COMMISSIONI RIUNITE

AFFARI COSTITUZIONALI (I)
IGIENE E SANITÀ PUBBLICA (XIV)

5.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 NOVEMBRE 1970

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA I COMMISSIONE

BUCCIARELLI DUCCI

INDICE

PAG.

Disegno di legge (*Seguito della discussione*):

Modifiche ai compiti, all'ordinamento ed alle strutture dell'Istituto superiore di sanità (369) 41

PRESIDENTE 41, 42, 45, 46

BARBERI, *Relatore per la XIV Commissione* 43

BIAMONTE 46

CAVALLARI, *Relatore per la I Commissione* 42

CURTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri* . 42, 45

DE MARIA 44

FREGONESE 43, 44, 45

LA BELLA 45

La seduta comincia alle 9,45.

BARTOLE, *Segretario della XIV Commissione*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Seguito della discussione del disegno di legge: Modifiche ai compiti, all'ordinamento ed alle strutture dell'Istituto superiore di sanità (369).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Modifiche ai compiti, all'ordinamento ed alle strutture dell'Istituto superiore di sanità ».

Riepilogo brevemente il lavoro fin qui svolto dalle Commissioni I e XIV riunite. La prima riunione ebbe luogo il 30 aprile 1970, e fu dedicata all'esposizione dei relatori, alla discussione generale ed alla replica del ministro della sanità. Il 5 maggio, nella seconda riunione, fu approvato l'articolo 1 del testo elaborato dal Comitato ristretto, con alcuni emendamenti. Nella riunione del 15 maggio furono approvati gli articoli da 2 a 34 incluso (accantonando però l'articolo 10). Le Commissioni si riunirono ancora il 20 maggio, ma in quella occasione, a causa della concomitanza con delle votazioni in Assemblea, fu deciso di rinviare l'ulteriore esame del provvedimento. Dopo di allora non vi sono state altre riunioni, fino a quella odierna, nella quale, quindi, si dovrebbe pro-

cedere all'esame degli articoli rimasti (ossia dall'articolo 35 in poi), nel testo del Comitato ristretto.

CURTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.* Chiedo, a nome del ministro segretario di Stato per la riforma della pubblica amministrazione, che sia rinviato l'ulteriore esame del disegno di legge. Il motivo di questa richiesta sta nel fatto che l'ufficio per la riforma sta attualmente conducendo, con tutte le categorie interessate, le trattative per la definizione del « riassetto » ed in vista dell'emanazione dei decreti delegati previsti dalla legge n. 249. Gli incontri fin qui condotti hanno avuto carattere preliminare e preparatorio delle riunioni della commissione consultiva, prevista dalla legge in parola, che tiene la sua prima seduta proprio questa mattina. È evidente che i problemi in discussione, relativi alle diverse categorie, sono per molti aspetti interdipendenti, e vanno perciò affrontati con una visione unitaria d'insieme: soltanto in questo modo, infatti, le delicate questioni connesse alla sistemazione delle varie categorie interessate potranno essere affrontate e risolte senza dar luogo a pericolose disparità, e quindi a nuove rivendicazioni che si alimenterebbero reciprocamente.

Ora, vorrei far rilevare che molte delle norme contenute negli articoli del disegno di legge n. 369 che restano da esaminare si riferiscono proprio ad aspetti – quali le diverse situazioni del personale, la collocazione nella carriera direttiva, l'opportunità o meno di stabilire un sistema di « ruoli aperti » – che rientrano pienamente nel quadro poc'anzi delineato.

Teniamo presente che entro la fine dell'anno dovranno essere emanati i primi due importanti provvedimenti delegati, che riguarderanno il riassetto delle carriere e delle retribuzioni, la determinazione dei parametri, eccetera.

Non mi sembra quindi il caso che, in questa sede, si prendano delle decisioni che potrebbero pregiudicare la soluzione delle questioni legate al « riassetto ». Il fatto è che se i decreti delegati fossero emanati in epoca anteriore all'approvazione del provvedimento in esame, allora questo verrebbe ad essere modificativo del « riassetto »; se invece il disegno di legge fosse approvato prima, è chiaro che le leggi delegate – in quanto emanate successivamente – sarebbero modificative delle norme stesse che ci apprestiamo a discutere.

La nostra proposta, pertanto, è di attendere la conclusione dell'*iter* che si sta svolgendo in sede di trattative per la riforma. D'altra parte i lavori della commissione consultiva procedono a ritmo intensissimo, ed entro la fine dell'anno, come ho già detto, saranno emanati i decreti delegati. Riteniamo, quindi, che un rinvio ci eviterebbe di dover camminare contemporaneamente su due binari distinti, tanto più che la materia rientra nel quadro della delega che il Parlamento ha dato al Governo per la definizione del « riassetto ».

PRESIDENTE. Desidero ricordare ai colleghi che dopo aver approvato l'articolo 1 e gli articoli dal 2 al 34 compreso, accantonando l'articolo 10, rispettivamente nella seduta del 5 e del 15 maggio 1970, fummo costretti a sospendere i nostri lavori perché il ministro Mariotti fece presente che era opportuno un rinvio in quanto aveva necessità di consultarsi con il ministro del tesoro e con il ministro per la riforma della pubblica amministrazione.

Nella seduta odierna vedo che non è presente né il ministro della sanità, né un suo rappresentante, ma penso che siano intervenuti accordi con l'onorevole Curti, per cui, tenuto conto delle spiegazioni che ha testé fornito, credo si possano aggiornare i nostri lavori ad altra seduta.

Faccio presente all'onorevole Curti che questo provvedimento è reclamato con urgenza dalle categorie interessate, tanto più che il Comitato ristretto aveva preso contatti con i rappresentanti delle organizzazioni sindacali, e si era pervenuti alla formulazione di un testo sul quale avevamo iniziato la nostra discussione.

Inoltre vorrei far presente che motivammo la richiesta dell'assegnazione in sede legislativa proprio per sottolineare l'urgenza di addivenire alla riforma dell'Istituto superiore di sanità.

CAVALLARI, *Relatore per la I Commissione.* Desidero esprimere l'augurio che il lavoro sin qui svolto e che ci occupa da oltre un anno, abbia a trovare la sua soluzione, più o meno positiva; ma nello stesso tempo riteniamo indispensabile uscire da questo stato di disagio che evidentemente i ritardi verificatisi, certo non per colpa di questo consesso, hanno determinato all'interno dell'Istituto superiore di sanità.

È comprensibile che quanto affermato dall'onorevole Curti a nome del Governo, ab-

bia una sua validità collegata anche alle normative che dovremo approvare, ma riteniamo necessario che i contatti tra i ministri della sanità e per la riforma della pubblica amministrazione, tengano conto che in questa sede abbiamo cercato di dare all'Istituto superiore di sanità una struttura autonoma, sganciata in modo qualificante rispetto a tutte le altre strutture dello Stato proprio perché abbiamo ritenuto che la funzione svolta dall'Istituto, di grande rilievo sotto il profilo della ricerca scientifica, sia prioritaria in ordine al problema della tutela della salute pubblica.

Per queste ragioni vorrei sollecitare il ministro della sanità e quello per la riforma della pubblica amministrazione a riprendere i contatti con le organizzazioni sindacali. Noi, sia in Comitato ristretto, sia in Commissione, abbiamo cercato di costruire una struttura ad autonomia particolare, per le peculiari funzioni esercitate da tale istituto e per avere a disposizione del personale qualificato che non sia indotto a lasciare l'Istituto superiore di sanità per dedicarsi ad attività esterne peù remunerative; riteniamo altresì che il Governo, debba tenere nella dovuta considerazione questo istituto ed operare affinché le norme delegate non vanifichino ciò che abbiamo deliberato in tema di autonomia, qualificazione e inquadramento del personale.

Non vorremmo, tuttavia, che il Governo dovendo, attraverso le norme delegate, risolvere anche i problemi relativi ad altri centri di ricerca scientifica (aggregati ad altri ministeri, come quelli, ad esempio, dell'agricoltura o della difesa), fosse spinto a trattare l'Istituto superiore di sanità alla stessa stregua di tali centri, mortificando quella che è stata l'azione finora svolta dalla nostra Commissione in favore di tale fondamentale istituto.

Sotto questo profilo vorremmo invitare il Governo, (pur essendo favorevole come relatore alla proposta di rinvio, connessa alla emanazione della normativa concernente la materia su cui dovremo deliberare), a considerare queste ragioni di urgenza che militano a favore di un rapido svolgimento dell'*iter* del provvedimento, ed a tenere presente la specifica funzione demandata all'Istituto superiore di sanità.

BARBERI, *Relatore per la XIV Commissione*. Mi dichiaro pienamente convinto delle argomentazioni prospettate dall'onorevole rappresentante del Governo. Intendo, però, sottolineare l'urgenza di addivenire alla soluzione dei problemi pendenti, considerata la situazione indubbiamente grave in cui versa l'Istituto superiore di sanità, situazione oggi di semi-paralisi.

Desidero, altresì, sottolineare l'opportunità di considerare la situazione dell'Istituto superiore di sanità anche sotto il profilo tecnico: vi sono infatti esigenze di ordine tecnico che non possono essere trascurate, né possono essere considerate alla stregua della organizzazione di altre categorie di impieghi statali, che non investono un profilo tecnico.

Un'ultima considerazione: prego il rappresentante del Governo di voler anche seguire l'*iter* di quanto è in cantiere per la riorganizzazione dell'istruzione superiore. Da molti anni i funzionari dell'Istituto superiore di sanità, per affinità di funzioni, specie per la parte scientifica, con l'università, hanno ritenuto di doversi agganciare alla università. Sarebbe opportuno seguire quanto è oggi in cantiere circa la riorganizzazione degli istituti universitari.

FREGONESE. Mi richiamo alle argomentazioni dell'onorevole Cavallari per far osservare che il fatto di voler collegare strettamente la soluzione dei problemi che sono rimasti pendenti, per quanto riguarda l'ultima parte del provvedimento di riforma, alla sorte della trattativa generale per le norme delegate, significa di fatto vanificare la tesi – sostenuta nel corso dei lavori del Comitato ristretto – che afferma il criterio di atipicità del settore, e che ci ha consigliato di risolvere i problemi dei ricercatori in un certo modo, e di collegare a quella soluzione anche il collocamento in ruolo, funzioni, parametri, qualifiche di altre categorie: degli amministrativi, degli ausiliari e degli esecutivi.

Un raffronto con le norme delegate si fa sempre, prima o dopo, se si vuole affermare concretamente questa esigenza. Ma non riteniamo possa essere accolto l'orientamento poc'anzi espresso dall'onorevole sottosegretario il quale osservava che l'emanazione delle norme delegate avrebbe potuto comportare l'eventualità di dover modificare quanto ora si sarebbe deciso. Nulla comunque ci vieta, una volta emanate le norme delegate, di modificarle per quanto riguarda l'Istituto superiore di sanità nella misura che si riterrà opportuna per raggiungere quegli obiettivi che oggi, in loro assenza, stiamo cercando di raggiungere.

È giusto affermare che questa discussione dovrebbe avere un suo autonomo svolgimento rispetto alla trattativa generale per le norme delegate.

DE MARIA. Comprendo i motivi della richiesta di rinvio, e vorrei giustificarli, ma difficilmente si troverebbe una ragione oggettiva, in relazione alla materia sottoposta al nostro esame. Vorrei che il Governo avesse la bontà di tenere presente qualche considerazione che scaturisce dalla esposizione del relatore per la XIV Commissione, Barberi.

Intendo sottolineare due aspetti della questione: un primo è rappresentato dalla armonia del tutto, dalla riforma dell'ordinamento dello Stato e del personale. E qui cade opportuno un accenno alla fuga del personale qualificato dalla pubblica amministrazione. Al Ministero della sanità, su un organico di 489 medici provinciali, ve ne sono attualmente meno della metà: tutta questa gente trova molto più comodo e remunerativo prestare la sua opera presso amministrazioni private o enti ospedalieri, anziché rimanere presso l'amministrazione statale. E questo perché ciò che lo Stato corrisponde, ovviamente, non può sostenere la concorrenza dei trattamenti offerti da altre amministrazioni. È un problema molto grave.

Vi è poi la questione rappresentata dall'Istituto superiore di sanità, supremo organo dello Stato, dal punto di vista scientifico, tecnico e professionale in campo sanitario.

Se, un domani, non dovessimo avere personale qualificato presso l'Istituto superiore di sanità, quali rischi si correrebbero? Non si può improvvisare, il personale, data la sua alta qualificazione. Ebbene, in questi giorni, è in atto un esodo, dall'Istituto superiore di sanità, degli elementi più qualificati; la riforma universitaria stabilisce infatti determinati parametri, i quali sono, attualmente, ben più elevati di quelli che noi possiamo offrire, anche sulla base della nuova normativa.

Se un domani non avremo più, all'Istituto superiore di sanità, il personale necessario, in che modo potremo svolgere un controllo sull'industria privata, che ha sempre tanti danari da spendere... ? I colleghi, comunque, conoscono molto bene il problema.

Poiché le funzioni dell'Istituto superiore di sanità vanno aumentando sempre di più e richiedono personale altamente specializzato per la delicatezza dei compiti all'istituto affidati (si pensi, a titolo di esempio, ai settori dei farmaci e degli inquinamenti) è necessario offrire a tale personale retribuzioni che possano almeno reggere il confronto con quelle di altre amministrazioni analoghe.

Per questo, io credo, dobbiamo provvedere a ristrutturare l'Istituto superiore di sanità con una legge *ad hoc*. È vero che c'è il problema di armonizzare le diverse situazioni categoriali in un quadro unitario; però, nel caso presente, sarebbe opportuno fare un'eccezione, stabilendo una normativa a sé stante, relativa agli organici ed alle retribuzioni per questo importante e particolare settore.

Io accolgo -e non potrebbe essere diversamente - la proposta di rinvio avanzata dal Governo; desidero però sottolineare che è necessario partire dal presupposto di inquadrare i problemi dell'Istituto superiore di sanità in una visione particolare, su un piano di « eccezionalità ». In caso contrario, si rischia di distruggere questo organismo, in via di fatto anche se non di diritto: difatti non serve a niente elaborare delle leggi che poi sono destinate a rimanere lettera morta, mancando i presupposti per la loro applicazione, mancando il concorso degli uomini qualificati ad operare nel settore, e così via. La situazione dell'Istituto superiore di sanità è grave, e questo disegno di legge cerca appunto di risollevarlo dalla profonda crisi in cui è precipitato: ciò presuppone che si operi per un suo potenziamento, e non per creare le premesse per una sua ulteriore mortificazione.

FREGONESE. Sono d'accordo con lei. Mi sembra tuttavia che la proposta di rinvio non vada nella direzione da lei auspicata. Tutto viene rimandato alle norme delegate che dovrebbero essere emanate entro la fine dell'anno; io mi domando, però, se uno dei problemi più importanti da affrontare, quello cioè di esplicitare la normativa relativa alla carriera professionale per i tecnici, possa essere risolto adeguatamente nel giro di poco più di un mese. La risposta deve essere ovviamente negativa; ed il rischio è che, a un certo punto, l'Istituto venga a trovarsi del tutto sprovvisto di ricercatori, cosa assai grave per un organismo che, come abbiamo riconosciuto, deve diventare uno strumento del servizio sanitario nazionale.

DE MARIA. Il collega Fregonese mi ha anticipato. Con la realizzazione del servizio sanitario nazionale, è evidente che - a parte le modalità organizzative - nuovi compiti ed

una nuova funzione di controllo e di stimolo verranno affidati all'Istituto superiore di sanità.

PRESIDENTE. Vorrei ricordare ai colleghi che il disegno di legge ci è stato assegnato in sede legislativa, e bisogna quindi evitare che si giunga ad eventuali richieste di rimessione all'Assemblea. Il Governo ha chiesto un rinvio, motivandolo con la necessità di effettuare ulteriori consultazioni; io ho richiamato l'esigenza che il rinvio, in ogni caso, non debba essere molto lungo, perché non è pensabile che questo provvedimento possa essere tenuto in sospeso ancora per molto tempo.

Io ritengo che, con queste precisazioni, i colleghi potrebbero accogliere la proposta del Governo. Resta inteso che, in questo modo, non si pregiudicherebbe la decisione finale sull'alternativa prospettata, se cioè il disegno di legge debba avere una impostazione autonoma – come ha chiesto l'onorevole Fregonese ed ha ribadito l'onorevole De Maria – oppure se debba essere inquadrato in un armonico e generale sistema di retribuzione.

FREGONESE. L'ipotesi di un rinvio per dar luogo a ulteriori consultazioni è ben diversa da quella di rimandare ogni decisione sul problema alle norme delegate !

CURTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.* Le consultazioni tendono anche a risolvere questo aspetto. Noi non ci limitiamo, infatti, a svolgere incontri sul piano confederale con i sindacati, ma esaminiamo anche le singole fattispecie che riguardano le varie categorie di ogni settore.

Ora, tecnicamente, proprio l'intervento dell'onorevole De Maria mi offre lo spunto per un'osservazione: se, per ipotesi, si arrivassero a stabilire, per il settore universitario, dei parametri superiori a quelli prospettati nel disegno di legge in discussione, allora noi non avremmo risolto il problema dell'Istituto superiore di sanità, i cui ricercatori si verrebbero a trovare in una condizione di inferiorità rispetto ai colleghi della università.

Pertanto mi sembra che sorga la necessità di addivenire non dico ad una generale uniformazione, ma certamente ad una graduazione nei confronti delle altre categorie, da attuarsi secondo lo spirito informatore della discussione avvenuta innanzi a queste Commissioni, sulla base di criteri che diano sufficienti garanzie per tutti.

FREGONESE. Quindi, se ho ben compreso, la situazione si pone in questi termini: l'esame degli aspetti relativi alla parte non ancora discussa del presente provvedimento viene trasferito in altra sede, e cioè nel quadro delle consultazioni triangolari in corso ai fini del « riassetto », nelle quali sono direttamente impegnati, tra gli altri, anche i rappresentanti sindacali dell'Istituto superiore di sanità. Sotto questo profilo, gli incontri in questione potrebbero rappresentare un contributo alla soluzione del problema che ci interessa.

LA BELLA. Le dichiarazioni dell'onorevole sottosegretario ci rassicurano alquanto. Noi, in sostanza, volevamo mettere in evidenza il fatto che, dopo molto lavoro e molti incontri, si era riusciti a raggiungere l'accordo circa la « atipicità » dell'Istituto superiore di sanità: si era convenuto, cioè, sul fatto che tale organismo non dovesse essere considerato alla stregua di tutte le altre istituzioni pubbliche. La richiesta di rinvio avanzata dal Governo, con le motivazioni inizialmente addotte, ci preoccupava, perché era tale da mettere in forse e perfino annullare tutto il lavoro svolto ed i risultati acquisiti. Le dichiarazioni or ora fatte, a questo proposito, dall'onorevole Curti, tuttavia, sono sufficienti a tranquillizzarci. Vorrei aggiungere, a conclusione, che noi riteniamo che il rinvio debba, in ogni caso, essere di breve durata, perché il problema non è tale da poter attendere a lungo.

CURTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.* La celerità con cui procediamo nei nostri lavori è tale che si è verificato il caso che le organizzazioni sindacali non fossero pronte a rispondere a certi nostri quesiti ! Da parte nostra non poniamo alcuna remora, tanto è vero che, se pure alcune questioni preliminari non sono state ancora chiarite con le organizzazioni sindacali, questa mattina si è ugualmente riunita la commissione consultiva (di cui ho già parlato), per l'insediamento e l'inizio dei lavori.

PRESIDENTE. Oltre alle assicurazioni date dal rappresentante del Governo, vorrei aggiungere che si deve tener conto che esi-

stono delle scadenze rigide da rispettare, anche per l'emanazione dei decreti delegati. Per questo motivo gli uffici della riforma stanno conducendo le riunioni ad un ritmo così intenso.

BIAMONTE. Noi desideriamo soltanto che la ripresa del dibattito nelle Commissioni avvenga entro uno spazio di tempo non troppo ampio.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la motivata richiesta di rinvio avanzata dal Governo.

(*È approvata*).

Il seguito della discussione è pertanto rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 10,10.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO