallo Stato alla Regione che, numericamente, rappresenta invece meno del 30 per cento del personale complessivo. I trasferimenti delle nuove competenze e dei nuovi uffici dello Stato si sono risolti ancora una volta con un grosso onere finanziario per la Regione. Questa strada non può essere percorribile all'infinito. Occorre trattare con lo Stato con atteggiamento di collaborazione ma purtuttavia con oculatezza e con rigore i prossimi trasferimenti di competenze, uffici e personale. Sarebbe veramente deleterio e negativo per lo sviluppo delle autonomie se l'acquisizione delle competenze costituzionali da parte della Regione, si risolvesse nella sua paralisi finanziaria. Fra le norme transitorie, una riconsiderazione meritano le norme che disciplinano l'organizzazione amministrativa della formazione professionale. Alcune scelte, infatti, appaiono sostanzialmente incoerenti con quelle operate dal disegno di legge di riforma generale della formazione professionale. Mi riferisco in particolare all'articolo 123 del disegno di legge. Sarebbe veramente grave se precostituissimo, in questa sede, situazioni di fatto e di diritto

in grado di snaturare gli indirizzi informativi assunti nel disegno di legge sulla formazione professionale.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, la riforma burocratica è diventata oramai una esigenza assillante per le implicazioni che ha sulla vita delle istituzioni democratiche, sulle scelte politiche ed economiche, sull'intera vita della società. E non è solo una esigenza della nostra regione, e dei nostri giorni. Nelle società industrializzate la burocrazia ha acquisito la fisionomia di un corpo estremamente articolato, presente in tutti i gangli vitali dello Stato e delle sue istituzioni e forte di un potere non facilmente contenibile e controllabile. Tanto che Max Weber, i cui studi in materia restano ancora oggi un punto sicuro di riferimento, aveva definito, già agli inizi del secolo, l'organizzazione burocratica come una "macchina vivente che è all'opera per preparare la struttura di quella servitù futura (che sarebbero i funzionari) alla quale un giorno forse gli uomini saranno costretti ad adattarsi impotenti come i fellah dell'antico Egitto".

E Marx poneva come condizione preliminare di ogni reale rivoluzione popolare la distruzione della macchina burocratica e militare dello Stato.

Oggi è profondamente cambiata la realtà storica sulla quale avevano indagato Weber e Marx, e non tanto in riferimento alla borghesia e ai suoi apparati, quanto ai destinatari della loro azione, che sono i cittadini, i lavoratori, i giovani. La maturità politica, sindacale e sociale del nostro popolo e la vasta articolazione democratica istituzionale operante nel territorio ci consentono di gettare le base di un'ampia riforma dell'organizzazione amministrativa, per evitare che i cittadini si trovino impotenti (come scrive Weber) di fronte agli apparati burocratici e per avvicinare il popolo al controllo e alla direzione dello Stato, senza ricorrere necessariamente alla distruzione della macchina burocratica (come indicava Marx).

Le innovazioni introdotte dal disegno di legge 169, così come approvato dalla Prima Commissione, sono senza dubbio rilevanti sul piano politico ed organizzativo e, anche per gli

impegni che fissano (potenziamento delle autonomie, decentramento amministrativo, ristrutturazione degli enti), vanno verso la direzione della riforma complessiva della Regione.

Deve essere compito della Giunta e delle forze politiche rendere operante la legge in modo da raggiungere l'obiettivo ripetutamente indicato dal Consiglio e dai partiti dell'intesa, della costruzione di una moderna e democratica organizzazione amministrativa, al servizio della rinascita del popolo sardo.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE DESSANAY

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare l'onorevole Farigu. Ne ha facoltà.

FARIGU (P.S.I.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, col disegno di legge n. 169 si è voluto iniziare quel processo resosi ormai da tempo indispensabile, di riforma della pubblica amministrazione, che fino ad oggi era espressione di uno Stato organizzato in maniera accentrata, strutturato per obbedire e servire una classe dominante, di cui erano direttamente e prioritariamente espressione i vertici di tutto l'apparato dello Stato stesso.

Le Regioni, nonostante rappresentassero un momento fortemente innovatore e fortemente rappresentativo dell'elemento democratico nuovo dell'Italia repubblicana e democratica, mutuavano però quel modello (che era proprio dello Stato liberal-borghese) per farlo proprio, con tutti i suoi difetti. Si realizzava tra il cittadino e lo Stato un distacco, una barriera frapposta tra le istituzioni del paese reale rappresentata dalla burocrazia, che si configurava come un vero e proprio potere autonomo, spesso con capacità di sfuggire al potere politico, a quel potere reale del Paese che lo aveva creato, e al quale avrebbe dovuto obbedire o quanto meno inserirsi nella sua logica. La stessa situazione si veniva a creare nelle Regioni, che divenivano per il ceto medio, intellettuale, un modo per trovare uno sbocco. Logica di asservimento al potere, dunque, e logica assistenziale. Ebbene, questa logica si ripeteva

a livello delle Regioni, e quindi anche della nostra. Una domanda di partecipazione si è sviluppata nel nostro Paese soprattutto al termine degli anni sessanta, per diventare crescente e inarrestabile nel tempo successivo.

Il potere che aveva partorito quel tipo di burocrazia e quel tipo di struttura, non aveva più tutto il dominio del passato. E, parallelamente alla caduta di quel potere, calava all'interno dell'apparato della pubblica amministrazione una struttura sindacale (i sindacati autonomi) che erano, per così dire, un modo apparente di dare risposte democratiche ai lavoratori del pubblico impiego; ma, in effetti si trattava di una accorta invenzione dello stesso potere per arrestare quel processo difficilmente arrestabile della crescita della coscienza dei cittadini che cercavano di liberarsi da una condizione di sudditanza che aveva caratterizzato certamente il primo impianto dell'apparato burocratico, almeno nei livelli al di sotto di quello dirigenziale; prende quindi piede all'interno dell'apparato pubblico, la presenza sempre più massiccia delle organizzazioni sindacali confederali. Segno indiscutibile di una crescita democratica fra i lavoratori della pubblica amministrazione.

Questo risveglio dei lavoratori della pubblica amministrazione, questa loro più chiara coscienza di sentirsi lavoratori simili agli altri lavoratori dell'apparato produttivo del Paese, fanno stabilire delle sintonie notevoli sul piano della crescita politica del nostro Paese. Ma il segno ancora più concreto di questa crescita lo si deve segnalare nel momento in cui il lavoratore del pubblico impiego, accanto alle lotte per acquistare vera dignità di lavoratore, si inserisce nelle lotte per la riforma della pubblica amministrazione. E qui, chiaramente, la lotta si fa estremamente più dura e difficile. Ma la maturità politica dei lavoratori del pubblico impiego si accompagna alla maturità politica degli altri lavoratori dell'apparato produttivo del Paese, che prendono coscienza che quella riforma avrebbe effetti benefici anche nei loro confronti. In altre parole, nel momento in cui prende piede nel nostro Paese, tra le forze politiche e sindacali, l'esigenza di procedere ad una

programmazione, ci si fa consapevoli nel contempo che non vi può essere programmazione seria se non si procede alla riforma della pubblica amministrazione. E qui dobbiamo confessare, lo dico umilmente, che, benché queste cose siano da anni oggetto di dibattiti e, sul piano intellettuale, i termini del problema siano da tempo chiari, ciò che è mancata è stata la volontà politica di tradurle in fatti concreti.

Lo Stato ha trovato fino adesso, come concreta capacità riformativa dell'apparato della pubblica amministrazione, solo il modo di sbarazzarsi di competenze e funzioni, trasferendole alle Regioni, senza peraltro trasferire i mezzi finanziari adeguati, per dar modo di svolgerle ed espletarle.

Noi siamo stati capaci fino adesso di produrre solo qualche legge di riforma, a carattere episodico, che sfuggono ad una visione organica, riformatrice. Ed anche questa legge, anche se fortemente innovativa rispetto alla struttura sino adesso in vigore, e ancora disgiunta, da una vera riforma dell'Amministrazione regionale, degli enti strumentali della Regione, della finanza locale, della legge comunale e provinciale, tutti termini che non si possono separare. Questo disegno di legge, realizza soltanto (ed è certamente molto significativo) una risposta alla domanda del lavoratore della pubblica amministrazione regionale; una domanda di riconoscimento di dignità di lavoratore e di democratico: è una domanda molto importante, ma da sola, ne sono convinto — non dà una risposta alla comunità, che vuole una Regione più vicina a sé, più pronta, più capace di dare risposta ai suoi molteplici bisogni.

L'istituzione dei servizi, dei settori, dei gruppi di lavoro tutto quello che prevede il disegno di legge 169, di per sé non è sufficiente a ridare fiducia al cittadino sardo nelle istituzioni, perché, al massimo, si è stabilito come si deve lavorare all'interno dell'apparato, ma non si è fatto abbastanza per dare un lavoro all'apparato; ed è qui il punto, un primo punto.

Un altro punto concerne il decentramento previsto dall'articolo 44 dello Statuto; occorre tuttavia essere prudenti, se non vogliamo che i

VII LEGISLATURA

CCLIX SEDUTA

11 APRILE 1978

comuni, i comprensori, le comunità montane lamentino nei confronti della Regione quello che la Regione lamenta nei confronti dello Stato; occorre, cioè, evitare che si trasferiscano competenze e funzioni senza offrire le condizioni reali per poterle espletare.

Ci troviamo comunque di fronte a un disegno di legge certamente importante, per certi versi rivoluzionario, perché distrugge un tipo di apparato, direi anche una concezione, e soddisfa ripeto, una domanda di diversa attività del lavoratore della pubblica amministrazione regionale e, in seguito di quella degli Enti regionali, ma — lo ribadisco — da sola non può costituire che un elemento di quella riforma che deve incidere veramente nel tessuto economico e sociale della nostra Isola.

Ma se la risposta alla prima domanda, a quella di una dignità nuova del lavoratore dell'amministrazione regionale è importante, io credo, che a noi, come Consiglio regionale, debba stare fortemente a cuore l'obiettivo di dare strumenti democratici alla comunità sarda, nel senso che dobbiamo far sì che le istituzioni democratiche, dalla Regione al comune, al comprensorio, alle comunità montane, alle province siano messe in condizioni di essere concretamente momenti di vita democratica, concretamente strumenti a servizio della comunità in maniera puntuale e concreta.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE SERRA

(Segue FARIGU). Tutto questo lo dobbiamo ancora fare, ed è ciò che, soprattutto, mi premeva di sottolineare; le forze politiche dell'intesa che hanno trovato, sia pure, in certi momenti, attraverso confronti serrati, la capacità di produrre una sintesi, certamente importante, oggi debbono compiere uno sforzo, per cercare nella comune volontà di dare risposta in tempi brevi alle istanze che vengono dalla nostra gente. Vi è l'esigenza di una Regione veramente nuova, capace di risolvere i vecchi e i nuovi problemi che l'affliggono, ma soprattutto una Regione che rimetta in movimento quel processo di crescita della nostra autonomia, certamente oggi mortificata da problemi

che assai spesso nascono al di fuori della nostra Regione, sono determinati da volontà che risiedono al di fuori di essa, mentre le forze politiche, le forze di Governo, le nostre stesse istituzioni, agiscono sì in termini di autentica difesa, ma raramente in termini di aggressione dei problemi e di lotta verso chi, al centro, mortifica la nostra autonomia. Una nuova Regione, dunque, che ridesti, rilanci, faccia riemergere tutte le tensioni ideali e morali che furono proprie di chi si battè con vigore, con spirito di sacrificio per la conquista dell'autonomia. La nostra autonomia, oggi, anche in momenti significativi, è diventata piuttosto formale; la nostra autonomia deve ridiventare una cosa viva, una lotta permanente, per la sua difesa e per la sua crescita.

Ebbene, le forze politiche che si ritrovano nell'intesa, e che oggi hanno prodotto questo atto riformatore certamente importante, debbono più che mai continuare su questa strada per realizzare obiettivi più avanzati, di maggiore respiro e dimensione politica, che abbiano la possibilità di incidere profondamente nella realtà della nostra Isola sotto tutti i profili, culturale, anzitutto, politico, economico e sociale; ma che abbiano, soprattutto, la capacità, attraverso una nuova Regione, meglio apprestata ai bisogni della nostra gente, di ridonare fiducia nelle istituzioni e nell'autonomia della nostra gente; quella fiducia che oggi non dobbiamo negarlo, è certamente affievolita.

All'interno del disegno di legge 169 (se non lo dicessi sare insincero) non tutto mi convince; ma non per questo, certamente, abbiamo negato né negheremo la nostra piena adesione.

L'elemento dominante, che era certo quello di una riforma in senso democratico dell'apparato, può averci talvolta un po' preso la mano, quasi in una gara ad essere più democratici di altri.

Io credo che la democrazia non può essere solo un elemento formale; ho il dubbio che l'elemento di organizzazione democratica, quando venga esasperato, realizzi una vera democrazia; la vera democrazia si realizza nel momento in cui quella struttura è veramente l'elemento

unificante, il vero elemento di trasmissione tra il cittadino e la Regione. Io non ho ancora questa certezza; ma ormai, dopo tanti dibattiti, non ci rimane che andare alla fase sperimentale; vorrà dire che, se quanto siamo riusciti ad elaborare, e che è contenuto nel disegno di legge 169, alla luce della pratica realizzazione, non dovesse rispondere alla volontà, dovremo avere la necessaria saggezza e il dovuto senso politico per procedere agli adeguamenti che l'esperienza dovesse suggerire.

Io credo che, a questo punto, questa esperienza sia assolutamente necessaria. Il nuovo, è evidente, non può convincere in maniera totale; certamente, lascia ombre e dubbi, e non può dare certezze; le certezze le sperimentiamo.

Dette queste cose, posso tranquillamente avviarmi alla conclusione giacché il Presidente della Commissione, l'onorevole Marraccini e il relatore Marini, hanno già sufficientemente illustrato i dettagli di questa legge.

Concludo rinnovando l'invito alle forze che si identificano nell'intesa autonomistica affinché, a tempi brevi, si trovi un momento di verifica e di riscontro per stabilire se l'attuale quadro politico che regge la nostra Regione, nel suo complesso, sia un quadro adeguato per procedere nella fase veramente riformatrice, che deve seguire a quest'atto se vogliamo veramente creare una nuova Regione.

Più volte nel passato abbiamo sostenuto che per realizzare il processo riformatore nella nostra Isola, per attuare gli impegni programmatici, soprattutto alla luce della crisi economica

e sociale e perché no, di quella anche ideale, morale, della nostra stessa autonomia, occorre (e oggi più che mai) trovare un momento di impegno unitario di tutte le forze dell'intesa. Lo abbiamo detto e sostenuto nel momento in cui le forze politiche si incontravano per dare vita alla Giunta che attualmente è in carica; lo dicemmo ancora prima, lo abbiamo ripetuto dopo. I compagni comunisti hanno rivolto un appello a tutte le forze dell'Intesa (anche se ci parve che ai compagni comunisti mancasse, in quell'occasione, la convinzione per sostenere la richiesta) per una Giunta che vedesse tutte queste forze su un piede di assoluta parità; questo appello non ci può trovare che consenzienti, perché da tempo (e quindi oggi più che mai) la riteniamo l'unica condizione per superare tutte le remore che si frappongono al processo riformatore; necessaria oggi più che mai per far riemergere e rilanciare la nostra autonomia nei confronti del potere economico e del potere statale centrale che stanno mortificando la nostra economia.

Con questa riaffermazione politica, signor Presidente, io ribadisco il voto favorevole del mio Gruppo al disegno di legge n. 169.

PRESIDENTE. I lavori del Consiglio riprenderanno domani mattina alle ore 10 e 30.

La seduta è tolta alle ore 20 e 05.

DAL SERVIZIO RESOCONTI

Il Capo Servizio

Dott. Irene Zurrida