COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI - ORGANIZZAZIONE DELLO STATO - REGIONI - DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO

L.

SEDUTA DI VENERDÌ 30 MARZO 1962

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LUCIFREDI

INDICE

PAG.

Proposta di legge (*Discussione e rinvio*):

ERMINI: Passaggio nel ruolo della carriera direttiva degli uffici amministrativi delle università e degli istituti di istruzione superiore di personale della carriera direttiva di ragioneria delle segreterie universitarie di cui all'articolo 21 della legge 3 novembre 1961, n. 1255, in possesso di particolari requisiti. (3548) . . 553

PRESIDENTE . . 553, 554, 555, 561, 562, 565

BERRY, *Relatore* 554

ERMINI 554, 562

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione* . . 555, 562, 564

COSSIGA 563

BERLINGUER 564, 565

La seduta comincia alle 9,40.

BERRY, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. Desidero porgere il saluto della Commissione e mio personale al Ministro della riforma burocratica, onorevole Medici, che oggi è intervenuto alla seduta della nostra Commissione. Lo ringrazio per la sua presenza ed auguro, a nome della Commissione, che il lavoro suo e dei suoi uffici possa essere tale da agevolare il compito, certamente non facile, che anche noi come Commissione abbiamo, ogni qual volta giungono al nostro esame proposte e disegni di legge in materia pertinente all'ordinamento dello Stato ed al rapporto di pubblico impiego.

Comunico che ha chiesto di partecipare alla nostra riunione, senza voto deliberativo, l'onorevole Ermini, proponente della proposta di legge che è all'ordine del giorno della Commissione.

Discussione della proposta di legge d'iniziativa del deputato Ermini: Passaggio nel ruolo della carriera direttiva degli uffici amministrativi delle Università e degli Istituti di istruzione superiore di personale della carriera direttiva di ragioneria delle segreterie universitarie di cui all'articolo 21 della legge 3 novembre 1961, n. 1255, in possesso di particolari requisiti (3548).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa dell'onorevole Ermini:

« Passaggio nel ruolo della carriera direttiva degli uffici amministrativi delle università e degli istituti di istruzione superiore di personale della carriera direttiva di ragioneria delle segreterie universitarie di cui all'articolo 21 della legge 3 novembre 1961, n. 1255, in possesso di particolari requisiti ».

Il Relatore, onorevole Berry, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

BERRY, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la proposta di legge dell'onorevole collega Ermini ripropone un'esigenza di carattere fondamentale per quanto attiene all'ordinamento del personale statale: quella di tener conto delle mutevoli, obiettive esigenze dell'Amministrazione e quindi della necessità e della possibilità di piegare gli ordinamenti, e talvolta anche le stesse situazioni personali degli impiegati a queste esigenze; e dall'altro lato, di una esigenza non meno sentita, che è quella della certezza del diritto e del rispetto dello *status* dell'impiegato.

Noi ci siamo trovati molto spesso a dover legiferare in questa materia tenendo conto, da un lato della necessità del rispetto dell'ordinamento generale del pubblico impiego, e quindi degli schematismi che sono propri di un sistema a carattere generale come quello che deriva dal decreto del Presidente della Repubblica n. 3, e, dall'altra, delle effettive esigenze dell'Amministrazione, allo scopo di piegarne lo schematismo alle esigenze stesse.

Ora qui ci troviamo in uno di questi casi, non certo di grande rilievo, perché si tratta soltanto del personale di segreteria o di ragioneria delle Università e degli Istituti di istruzione superiore; non di meno, sulla base di quello che il collega onorevole Ermini ha precisato nella sua relazione, – e che ha avuto la cortesia di precisare al Relatore in conversari privati – e per la sua autorità in queste materie, che è notevole, essendo egli Rettore di Università, mi sono convinto della necessità di arrivare a fare in modo che lo schematismo – e cioè le norme generali del pubblico impiego – possa, in via legislativa, essere adeguato alle esigenze della pubblica amministrazione.

Detto questo però, siccome ho avuto appena ieri assegnata questa relazione e non ho avuto la possibilità di approfondire ulteriormente quali siano le possibilità concrete di passare oggi stesso all'esame degli articoli, ritengo che sarebbe forse opportuna una ulteriore breve meditazione su questo argomento, anche perché, così al primo esame, ho l'impressione che la situazione alla quale vorrebbe porre rimedio il collega onorevole Ermini con la sua proposta di legge, possa rientrare in quel quadro normativo veramente molto vasto e che dà una notevole sfera di potere discrezionale alla pubblica amministrazione, di cui all'articolo 200 del testo unico, che consente appunto il passaggio da un gruppo all'altro degli impiegati civili dello Stato, a seconda delle esigenze o delle finalità che vi sono disciplinate.

Vi è poi anche un'altra esigenza, che è stata affacciata in diverse circostanze della quale non abbiamo ancora avuto ufficialmente notizia, ma che si percepisce attraverso dichiarazioni in sede responsabile: quella della opportunità di inserire questi vari provvedimenti in una più ampia visione di un nuovo assetto del problema del pubblico impiego.

A mio sommesso avviso, ritengo che questo provvedimento, e gli altri che sono attualmente al nostro esame, debbano proseguire tuttavia nel loro *iter*, ché altrimenti ci verremmo a trovare veramente in gravi difficoltà derivanti dall'esigenza di adeguare al più presto gli organici delle varie Amministrazioni alle esigenze impellenti dei relativi servizi.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, concludo pregandovi di considerare che mi trovo in una situazione di perplessità per quanto riguarda il provvedimento di cui non percepisco ancora tutta la portata, pur convinto che noi, pur tenendo fermo l'ordinamento generale quale è disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 3, dobbiamo piegare le disposizioni alle necessità, obiettivamente accertate dalla pubblica amministrazione; forse per la questione in esame – che si inquadra nella esigenza di adeguamento delle norme alle esigenze mutevoli della pubblica amministrazione – dovremmo ritenere che essa sarebbe già risolta dall'articolo 200. Vorrei, come dicevo, tuttavia, studiare meglio questa proposta e sentire anche l'avviso dei colleghi.

PRESIDENTE. Comunico alla Commissione che in data 24 gennaio 1962 la VIII Commissione permanente (Pubblica istruzione) ha espresso parere favorevole alla proposta dell'onorevole Ermini.

Dichiaro aperta la discussione generale.

Domando all'onorevole proponente, che è presente a questa nostra seduta, se, dopo la relazione che è stata fatta, desidera illustrare brevemente la sua proposta.

ERMINI. Potrei dire pochissime parole. Ringrazio l'onorevole Berry, Relatore, di quanto ha detto, ed aggiungo che nel caso in esame si tratta di far fronte ad una esigenza universitaria di una certa importanza anche se di non grande rilievo quantitativo.

È noto che l'insufficienza del personale negli uffici amministrativi, sentitissima nelle università fino a poco tempo fa, cioè fino al novembre 1961, quando è stata approvata la

legge che ha ampliato gli organici relativi, ha fatto sì che in passato i Rettori delle università siano stati costretti ad assegnare a personale degli uffici di ragioneria funzioni di personale di segreteria. Questo è successo in sette od otto casi in tutta Italia. L'aumento del numero degli studenti ed il decentramento amministrativo hanno aggravato il carico amministrativo delle università. Mancava altro personale, quindi i primi ragionieri sono stati chiamati a svolgere le mansioni di segretario.

Con l'ampliamento degli organici, questi primi ragionieri adibiti a funzioni di segretario, dovrebbero oggi tornare a svolgere le loro mansioni di istituto in ragioneria. A questo punto interviene la mia proposta motivata dalla convinzione che coloro che da un certo numero di anni svolgono egregiamente funzioni di segreteria, possano, nell'interesse dell'Università, rimanere negli uffici che già occupano. Si tratta di primi ragionieri che oggi svolgono funzioni di primi segretari; coloro che da 10 anni o più svolgono questa nuova funzione con rendimento, possono, con la mia proposta di legge, rimanere nel loro attuale ufficio, considerando che è molto più utile lasciarvi chi da 10 anni lodevolmente attende a questa funzione ed ha acquisito una notevole competenza ed esperienza, anziché sostituirlo con elementi nuovi. Nella mia Università, per esempio (si tratta di un caso che conosco direttamente) il primo segretario è proprio il primo ragioniere. Lo stesso accade a Milano e in quattro o cinque altre Università. La legge del novembre prevede il passaggio dalla carriera ausiliaria alla carriera esecutiva, e l'assestamento derivato da questo ampliamento dei ruoli, dalla carriera esecutiva a quella di concetto; ma non ha previsto la ipotesi che è oggetto della mia proposta di legge. Sarebbe stato meglio se avessi proposto questa aggiunta in sede di discussione della legge del novembre, come emendamento; ma accadde, per mia colpa, che arrivai in ritardo e la Commissione aveva già deciso. Per questo mi sono permesso di proporre questo provvedimento che credo sia molto utile per l'Università. Si tratta in sostanza dello stesso principio dell'articolo 200 della legge n. 3; solamente la legge attualmente in vigore ne lascia l'applicazione alla facoltà dell'amministratore, mentre la proposta da me fatta riconosce direttamente il diritto di questo personale ad essere inquadrato nei ruoli di segreteria.

Ringrazio la Commissione ed il Relatore della benevola considerazione in cui hanno preso questa mia proposta.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Ermini. Ha chiesto di parlare l'onorevole Ministro.

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Io ringrazio l'onorevole Presidente e mi associo alla proposta di rinvio espressa dal Relatore.

Se l'onorevole Presidente e i componenti della Commissione me lo consentono, io vorrei cogliere questa occasione per fare alcune considerazioni su quello che penso siá il mio programma di lavoro. Io vorrei, cioè, fare alcune considerazioni, più che dichiarazioni, sul compito che mi è stato affidato dal Consiglio dei Ministri tanto più che avrò frequenti occasioni di chiedere di essere sentito, poiché lo scopo del mio lavoro deve soprattutto essere quello di arrivare a delle conclusioni il più possibile in accordo con le commissioni responsabili, sia della Camera, sia del Senato, della disciplina dell'ordinamento della pubblica amministrazione.

Io mi ostino a ritenere e a credere che il problema del funzionamento e della efficienza della pubblica amministrazione sia egualmente sentito da tutte le correnti politiche e cioè da tutti i gruppi politici, egualmente convinti del fatto che una moderna democrazia non può dare i suoi frutti se non vi è una efficiente amministrazione.

Affermato ciò e presupposto che ciò corrisponde alla realtà, mi sembra che non dovrebbe essere estremamente difficile affrontare ed attenuare la complessità – non dico risolvere – del problema della burocrazia, che per sua natura non esito a credere che come tale sia insolubile, poiché è evidente che, se è possibile fare delle considerazioni che vadano alle radici del problema, è ben certo che molte delle situazioni di cui noi ci lamentiamo hanno le loro radici profonde nel fatto che gli uomini quando adempiono funzioni che hanno soltanto un interesse indiretto con le loro esigenze personali, esplicano con minore vigore il loro dovere.

Non c'è dubbio che in tutti i paesi del mondo questa marcia stritolante, direi, della macchina statale centralizzata, suscita reazione, ed il sorgere di movimenti autonomisti e decentratori. Del decentramento noi abbiamo avuto un campione nel vostro Presidente, del quale, in un periodo ormai lontano e che l'onorevole Presidente ricorderà, io mi feci diligente collaboratore...

PRESIDENTE. Diligentissimo! Lo avessero fatti tutti gli altri!

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. ... perché sentivo

che uno dei modi per accrescere l'efficienza della macchina statale, era proprio quello di decentralizzarne la funzionalità.

Ciò è tanto vero, che, per esempio, nelle grandi industrie, anche private, oltre che nelle industrie di Stato, in Italia così come in molti paesi del mondo, c'è quello che chiamano il punto di esplosione: cioè, quando si è raggiunta una certa dimensione, il mito del colossale perde ogni validità e c'è bisogno di frazionare ogni grande macchina in una quantità di imprese autonome, le quali siano suscettibili di un controllo che non sia formale ma sostanziale.

Quando una macchina, sia statale, sia non statale, raggiunge una dimensione tale, non è più possibile un controllo efficiente e valido; il controllo assume un carattere formale e, quindi, spesso, ipocrita, che si fa in omaggio ad un mito, che è il mito del controllo della legittimità degli atti.

A me sembra, in via generale, che se noi invece di proporci di risolvere il cosiddetto « problema della burocrazia », che di per sé coincide con un fatto eterno, connesso all'accidia dell'uomo o del particolare rispetto all'universale, e ci rivolgiamo ai problemi specifici e concreti, allora io credo che qualcosa di produttivo, di pratico e di concreto si possa fare. Tanto più se c'è concordia e, cioè, se c'è il riconoscimento che queste cose si possono e si debbono fare. Per operare in questa direzione, saranno ovviamente necessari strumenti normativi adeguati che potranno assumere la forma di una regolamentazione legislativa diretta o delegata. La preparazione di detti strumenti potrà avere un corso, non dico rapido, solerte, ma certamente normale, tale da consentire, per esempio, di poter approntare i progetti di legge prima delle vacanze estive.

Premesse queste considerazioni di ordine generale, vengo al quesito implicito nella mia richiesta di essere sentito: quale è il programma di lavoro che io mi propongo di svolgere.

In primo luogo, esso riguarda il decentramento: si tratta cioè, di continuare quello che è già stato fatto in maniera lodevole, anche se non esauriente, nel passato.

Decentramento gerarchico ed autarchico. Già la Costituzione, all'articolo 5, ce ne dà una lapidaria, efficace base. Rileggiamolo insieme, per capire come il nostro Stato democratico sia costituito da una serie di corpi autonomi che dovrebbero, con la loro vitalità, dare efficienza al centro:

« La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principî ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento ».

Lo Stato, cioè, nelle sue funzioni e nella posizione che assume al centro ha funzioni di coronamento, di disciplina e di controllo finché si vuole, ma la vitalità degli Enti territoriali minori è la condizione fondamentale della vitalità del tutto.

Ma oltre a questa forma di decentramento autarchico va considerato ed attuato un decentramento di tipo minore, ma, a mio giudizio, egualmente importante, anche perché praticamente realizzabile, che riguarda proprio la determinazione della sfera di responsabilità e di autonomia dei singoli servizi nei quali si articola l'amministrazione centrale cioè quello che, per intenderci, porterebbe a quella che io chiamo la « delega della firma ». Detta forma di decentramento consentirà che nei confronti del direttore della sezione, del direttore della divisione, del direttore generale, si determini una autonoma responsabilità di azione tale da consentire di far sì che essi si sentano creatori, responsabili di atti amministrativi che rientrano nella loro sfera di competenza. C'è, infatti, una sfera di autonoma responsabilità di questi pubblici dipendenti che deve essere rispettata dall'alto e voluta dal basso, poiché è indubbiamente vero che quando un superiore usurpa il diritto dell'inferiore commette un illecito nel campo del diritto e, del pari, nel campo morale.

Indubbiamente, se l'inferiore non adempie alla sua funzione, allora è evidente che il superiore deve e può intervenire, ma se il superiore crea sistematicamente nell'inferiore quel complesso di condizioni che non gli permette di esprimere la sua personalità, allora si determina una situazione patologica. Uno dei primi studi che io ho promosso riguarda proprio questo. E credete, onorevoli deputati, che non è cosa di poco momento, direi anzi che è cosa di grande importanza. Le molte leggi che noi facciamo insieme, hanno la possibilità di dare frutti fecondi solo se c'è una pubblica amministrazione che tempestivamente saprà applicarle.

È evidente che se il sistema dell'imputazione formale degli atti si incentra nella competenza esclusiva o prevalente di Ministri, se solo a questi spetta di firmare gli atti e di assumerne la responsabilità, intanto si dà luogo alla conseguenza evidente ed immediata che se i Ministri non sono talvolta fisicamente nella condizione di poter firmare tutto,

ovviamente, il ritardo diventa grave, perché non c'è una garanzia di attività. Non aggiungo altre considerazioni di ordine diverso e di maggiore rilievo in relazione al fatto che la presenza ai lavori parlamentari, gli impegni politici, le occupazioni di altra natura, fanno sì che i Ministri non possano firmare con quella tempestività che sarebbe desiderabile.

Se vogliamo nobilitare la funzione del pubblico dipendente, dobbiamo accrescere in lui il gusto di assumere questa responsabilità.

Questo è un aspetto importante del decentramento.

C'è anche un decentramento minore che noi dobbiamo cercare di avviare: esso si riferisce specialmente ad alcuni atti che hanno un loro carattere di necessità o di obbligatorietà, e che non contengono nessun aspetto discrenazionale, trattandosi di attività vincolate della pubblica Amministrazione e che possono procedere speditamente verso il loro perfezionamento.

Ciò comporta una revisione delle competenze, una nuova strutturazione degli organici che non sia come tanto spesso si constata – e questa è una parentesi nel discorso, che vorrebbe essere sistematico – tale da ingenerare la convinzione che talvolta l'ampliamento e la modifica di un organico vengono sollecitati ed attuati per risolvere in questa maniera un problema di trattamento economico. Il che è grave, perché noi dobbiamo risolvere il problema del trattamento economico con la dignità che la posizione di funzionario dello Stato richiede evitando che i pubblici funzionari... diventino acuti e profondi legislatori che risolvono certi problemi di trattamento economico in maniera che almeno lascia perplesso chi ha l'onore di parlare.

Sono queste le finalità di moltissime « leggine » che vengono presentate (non mi riferisco in maniera specifica a questa oggi in discussione perché non ne ho una conoscenza sufficientemente profonda), è certo però che il grandissimo numero di proposte di legge avanzate, talvolta è fatto proprio per confondere anziché contribuire alla soluzione di certi problemi.

E proseguo. Accanto al decentramento autarchico e funzionale va attuato quello gerarchico, che deve consistere nel continuare la fatica iniziata con successo dall'onorevole Lucifredi; e far sì che la sua fatica sia anzitutto rispettata, e cioè, che i decreti che hanno valore di legge non vengano poi, in qualche modo, frustrati nelle loro finalità e, sostanzialmente, modificati con delle « sapienti » circolari che creano dubbi ed incertezze.

Il decentramento gerarchico si può attuare in piccola parte con atti del potere esecutivo o con decreti del Presidente della Repubblica; si dovrà fare in parte notevole o quasi completamente con lo strumento della delegazione legislativa che, spero, il Parlamento non vorrà negarci.

Proprio su questo piano mi propongo prospettare alcune indilazionabili ed evidenti esigenze, che si riscontrano nei vari settori dell'attività dell'Amministrazione. Ad esempio, nel settore dell'edilizia scolastica è necessario far sì che le costruzioni di edifici scolastici procedano, se non con sollecitudine, almeno in modo normale. Ora, ad esaminare l'*iter* che debbono seguire i provvedimenti relativi, in verità non si può non rimanere preoccupati. Io che ho avuto la responsabilità per un anno e mezzo di reggere il Ministero della pubblica istruzione ed ho cercato di adottare procedure semplici e celeri, riconosco che i risultati di esse, nell'ambito dell'attività del Ministero sono state minime. Per realizzarne qualcuna più consistente occorre lo strumento legislativo, che non può assumere altra forma che non sia la delega, diretta, ad esempio, allo scopo di consentire che l'*iter* dei provvedimenti per le scuole il cui costo sia inferiore a 100, o a 200 milioni, si esaurisca per intero nell'ambito della provincia; trattandosi, infatti, di costruire una scuola di dimensioni minime e disponendo di progetti già elaborati, non si comprende perché detti progetti debbano seguire una procedura lunga e complessa con interventi successivi di più organi al centro ed alla periferia, magari non coordinati, e che causano, naturalmente, una immensa mole di lavoro ed evidentissimi ritardi.

Risolvere detti inconvenienti sarà conseguenza del decentramento gerarchico, che si può attuare in moltissimi settori e potrà conseguire, tra l'altro – e non sarebbe cosa da poco – il risultato di rendere il controllo tanto più rapido quanto più efficace perché in un piccolo centro, o comunque nell'ambito di una Provincia, gli affari da controllare sono certamente in numero minore, la conoscenza dei fatti è più diretta e non richiede interventi di persone che vengono da troppo lontano.

Sul decentramento autarchico inutile intrattenervi perché è evidente la volontà del Governo, anche attraverso l'attuazione dell'ordinamento regionale di far sì che la vita dei Comuni e delle Province si svolga in forme di sostanziale ed opportuna autonomia.

Vengo adesso a trattare il secondo punto del mio programma che, in omaggio ai miei predecessori, gli onorevoli Gonella e Luci-

fredi, chiamerei dell'organizzazione e dei metodi dell'attività della pubblica amministrazione.

Nel 1955, con una circolare del Ministro per la riforma dell'Amministrazione fu suggerita l'istituzione, in ogni Ministero, di un servizio detto di organizzazione e metodo, servizio che, libero da compiti inerenti a funzioni istituzionali tradizionali, esercitasse semplicemente la rilevazione della realtà operativa dell'Amministrazione e suggerisse le modifiche alle tecniche di lavoro, intese a semplificarne i metodi, ad accrescerne l'efficienza ed a diminuirne il costo.

Tre Ministeri hanno adempiuto, sembra con successo, questo invito: il Ministero del tesoro (ed in quel periodo me ne occupai con molto interesse, in rapporto al costo dei servizi della pubblica amministrazione, di cui vi parlerò), il Ministero della difesa-marina ed il Ministero della pubblica istruzione; ed anche, in misura minore, il Ministero dell'interno per alcuni settori attinenti alle relazioni pubbliche.

Mi pare che l'istituzione di questo servizio abbia una grande importanza: una delle prime iniziative che mi propongo di assumere, sarà quella di imporre la costituzione di detti servizi presso tutti i Ministeri facendo sì che esso servizio possa avere carattere permanente, cioè rientrare tra i compiti istituzionali dell'amministrazione; perché come la manutenzione di un edificio è attività continua e normale, così l'adeguamento di un'amministrazione alle esigenze della realtà moderna deve essere un fatto normale; così il ringiovanimento sarà lento ma sistematico per effetto di una continua trasformazione. Perché, infatti, ci troviamo in difficoltà ora? Perché di fronte alla trasformazione radicale che sta avvenendo nella vita dello Stato, la vita dell'amministrazione continua ad essere ancorata a quelle leggi del 1865 che sono proprie di un certo tipo di stato che non è più quello descritto dalla nostra Costituzione.

Ecco perché non bisogna irridere – come spesso avviene – ad iniziative come quelle che mi propongo di assumere. Ci sono, onorevoli colleghi, direttori generali, esperti dell'Amministrazione che quando sentono discorsi come quelli che vi sto facendo mi guardano con compatimento, come si guarda chi fa l'acchiappanuvole, chi corre dietro a delle proposizioni teoriche, come il buon professore che è venuto qui a perdere il tempo in queste attività.

Non c'è niente di vero e di fondato in questo atteggiamento, perché non credo siano degli acchiappanuvole i grandi capitani dell'industria, anche dell'industria di Stato, che hanno, ad esempio, istituito il servizio di « organizzazione e metodo » da moltissimo tempo. Il fatto è che mentre le industrie private o di Stato controllano i costi perché se non c'è equilibrio fra costi e ricavi le aziende falliscono, ciò non avviene nelle Amministrazioni dello Stato. È, invece, necessario, ormai, introdurre il criterio del rapporto tra costi e ricavi dell'attività spesa nella vita amministrativa dello Stato: attualmente è solo il criterio della legittimità che conta per gli atti amministrativi mentre regna la indifferenza più completa sulla loro convenienza economica. Principio, questo, che può essere un retaggio di un passato giuridico glorioso, ma non certo un concetto di sana amministrazione. Gli atti devono non solo essere legittimi ma anche economicamente utili e convenienti; fra gli atti legittimi bisogna scegliere quello che costa di meno; e non ci si deve ribellare all'idea che lo Stato voglia conoscere cosa costa un atto amministrativo, perché uno Stato deve sapere cosa costa. Se vi sono delle imposte che costano di più di quello che rendono è evidente – mi sembra – che anche dal punto di vista politico sia importante saperlo per provvedere e decidere sul da farsi. Così, tanto per fare un esempio, se organizzando in maniera diversa si può ridurre il costo di una voltura catastale, ebbene, anche questo ha la sua importanza nel quadro generale dell'organizzazione e dei costi.

Ecco perché ci proponiamo di introdurre con questo servizio « organizzazione e metodo », non soltanto lo strumento per lo studio di una organizzazione, ma anche quello per ridurre i costi dei servizi anche se la rilevazione dei costi è un fatto estraneo alla tradizione amministrativa dello Stato moderno per non parlare poi dello Stato tradizionale di polizia o dello Stato assoluto.

L'ultimo punto della trattazione, dopo aver esaminato quello dell'organizzazione e dei metodi, è la questione del personale.

È evidente che la questione del personale è il problema più spinoso, più complesso e più grave. Va da sé che, come ho detto al principio, se gli uomini fossero un po' diversi da quelli che sono, molti problemi della burocrazia sarebbero già risolti. Ma essendo quelli che sono, va da sé che non dobbiamo trascurare la seguente considerazione: la selezione dei migliori è una delle esigenze poste dalla Costituzione per la pubblica Amministrazione; cioè, il buon andamento dell'Amministrazione dipende dall'esistenza di una regola e di stru-

menti adeguati che consentano di punire coloro i quali non fanno il loro dovere, e di premiare coloro che servono nobilmente lo Stato.

Attuare questo principio è una delle tante speranze; forse sono ameni inganni della « prima età » (ed io ho ..... questa « prima età » come Ministro della Riforma), però, io sento di doverli seguire perché di fronte ad uno statuto che praticamente non permette di punire nessuno e di premiare nessuno, io credo necessario che si intervenga per portarvi modifiche e son sicuro che anche voi sarete, come me, ugualmente preoccupati di tale situazione legislativa poiché tutti insieme vorremmo contribuire a costituire uno Stato efficiente. A tale scopo indubbiamente vaglierò le cose da studiare insieme.

Il problema del trattamento economico – che non è il « problema dei problemi » come si afferma, perché sono convinto che anche se si raddoppiasse oggi il trattamento economico del personale non è che l'amministrazione, poi, funzionerebbe automaticamente bene, o meglio di quel che funziona oggi – è uno dei problemi importanti ma non quello essenziale. Anzi, se insieme con il trattamento economico non si dovessero considerare gli altri problemi, e tra questi – fondamentale – quello della selezione dei funzionari, credo che non si costruirebbe nulla di durevole. Non è neanche vero che vi sia deficienza di personale – di regola – nell'Amministrazione dello Stato. I metodi moderni, fra i quali quello della meccanizzazione, possono, e debbono sopperire alla pletora di impiegati ed hanno grande importanza anche se dobbiamo ridimensionare le affermazioni ottimistiche che da molte parti, su questa quistione, vengono fatte e ciò perché le macchine modernissime vanno inserite in un corpo che sia in grado di utilizzarle; perché se così non fosse esse non darebbero luogo ad una buona produttività. Questo avviene in alcuni paesi del mondo ed in alcuni settori della nostra Amministrazione. Non dobbiamo perciò farci ipnotizzare dalle macchine e dalla loro capacità di lavoro, ma dobbiamo considerarle come un mezzo per aumentare la produttività del lavoro e con essa la retribuzione; perché oramai, siccome i compensi al capitale hanno importanza sempre più subalterna nella vita moderna, va da sé che se il reddito nazionale va in misura crescente al lavoro, più aumenta la produttività più può aumentare la retribuzione.

E siccome ci troviamo in una congiuntura storica che ci consente di sperare che in un certo numero di anni la disoccupazione cadrà o scomparirà in via definitiva, è evidente che attraverso una specializzazione dei dipendenti dello Stato si potrà diminuire il loro numero ed aumentare la loro efficienza e la retribuzione. Il caso degli ingegneri, tanto per prenderne uno, mi sembra tipico. Noi purtroppo abbiamo una vacanza gravissima nelle qualifiche iniziali degli ingegneri nel ruolo tecnico erariale ed in quello del Genio civile che è addirittura scoperto al 96 per cento. È coperto, cioè, solamente il 4 per cento dei posti di ruolo previsti per gli ingegneri in quella Amministrazione. È, di certo, un fatto grave, ma deriva da ragioni anche troppo chiare. Ora, è evidente che noi dobbiamo convincerci che la retribuzione dei dipendenti dello Stato – e considero come retribuzione non soltanto quella relativa ai compensi mensili, ma anche quelle indirette e cioè le retribuzioni accessorie, la stabilità dell'impiego, la nobiltà della funzione – deve essere tale da attrarre non dico i migliori – fosse possibile ! – ma un numero sufficiente di medi professionisti che esercitano la professione di ingegnere; perché è veramente strano che lo Stato, che ha la responsabilità di molte centinaia di milioni di lavori pubblici e di bonifiche, e del buon andamento del demanio immobiliare, quella della difesa delle coste, della difesa fluviale e via dicendo, non si preoccupi poi di avere un corpo di ingegneri che sia in grado di far spendere bene queste somme sempre più imponenti.

Ecco la necessità di affrontare, tra le prime, la questione dell'adeguamento dei servizi tecnici che, non collocandosi nella tradizione amministrativa del nostro Paese, sono quelli che lamentano le maggiori carenze, per cercare di superare gradualmente una quantità di deficienze, che hanno carattere storico e dipendono dalla rapida trasformazione dello Stato italiano.

Questa esposizione, anche se frammentaria, non esaurisce gli intendimenti del Governo, diretti ad adeguare le strutture dell'Amministrazione alle esigenze della vita moderna. È necessario, a nostro parere, assumere altre iniziative; fra queste, credo, che vada inserito un complesso coordinato di attività intese ad aggiornare e migliorare la preparazione tecnico-professionale dei dipendenti, attraverso la costituzione della scuola prevista dalla legge, e di cui vi annunzio l'inizio dell'attività nelle prossime settimane. Questa scuola sarà costituita sulla base di un regolamento, e vi sono diverse proposte, forse altrettanto giuste in proposito, ma io credo che la funzione dei governanti sia quella di decidere e

vedere praticamente come gli istituti funzionino e nel corso degli anni modificarli, affinché sodisfino alle esigenze per le quali son sorti. Dovrà essere così anche per la scuola della pubblica amministrazione.

Questa scuola della pubblica amministrazione che non impedisce ma anzi sollecita e corona le innumerevoli iniziative che già sono state adottate a queste stesse finalità da parte della pubblica amministrazione, deve assolvere, nella mia visione, a tre scopi principali.

Innanzitutto far sì che i funzionari, vinto il concorso, prima di entrare nell'amministrazione trascorrano un periodo di almeno tre mesi nella scuola. È noto che sono previsti prima della nomina in ruolo sei mesi di prova. Alcuni sostengono che gli impiegati, una volta conseguita la immissione nella carriera, dovrebbero trascorrere questi sei mesi per intero alla scuola; altri che è meglio che seguano detti corsi di formazione solamente per tre mesi, prestino effettivo servizio nella amministrazione per altri due e, infine, per un quarto mese seguano un corso di altro tipo. Questi sono aspetti tecnici e solamente l'esperienza dirà quale sia la via migliore. Ma è certo che la scuola ha questo compito: far in modo che dopo il concorso, una parte o tutto il periodo di prova venza dedicato dai nuovi funzionari alla preparazione tecnica e specifica per i compiti che loro saranno affidati.

Vengo adesso a trattare dei compiti specifici della scuola superiore dell'Amministrazione. Essi devono essere: quello del perfezionamento e dell'aggiornamento della preparazione dei funzionari via via che percorrono la loro carriera, specie nei momenti chiave – diciamo – allorché, cioè, i funzionari passano da una determinata responsabilità ad un'altra maggiore o diversa. Come nella vita militare per ottenere certe promozioni si segue la scuola di guerra, così bisognerà seguire presso la scuola della pubblica amministrazione questi particolari corsi di aggiornamento e preparazione per poter assumere funzioni di una categoria superiore.

La scuola perciò deve essere un centro permanente di studi e di ricerche sui miglioramenti e le modificazioni da apportare alla pubblica amministrazione, cioè un centro di esperimenti il quale impedisca che ci si riadagi nelle vecchie, comode pantofole della tradizione. È evidente che sorgeranno elementi di fermento, che disturberanno; ma sono disturbi salutari che tengono viva un'amministrazione che per suo natura tende a diventare una immensa... « fureria » senza determinati, opportuni stimoli.

La scuola avrà la sede ufficiale a Roma; ma siccome Roma non è un centro dove si studi bene, la scuola sorgerà nella Reggia di Caserta, che non ha attualmente una sua utilizzazione e richiede cifre elevate allo Stato per il suo mantenimento, e che può consentire anche la costituzione di un collegio-convitto annesso.

Potrebbe anche darsi che in un prossimo futuro studi tecnici approfonditi dimostrassero che la Reggia di Caserta non si presti allo scopo; ma gli studi preliminari compiuti mi autorizzano a dire che è da ritenere che questa ex Reggia risponda benissimo allo scopo. Essa era occupata prima dall'Accademia aeronautica che, come è noto, si è trasferita a Nisida salvo un piccolo reparto che per ultimo lascerà i locali. Vi sono mille camere nel palazzo, costruito dal Vanvitelli, che ha una notevole solidità e stabilità e che si presta con una spesa relativamente modesta ad essere utilizzato in senso moderno. Si avrà inoltre la possibilità di aprire negli stessi locali il convitto nel quale soggiorneranno gli studenti. Pur essendo fuori dalle tentazioni delle grandi città, non si è lontani da Napoli, che ha dato un largo contributo di maestri del Diritto, e si è vicini a Roma che potrà facilmente dare docenti degni di insegnare in questa scuola.

Io mi taccio, chiedo scusa se ho parlato più di quanto mi fossi proposto di parlare. Ma conservo ancora un certo entusiasmo e perdonerete questa ingenuità in un vecchio uomo politico.

Ma qual è la conclusione del mio intervento? Questa: io vi chiedo, onorevoli colleghi, di aiutarmi a fare questo lavoro. Aiutarmi vuol dire non ostacolarmi, tanto più che le cure che mi propongo di fare credo siano utili a tutti: a noi parlamentari per le innumerevoli vicende che ci legano all'elettorato; a noi come cittadini che credono nella possibilità, nell'opportunità della creazione di uno Stato democratico che abbia un'amministrazione efficiente, perché non c'è democrazia dove non c'è amministrazione efficiente, dove non vi sia una convinta, reciproca fiducia fra cittadini e amministrazione, dove non è completamente superata la tradizione dello Stato assoluto, signore onnipotente di fronte ai cittadini che chiedono perdono anche dei loro diritti. Ma qui c'è uno storico eminente, l'onorevole Ermini, che nei suoi studi ha illustrato queste vicende che noi non dobbiamo rinnovare.

Per realizzare questo programma occorre una legge di delegazione perché determinati provvedimenti, di carattere essenzialmente tecnico, si possono adottare solamente con una legge delega la cui iniziativa sarà adottata dal Governo al più presto nelle forme e nei limiti costituzionali. Va da sé che per sgombrare il campo da qualunque preoccupazione o sospetto che potrebbero essere pienamente legittimi, io mi impegno fin d'ora ad essere sempre a completa disposizione dell'onorevole Presidente, per dare direttamente a lui, tutti quei chiarimenti che egli volesse chiedere in ordine a quella che sarà l'attività del Governo nel corso dell'elaborazione dei decreti delegati, perché provveda egli stesso a portarli a conoscenza della Commissione, o a chiedermi di ritornare qui per rispondere a tutte le vostre richieste. Vi sono grato della cortese attenzione con la quale mi avete ascoltato.

PRESIDENTE. Credo che dobbiamo essere noi a ringraziare l'onorevole Ministro delle comunicazioni che ci ha fatto; e mi piace sottolineare che da quando esiste un Ministero per la riforma dell'Amministrazione e da quando esiste la nostra Commissione, oggi è la prima volta che il Ministro stesso viene a riferire su quelli che sono i suoi propositi di lavoro. Ringrazio a nome della Commissione e mio personale l'onorevole Ministro, cui sono grato anche per il giovanile entusiasmo che porta nella sua attività e che egli ha tenuto a sottolineare.

Se mi è consentita una considerazione di carattere personale a questo riguardo, vorrei ricordare (e posso farlo con tutta tranquillità perché molti amici e colleghi lo ricordano benissimo e perciò quanto dico in questo momento non può avere diversa interpretazione), che quando si parlava della composizione del nuovo Governo, non ho mancato di dire che se avessi per ipotesi dovuto indicare io chi dovesse reggere il Ministero della Riforma avrei fatto il nome del senatore Medici; e questo – mi perdoni il Ministro – dicevo non perché sia la persona più competente in questa materia, ma perché ha una carica di dinamismo ed una volontà decisa di operare; perché è la persona più idonea a far sì che gli uffici della Riforma si sveglino ed operino. Questo senza far torto alcuno ai predecessori dell'attuale Ministro ma perché constatavo, ancora nell'epoca in cui mi dovevo occupare io di quelle cose, che è indispensabile, perché la riforma possa conseguire un risultato positivo, che ci sia una vera, instancabile volontà di riformare e – vorrei dire se me lo consente il Ministro – un pugno di ferro in chi è il responsabile maggiore di questi uffici: solo con molta decisione si può realizzare qualche cosa; senza di ciò tutti i propositi – scusate lo scetticismo – rimarranno tali. Con l'avvento del ministro Medici a questa responsabilità governativa la speranza è in noi. Speriamo si possa dire che la speranza ha avuto conferma dai fatti.

Non tocca evidentemente a me indugiare a discutere quanto ha detto l'onorevole Ministro, anche se, evidentemente, è troppo chiaro che ci sarebbero molti punti della sua relazione che mi indurrebbero a fare rilievi ed a muovere osservazioni. Ne faccio due sole, in relazione a due punti delle sue dichiarazioni sui quali penso sia opportuno che l'onorevole Ministro si soffermi e ponga la sua attenzione. Egli ci ha parlato di decentramento; è l'argomento, evidentemente, più caro al mio cuore perché quando avevo responsabilità governative in quel settore, a questo tema ho dedicato più cure. Devo dire che quanto mai opportuno e necessario è proseguire nell'opera decentratrice, che la volontà di riprendere ad attuare tale indirizzo è veramente cosa encomiabile.

L'onorevole Ministro ha giustamente fatto richiamo a quelle che sono le maggiori preoccupazioni del Governo per il settore della pubblica Amministrazione ed agli interventi che si reputano necessari in materia di riforma burocratica. Credo anch'io che quello della delegazione legislativa sia lo strumento migliore per intervenire in materia di riforma burocratica. Io penso che la nostra Commissione per una delega richiesta a questo fine non abbia difficoltà ad esprimere il suo consenso, salva, ovviamente, la determinazione dei principî e criteri direttivi ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione. Però il provvedimento legislativo qualunque forma assuma in sé e per sé è ottima cosa ma non è sufficiente se non c'è la volontà degli uffici amministrativi ad attuarne gli scopi ed il contenuto. Perché gli uffici amministrativi dispongono di tutta una serie di sapienti tecniche attraverso le quali possono neutralizzare la volontà del legislatore. Questa, purtroppo, è la triste e grave realtà nella quale dobbiamo operare.

È questo un fenomeno che abbiamo constatato con impressionante frequenza ed è documentato da moltissime interrogazioni che a suo tempo, furono presentate agli organi di Governo da coloro che avevano lavorato al decentramento e che stanno a provare il fondamento della mia preoccupazione. Si tratta di convincere tutti i suoi colleghi di Governo,

onorevole Ministro, che è veramente necessario mettersi sulla strada del decentramento sia autarchico sia nell'ordinamento gerarchico.

Quando, per esempio, ci siamo sentiti dire che una buona parte di quel decentramento gerarchico, in materia di lavori pubblici – che fu disposto dai decreti del 1955, consentendo la delega, ai funzionari periferici – per una lunga serie di anni non poteva avere e non ha avuto da parte del Ministero dei lavori pubblici esecuzione perché si sostiene che i provveditorati alle opere pubbliche sono già troppo congestionati di lavoro e non si può attribuire loro altre funzioni a meno che non si voglia impedire che svolgano i compiti che già hanno, mi sembra estremamente indicativo di una mentalità, per altro, diffusa e di un fenomeno che induce a notevole scetticismo. La verità è che le pratiche vanno al Ministero dei lavori pubblici, ad esempio, dove vi sono e si possono trovare funzionari, mentre ai provveditorati alle opere pubbliche i funzionari non si possono trovare perché dall'Amministrazione centrale, da Roma, non li vogliono trasferire.

Ho fatto un esempio, ma potrei farne altri; io penso che, anche in sede amministrativa, per realizzare ciò che è stato già fatto sul piano legislativo e per impedire che resti inattuato, una buona azione dei suoi uffici sia molto utile e necessaria.

E mi consenta, l'onorevole Ministro, di fare altre considerazioni riguardanti la materia del decentramento e soprattutto un invito perché gli uffici della riforma vigilino perché i provvedimenti legislativi che nei vari campi si stanno elaborando, e gli stessi disegni di legge che i vari Ministeri portano al Consiglio dei Ministri e che poi arrivano all'esame del Parlamento siano impostati su principî decentratori: questo perché molte e molte volte nella legislazione che attualmente si fa – non nella vecchia, quella del 1865, ma in quella che si fa nel 1962 – noi troviamo delle norme che con l'intento decentratore contrastano in modo evidente. E mi si consenta di ricordare un caso recente, piuttosto attuale nella nostra Commissione, e che ci ha visto in contrasto con i colleghi della Commissione della pubblica istruzione. Abbiamo esaminato, pochi mesi fa, un disegno di legge relativo alle scuole d'arte, disegno di legge nel quale noi di questa Commissione introducemmo, con scarso consenso dei colleghi della Commissione della pubblica istruzione, delle innovazioni decentratrici, di portata non certo rivoluzionaria: si trattava infatti di stabilire, che quando le scuole di arte devono nominare il tesoriere, cui affidare gli.... ingenti tesori di ogni scuola d'arte, la scelta della banca dovesse essere fatta con decreto congiunto del Ministro della pubblica istruzione, d'intesa con il Ministro del tesoro, come proposto dal progetto governativo, o invece con atto di organo periferico, del Provveditore agli studi, cioè, come ritenevamo noi.

ERMINI. L'opposizione non veniva dalla Commissione pubblica istruzione bensì dal Ministero.

PRESIDENTE. Noi sostenemmo che doveva essere trasferito all'organo periferico il potere in questione.

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Tutto il suo discorso, onorevole Presidente, ha una morale che io cerco di assorbire.

PRESIDENTE. Cerco di collaborare con lei, onorevole Ministro.

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Certamente, ed è per questo che costituisce un piacere.

PRESIDENTE. Un altro punto di contrasto fu quello relativo alla nomina e revoca dei sindaci: se dovesse essere fatto con atto dei due Ministri, del tesoro e dell'istruzione. Noi ritenemmo e sostenemmo che a farla dovesse essere il provveditore agli studi d'intesa con il direttore dell'ufficio provinciale del tesoro. Finalmente si riuscì ad introdurre dette modifiche nel testo. Questo disegno di legge è ora all'esame del Senato ed il Governo ha chiesto che venga ripristinato il sistema centralizzato! È inutile, perdoni, onorevole Ministro, parlare di grandi iniziative decentratrici, quando in punti come questo tale intento non si nota.

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Io ho parlato al Sottosegretario per la pubblica istruzione, perché appoggi la tesi sostenuta da questa Commissione.

PRESIDENTE. Mi auguro tanto che abbia successo la sua iniziativa.

Il secondo punto sul quale prego il Ministro di soffermarsi riguarda gli uffici per la organizzazione ed il metodo, alla cui costituzione sono lieto di dare un'adesione per tutte le conseguenze che detta istituzione comporta, delle quali ha parlato l'onorevole Ministro e che noi tutti condividiamo. Vorrei, però, che da parte del Ministero della riforma burocratica si cercasse di fare opera attiva ed efficace in modo che l'azione di questo ufficio non fosse volta a restare puramente teorica,

non si risolvesse in un'astratta esercitazione ma si concretasse e contribuisse allo snellimento delle attività amministrative. In questi uffici per l'organizzazione ed il metodo dovrebbero andare soprattutto quei funzionari che in questi anni sono stati preparati o perfezionati attraverso i tanti corsi istituiti già da vari anni e che dovranno confluire in quella scuola di cui si auspica la realizzazione. Una indagine piuttosto interessante potrebbe essere questa: vedere, tra i funzionari direttivi che in questi anni hanno frequentato i vari corsi di perfezionamento e che hanno assorbite le idee nuove ed hanno appreso le nuove tecniche, quanti ne sono stati destinati ad uffici che potevano avere effettivamente un certo rapporto con gli studi sostenuti. In una parola, vedere quanti di questi funzionari sono stati mandati negli uffici che dovranno curare l'efficienza della pubblica amministrazione. Non molti, se le mie informazioni, come ritengo, sono esatte, e parlo come direttore di uno di quei corsi che ella, onorevole Ministro, ha onorato della sua presenza e di un discorso particolarmente gradito. Ma per quali ragioni, onorevole Ministro, pensa che l'utilizzazione di costoro non sia stata fatta nel senso da tutti auspicato?

Questi rilievi mi hanno permesso di farle delle raccomandazioni: le assicuro che per quanto concerne la nostra Commissione vi sarà la più fervida ed entusiastica collaborazione a tutte le iniziative che saranno prese nelle linee da lei enunciate, nella speranza che sia questa la volta buona per avviare la soluzione del problema della pubblica Amministrazione in Italia.

COSSIGA. Cercherò di essere il più breve possibile. Sono rimasto edificato dell'ottimismo – come ha detto il signor Ministro – di un vecchio uomo politico, cui non vorrei opporre lo scetticismo di un giovane uomo politico. Ma il Ministro ci ha indicato quali possono essere le ragioni amministrative, ha cercato di individuare quelli che possono essere i problemi dell'ammodernamento di questa complessa, pesante e piuttosto inefficiente macchina che è l'apparato statale italiano, ci ha detto giustamente come egli senta che uno Stato democratico non può essere veramente e completamente tale se non nella misura in cui è burocraticamente efficiente; ci ha indicato alcune delle direttive che intende seguire per risolvere questi problemi. Mi sembra che sostanzialmente il problema sia quello del decentramento inteso nella duplice veste di avvicinamento dell'amministrazione statale ai cittadini ed anche come ampliamento della sfera di responsabilità, e quindi di attività, dei funzionari incardinati nell'amministrazione statale, un ammodernamento tecnico, sia personale sia metodico, attraverso scuole che preparino funzionari che studino nuovi metodi di lavoro. Certamente le osservazioni fatte sui costi dei servizi, molto spesso servono a correggere certi sistemi e a indirizzare in una diversa maniera l'attività degli uffici. Quando, per esempio, constato effettuare mandati di pagamento da parte del Ministero della pubblica istruzione per somme di 350 o 360 lire, io mi chiedo quanto sia costato il pagamento di quella somma al Ministero e quindi al tesoro dello Stato.

Ha poi affrontato, se pure un po' di sfuggita, il problema dello stato giuridico ed economico dei funzionari dello Stato segnalando quello che è uno dei sistemi più seguiti nel corso di questi anni, e per nulla encomievole per cui, attraverso l'ampliamento degli organici o la spinta verso l'alto si è cercato di trovare un surrogato alle basse retribuzioni degli impiegati dello Stato.

Concordo senz'altro con le sue osservazioni e sull'indirizzo che ella intende seguire, onorevole Ministro. Mi permetto d'altra parte di indicare alcune altre questioni sulle quali il Governo, è auspicabile che indichi le vie di soluzione. Anzitutto bisogna constatare che vi è una grande incertezza legislativa nei riguardi dell'amministrazione statale. Mentre, più o meno periodicamente sappiamo quali sono le funzioni e i compiti del comune e della provincia, credo che sia impresa quasi ...sovrumana, cercare di individuare la sfera di competenza reale di ogni singolo Ministero. Non esistono testi unici, leggi organiche che indichino le competenze dei Ministeri e all'interno dei Ministeri stessi delle singole divisioni. Soltanto un cervello elettronico riuscirebbe a capire che cosa è il Ministero dell'agricoltura o il Ministero degli esteri per quanto attiene alle materie che rientrano nelle loro competenze.

È veramente utopistica un'opera di accertamento e di unificazione delle norme legislative che disciplinano le attribuzioni dei ministeri e distinguano le varie competenze dell'amministrazione statale?

C'è un altro problema dell'Amministrazione dello Stato che dovrebbe, a mio avviso, essere ugualmente affrontato.

L'Amministrazione dello Stato risente anche del mancato adempimento costituzionale. Il mancato ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri ha determinato l'assoluta mancanza del carattere unitario che deve

avere la direzione dell'Amministrazione statale. Le vecchie leggi si dimostrano sempre più inadeguate alla nuova situazione ed il mantenere in vigore determinate disposizioni determina disordine, incertezze, inefficienza.

Io sono perfettamente d'accordo con lei, signor Ministro, sull'esigenza e sulla necessità del decentramento. Ma vorrei richiamare la sua attenzione anche sulla necessità di non far venir meno, attraverso il decentramento, alcuni principî fondamentali tra i quali quello della responsabilità politica del Ministro. Non credo si possa del tutto liberare il Ministro di tutte queste molteplici competenze che gli sono commesse e che costituiscono strumento insostituibile per far sì che il Ministro assolva alle sue funzioni amministrative e politiche.

Desidererei che l'aumento di responsabilità dei dipendenti statali, il decentramento salvaguardasse due criteri: anzitutto quello di non attribuire funzioni di ampia discrezionalità o addirittura politiche ai funzionari ma di attribuire loro solo funzioni di esecuzione. E ove è attribuito l'esercizio del potere discrezionale si giunga ad una modifica dello statuto degli impiegati dello Stato, per cui il funzionario che esercita delle funzioni discrezionali, possa essere rimosso dall'ufficio e destinato ad un altro ufficio, se ha esercitato il potere discrezionale in modo scorretto o non conforme alle direttive politiche, all'indirizzo fissato dal Governo e dal Parlamento e possa vedere i suoi atti revocati, ove il Ministro (sollecitato, ad esempio, dal controllo parlamentare) così ritenga di decidere.

Concludo, signor Ministro, dichiarando che condivido il proposito del Governo di riformare l'amministrazione secondo le linee ed i principî da lei indicati; si tenga fermo però, comunque, il principio fondamentale, costituzionale e politico, per il quale la vita dell'Amministrazione statale e la vita dello Stato conoscano un solo responsabile: il Ministro.

BERLINGUER. Condivido alcune delle preoccupazioni dell'onorevole Cossiga, che le ha esposte, come al solito, da studioso: vi è in Italia la piaga dei ritardi e nella formulazione dei provvedimenti e nella loro applicazione, ed il decentramento potrà servire a frenare, almeno in parte, questo costume.

Io credo che il decentramento deve essere fatto soprattutto in favore delle regioni già costituite, cioè quelle a statuto speciale, più che delle province, e delle regioni che saranno costituite prossimamente. Non vorrei soffermarmi su quanto già ha esposto l'onorevole Ministro, ha precisato il nostro Presidente ed anche il collega onorevole Cossiga; si è parlato di una degenerazione del costume burocratico che ha portato a conseguenze gravi quali la frustrazione degli scopi di molti provvedimenti legislativi. Detto fenomeno, purtroppo, si è verificato anche con numerosissimi atti di Governo. Qui si è parlato da parte del Ministro di certe interpretazioni capziose di alcuni giuristi inquadrati nell'apparato burocratico e che tendevano a sovvertire la volontà del legislatore, però, purtroppo e molto spesso, questa stessa tendenza si è manifestata anche in atti di esclusiva competenza del Governo; questo costume che si deplora io credo che si debba soprattutto attribuire ai Governi che si sono succeduti finora.

Vorrei citare in proposito un solo caso su una questione che mi sta particolarmente a cuore. Nel 1954 fu approvata la legge per gli assegni vitalizi ai ciechi civili, assegno che oggi è diventato pensione; senonché in quella legge, all'articolo 9, se non erro, si stabiliva che il regolamento relativo fosse da emanarsi dal Governo entro 6 mesi. Questo ha ritardato per 18 mesi l'emanazione del regolamento il cui contenuto costituisce una trasformazione radicale e gravissima di quanto stabilito dalla legge. Si sono inserite, infatti, in quel regolamento norme che la legge non solo non prevedeva, ma che con essa contrastano. Un altro esempio, sempre concernente la stessa materia, è questo: la legge prevedeva che l'Opera nazionale ciechi civili fosse amministrata da un consiglio di amministrazione paritetico, composto di funzionari governativi e di funzionari designati dall'Unione ciechi civili; ancora oggi invece, a distanza di 7 anni, l'Opera nazionale ciechi civili è amministrata da funzionari governativi. Ho letto alcune critiche al loro operato, e pur dovendo riconoscere che le cose non vanno poi troppo male, devo constatare, tuttavia, che quasi tutti questi funzionari avendo altri incarichi di natura diversa, non soltanto a Roma, ma anche in periferia, determinano dei ritardi che certo violano la esplicita volontà del legislatore.

Concludo dando atto al signor Ministro della sua buona volontà e del suo entusiasmo, esprimendo la volontà nostra di collaborare seriamente ed intensamente con lui precisando che, per quanto riguarda la mia parte politica, ci riserviamo di discutere il suo piano di riforma quando verrà sottoposto al nostro giudizio, e di giudicarlo in quella sede.

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Ringrazio tutti i membri della Commissione, assicurando tutti

che io sarò a loro disposizione. Vi ringrazio anche per le osservazioni acute e per il vostro interesse, che certo non possono non accrescere ulteriormente le preoccupazioni che il Ministro della riforma già ha.

PRESIDENTE. Comunque facciamo l'augurio che il Ministro della riforma le veda svanire, queste preoccupazioni, attraverso i risultati concreti che si realizzeranno.

BERLINGUER. Esprimerei il desiderio che anche negli altri Ministeri si sollecitasse l'interesse al raggiungimento degli scopi indicati dal Ministro.

PRESIDENTE. Ringraziando ancora l'onorevole Ministro, e data la concorde richiesta del relatore, onorevole Berry, e del Governo, rinvio il seguito della discussione della proposta Ermini ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,10.

IL DIRETTORE
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. FRANCESCO COSENTINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI