COMMISSIONE I

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

LIX.

SEDUTA DI VENERDÌ 13 LUGLIO 1962

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LUCIFREDI

INDICE

PAG.

Proposta di legge (*Seguito della discussione e rinvio*):

TURNATURI: Modifica all'art. 166 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. (3448) 797

PRESIDENTE 797, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione* . . 798, 799, 801, 802, 803, 804, 805, 806

NANNUZZI 799, 803, 804, 805

CARCATERRA 800

La seduta comincia alle 9,30.

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

(*È approvato*).

Seguito della discussione della proposta di legge di iniziativa del deputato Turnaturi: Modifica dell'articolo 166 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (3448).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge, d'iniziativa del deputato Turnaturi: « Modifica dell'articolo 166 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 ».

Come gli onorevoli colleghi ricorderanno, la proposta di legge è venuta più volte al nostro esame.

Com'era stato convenuto nelle precedenti sedute, ho pregato l'onorevole Ministro per la riforma della pubblica amministrazione di voler intervenire alla nostra seduta di oggi, in maniera di poter enunciare alla Commissione, in termini più precisi, lo spirito che ha suggerito quel telegramma che lo stesso onorevole Ministro per la riforma della pubblica amministrazione ha indirizzato a me quale Presidente della nostra Commissione e agli onorevoli Presidenti di molte altre Commissioni parlamentari, della Camera e del Senato, telegramma del cui testo ho già, in una delle precedenti sedute, dato lettura e che tuttavia ora rileggo per quelli fra gli onorevoli colleghi che non ne fossero a conoscenza e perché resti a verbale, nei resoconti stenografici della nostra Commissione, questo importante orientamento governativo; il telegramma, in data 26 giugno 1962, è il seguente:

« Mi permetto comunicare che, allo scopo di poter presentare un provvedimento di riforma della pubblica amministrazione che comprenda anche il riordinamento degli organici ed il trattamento economico del personale, è necessario venga rinviata la discussione di quelle proposte di legge che contribuirebbero ad ulteriormente complicare una situazione di per sé già difficile.

Naturalmente, sono a disposizione per ogni chiarimento e per l'esame di quei provvedi-

menti che, per il loro carattere, dovessero egualmente essere trattati.

Firmato: Ministro per la riforma della pubblica amministrazione, Medici ».

La nostra Commissione ha espresso il desiderio, appunto, di avere quei chiarimenti ulteriori di cui nel telegramma dell'onorevole Ministro si parla e, aderendo alla nostra preghiera, l'onorevole Ministro Medici partecipa oggi alla nostra riunione. Io lo ringrazio a nome della Commissione e cedo a lui senza altro la parola, senza che occorra, penso, far precedere una relazione in merito alla proposta di legge Turnaturi, trattandosi di argomenti di cui già varie volte ci siamo occupati e circa i quali non credo si potrebbe al momento dire di più di quanto non sia già stato detto al riguardo.

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Ringrazio l'onorevole Presidente di questa Commissione per avermi dato la gradita opportunità di chiarire il contenuto del telegramma che è stato letto e di precisare gli orientamenti del Governo sulla materia relativa alle questioni che attengono alla pubblica amministrazione. Tanto più che, come gli onorevoli colleghi sanno, da qualche settimana, potrei dire da qualche mese, sono in corso trattative che, iniziate dal Ministro per la riforma della pubblica amministrazione, sono state successivamente portate in sede di C.I.R. e, successivamente ancora, per iniziativa del Ministro per il bilancio, con la collaborazione del Ministro per la riforma, il Ministro del tesoro e il Ministro delle finanze, in sede più congrua, con lo scopo di coordinare i programmi di riforma generale della pubblica amministrazione con il trattamento economico dei pubblici dipendenti.

Penso che i deputati apprenderanno con soddisfazione, anzi, che siamo alla vigilia del concludersi di queste trattative. Probabilmente, la conclusione avrà luogo domani.

E, devo dire, che tutte le organizzazioni sindacali hanno collaborato fattivamente alla creazione di questa specie di « ponte », come è stato chiamato, che dovrebbe consentire il tempo necessario affinché, poi, una commissione ufficiale, costituita con la partecipazione di tutte le organizzazioni sindacali che rappresentano i pubblici dipendenti, possa predisporre per il governo uno schema di disegno di legge, il quale sarà poi esaminato, naturalmente, dal Consiglio dei Ministri e, possibilmente, presentato per il relativo esame alle Camere, nel più breve tempo possibile. Anche se questo esame non potesse essere compiuto, come è verosimile, prima della chiusura della legislatura attuale, sembra tuttavia a me molto importante che il governo presenti un organico disegno di legge di riforma della pubblica amministrazione.

Ora mi sembra evidente, se posso usare questa parola, che, mentre si affronta un completo esame del trattamento economico dei pubblici dipendenti, degli ordinamenti e degli organici dell'amministrazione dello Stato, si debba sospendere l'esame dei progetti di legge che, per loro natura, hanno un carattere particolare; a meno che i provvedimenti medesimi non portino a stabilire o a correggere determinati fatti che per loro natura chiedano con urgenza l'intervento del legislatore. Quindi il Governo chiederebbe di sospendere la discussione di tutti i provvedimenti, salvo quelli che la Commissione e il suo Presidente ritenessero di far proseguire nel loro *iter*.

Io ebbi già l'onore di fare, in questa stessa sede, una lunga esposizione relativa all'orientamento del Governo ed alle finalità che si proponeva, alcuni mesi or sono, accolta dal comprensibile scetticismo dei colleghi: perché tutte le volte che si parla della riforma della pubblica amministrazione si determina un generale, benevolo scetticismo, col quale si guarda a questo cireneo che è il ministro della riforma, come a chi insegue propositi astratti.

Lo scetticismo aleggiava benevolmente sui volti dei colleghi che allora mi ascoltavano. Oggi mi ascoltano con una certa attenzione... non si tratta di un'attenzione motivata dall'interesse di far passare alcuni determinati provvedimenti ?

Sono convinto del fatto che la posizione del Governo abbia un notevole valore, perché indubbiamente se noi vogliamo costruire seriamente, come tutti seriamente vogliamo, un ordinamento democratico, abbiamo soprattutto bisogno di una pubblica amministrazione che sia efficiente e per esserlo occorre che i pubblici dipendenti siano abbastanza soddisfatti, non soltanto della retribuzione economica, ma anche delle possibilità di carriera, onde non si verifichino tutti quegli inconvenienti che tante volte sono stati menzionati e che quì non voglio ricordare. Tengo però a ribadire questa mia convinzione in ordine ai progetti di legge a carattere particolare che tendono a correggere un cosiddetto errore: talvolta accade che si creano delle altre sperequazioni approvando provvedimenti siffatti. Se noi invece esami-

niamo i problemi con metodo globale, è difficile, certamente, ottenere un risultato perfetto ma è probabile ottenere il risultato che tutti i settori della Camera hanno dichiarato di voler conseguire, e cioè quel rendimento dei servizi pubblici che consenta, in tutti i settori della pubblica amministrazione, una perequazione che duri nel tempo e che sodisfi tutti per quello che è ragionevole attendersi dalle cose umane.

Fatte queste considerazioni, sarò lieto se la Commissione riterrà di accogliere il punto di vista del Governo.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro. Le sue parole sono certamente apprezzate dalla Commissione e lo sono in modo particolarissimo da parte del Presidente, che ebbe in passato larga, personale esperienza di quello scetticismo amichevole cui il Ministro ha voluto accennare.

Non è uno scetticismo di data recente. Lo stesso scetticismo ha seguito l'opera di tutti i suoi predecessori, onorevole Ministro, ciascuno dei quali non è stato benevolmente incoraggiato dagli amici, che gli dicevano che, probabilmente, soltanto attraverso chi sa quali sovrumani sforzi e dopo moltissimo tempo, qualche risultato si sarebbe potuto conseguire.

Ringrazio intanto il ministro, dato che la sua venuta quì è conseguita dalla richiesta fatta da alcuni membri della Commissione e chiedo ai membri della Commissione di esprimersi in merito alle richieste fatte e di segnalare il loro punto di vista in merito ai provvedimenti che, nonostante l'orientamento di carattere generale, debbono proseguire nel loro *iter* a titolo di eccezione rispetto ad una regola di sospensiva quale quella che il ministro ha richiesto.

Se non sbaglio, era stato particolarmente l'onorevole Nannuzzi che aveva richiesto l'intervento del ministro. Do quindi, senz'altro, la parola all'onorevole Nannuzzi.

NANNUZZI. Ho ascoltato con attenzione, senza scetticismo debbo dire, le parole dell'onorevole Ministro, in quanto sono al corrente – e come me tutti quanti noi qui, ovviamente – circa le discussioni – ché, di discussioni più che di trattative si tratta ! – in corso tra il Governo e le organizzazioni sindacali, in materia di miglioramenti economici particolari e generali ed in materia di riforme strutturali della pubblica amministrazione.

Però, francamente, debbo dichiarare, pur senza sottovalutarli che gli orientamenti che il Ministro ci ha esposto, forse sono così generici...

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Se la Commissione lo desidera, sono pronto ad esporli in modo più particolareggiato ! Sono stato sintetico solo per non far perdere troppo tempo agli onorevoli commissari, soltanto per questo !

NANNUZZI. ... per cui, dicevo, diventa difficile poter esprimere un giudizio sull'insieme dei problemi che vengono discussi attualmente tra Governo e rappresentanti sindacali. L'impressione che si può avere è che, ad un certo momento, il Parlamento possa trovarsi, forse, di fronte ad un fatto compiuto, sul quale, probabilmente sarà chiamato a dare una mera adesione, un'approvazione solo formale.

Perché, io non so, infatti, come la commissione cui faceva riferimento il Ministro sarà composta, se ci saranno rappresentanti dell'Amministrazione e rappresentanti dei sindacati e rappresentanti dei gruppi parlamentari. È però probabile che forse noi ci troveremo, ad un certo momento, di fronte ad una soluzione globale del problema, che non avremo approfondito e che non sarà frutto della nostra elaborazione, soluzione che, peraltro, noi auspichiamo perché siamo convinti che non possiamo, e lo abbiamo sempre detto, risolvere i problemi della pubblica amministrazione e dei pubblici dipendenti insieme, attraverso una serie di iniziative sia governative sia parlamentari che fanno sì che i progetti presentati nei due rami del Parlamento raggiungano un numero che supera quello di 700 !

Ora, è evidente che se si segue questa strada delle riforme e dei ritocchi particolari non solo non si risolverà, ma si aggraverà sempre più il problema. Quindi, ben venga una soluzione globale. Soltanto, avremmo preferito avere, al riguardo, maggiori delucidazioni, maggiori chiarimenti.

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Sono pronto a dare tutti i ragguagli possibili !

NANNUZZI. ... anche per avere a disposizione gli elementi per il giudizio, per le decisioni che dovremo adottare sui singoli problemi ! Noi abbiamo, ho detto, circa 700 progetti di legge in materia di pubblico impiego, molti dei quali assegnati alla nostra Commissione in competenza primaria, mentre su tutti gli altri dovremo esprimere il nostro parere. Tutti i progetti di legge in materia, quindi, ci interessano. In questa situazione o noi continuiamo nella nostra attività, ora,

scegliendo, come si suol dire, fior da fiore, i provvedimenti che meriteranno di proseguire nel loro *iter*, sulla base degli orientamenti che si stanno prendendo su questa materia, per non intralciare la discussione in corso tra Governo e sindacati, oppure ci fermiamo nel nostro lavoro al punto in cui ci troviamo, totalmente, completamente ! Si pone però il problema dell'attività delle altre Commissioni legislative che hanno assegnati, in sede primaria, una serie di provvedimenti, sui quali noi dobbiamo esprimere un parere: quale atteggiamento assumeranno le altre Commissioni ? Per i provvedimenti che rientrano nella competenza primaria delle altre Commissioni o noi dovremo esprimere un parere contrario, motivandolo con la decisione odierna, salvo eccezioni, naturalmente, oppure dovremo esprimere un parere sulla base dei principî che attualmente regolano la materia cercando di modificare nel miglior modo possibile l'attuale realtà legislativa. Se, intanto, dovremo solo intuire gli orientamenti generali senza i necessarî e particolari ragguagli sulle riforme che si vorranno adottare, che vorremmo discutere ed approfondire, ci troveremo, intanto, in difficoltà per quanto riguarda gli orientamenti da seguire nell'esprimere i pareri sui progetti di legge assegnati alle altre Commissioni.

Per questo, onorevole Ministro, se fosse possibile, avere elementi più congrui, un quadro più ampio, più completo, non tanto per essere a conoscenza di tutto, quanto, piuttosto, per poter giudicare noi in base a questi elementi, e quindi stabilire il nostro orientamento, le saremmo grati.

PRESIDENTE. Mi pare, onorevole Ministro che il rilievo dell'onorevole Nannuzzi, con riferimento ai pareri da esprimere sui provvedimenti assegnati alle altre Commissioni, sia effettivamente da tener presente. E ciò perché, in realtà, l'ordinamento delle competenze per materia delle Commissioni della Camera differisce alquanto da quello del Senato, che evidentemente lei tiene presente, facendo parte di quel Consesso.

Mentre, infatti, al Senato ogni Commissione esamina tutti i progetti di legge che rientrano nelle materie che rientrano nella sua competenza istituzionale anche se relativi alla materia del personale, qui alla Camera c'è una competenza generale di questa I Commissione per la materia del pubblico impiego, competenza generale che, peraltro, è incisa da una serie di fratture per effetto delle quali, per progetti di legge che riguardano il personale militare, ad esempio, è competente la Commissione difesa, per quelli relativi al personale insegnante, la Commissione istruzione, per quelli relativi ai magistrati ed ai cancellieri è competente la Commissione Giustizia, per il personale delle varie aziende autonome, (A.N.A.S., Azienda forestale, ecc.) sono competenti le Commissioni cui è istituzionalmente deferita l'esame delle materie che riguardano i trasporti, l'agricoltura, ecc. Sicché, in relazione a queste ultime, materie, ad esempio, alla I Commissione è attribuita una competenza, « secondaria », cioè, una competenza soltanto consultiva.

Ora, è evidente che questo sistema di distribuzione dei progetti di legge tra le varie Commissioni della Camera determina la necessità di seguire indirizzi unitari su un problema di questo genere. Se, infatti, si adotta la decisione di attendere i progetti di legge preannunciati e di sospendere l'esame dei provvedimenti che concernono l'ordinamento dello Stato e la revisione delle disposizioni che attengano alla carriera del personale, una decisione analoga va adottata anche con riferimento ai progetti di legge relativi al personale delle aziende autonome, per esempio. Ora, a questo effetto, probabilmente sarebbe interessante sapere – e, a questo riguardo mi associo alla richiesta del collega Nannuzzi – qualcosa di più circa i programmi ed i compiti della costituenda commissione di lavoro. Se cioè quest'ultima dovrà, nello spirito che lei intende, occuparsi soltanto delle questioni che attengano al personale civile dello Stato oppure riferirsi a tutti i dipendenti dello Stato, anche, cioè, a coloro che ripetono la disciplina del loro *status* dagli ordinamenti speciali. Questo è un punto importante da chiarire. Così, come è importante conoscere se nella costituenda commissione si tratterà di stato giuridico, di trattamento economico o anche di riforma organica. Perché, evidentemente, che se ci sarà una revisione globale degli organici, in quella sede sarebbe opportuno che si ritoccasse anche la disciplina degli altri aspetti del rapporto di pubblico impiego.

Quindi, la opportunità della sospensione dell'*iter* dei vari progetti di legge deriva dall'impostazione che si vuol dare al futuro lavoro legislativo. Ed io le sarei grato, onorevole Ministro, di voler dare maggiori lumi, al riguardo, alla Commissione

CARCATERRA. Poiché sono d'accordo, sotto ogni punto di vista, con quanto è stato detto dall'onorevole Ministro, e soprattutto sono d'accordo sul principio della globalità della riforma come è stata enunciata nella

esposizione testé fatta, intervengo soltanto per rivolgere una domanda al Ministro forse piuttosto sfocata, ma che io ritengo tuttavia pertinente. Vorrei domandare cioè, all'onorevole Ministro, se nel sistema da lui enunciato, appunto della riforma globale, non ritengano l'onorevole Ministro e il Governo che non si debba trattare soltanto dell'ordinamento delle carriere, così come lei stesso, onorevole Presidente, ha detto proprio un momento fa parlando in tema di carriere e di organici, ma anche delle competenze della pubblica amministrazione.

Io non voglio accennare ora, qui, all'esposizione di un grossissimo problema che, oltretutto, mi trova incompetente, specie di fronte all'onorevole Presidente di questa Commissione, cioè quello della codificazione del diritto amministrativo. Problema che non può, evidentemente, essere affrontato qui, oggi e nemmeno dalla nostra Commissione. Però, parlandosi di una riforma globale, e poiché non è possibile fare questa senza tener conto almeno dei criteri generali di una pubblica amministrazione, cioè a dire, della competenza dei singoli funzionari, ecco la domanda ch'io formulo in sintesi: ritiene l'onorevole Ministro di poterci dire qualcosa anche a questo proposito?

PRESIDENTE. Poiché nessun altro ha chiesto di parlare, do la parola all'onorevole Ministro.

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. La ringrazio, signor Presidente, per la sua richiesta, come ringrazio l'onorevole Carcaterra. Temevo che il tempo non fosse sufficiente per fornire loro, con sufficiente precisione, quanto si ritiene giustamente necessario che io dica. Tenterò, in rapida sintesi, di esporre il problema che io mi propongo di attuare nel corso del prossimo anno, perché tanto ci separa dalla scadenza naturale della legislatura.

I tre punti che io avevo indicato nella mia precedente esposizione in questa stessa sede, come fondamentali riguardano: il decentramento; l'organizzazione e i metodi seguiti dalla pubblica amministrazione; il personale.

Su questi punti del programma governativo riferii a questa Commissione con notevole – credo – dovizia di particolari.

PRESIDENTE. Di cui le siamo grati, signor Ministro.

MEDICI, *Ministro della riforma della pubblica amministrazione*. Ho avuto l'onore di presentare al Senato il primo disegno di legge sul decentramento amministrativo. Con il provvedimento presentato al Senato non si chiede soltanto una delega per il decentramento, ma anche una delega per operare delle semplificazioni e delle modifiche in ordine anche alle competenze dei singoli uffici.

Se questo disegno di legge entro i prossimi sei mesi sarà diventato legge, il Governo sarà pronto per la formulazione dei relativi decreti delegati. Mentre si discute il disegno di legge, noi stiamo, ovviamente nei limiti cui ciò è possibile, preparando il materiale per la redazione del decreto delegato relativo al disegno di legge stesso e, a tale scopo, manteniamo larghi contatti con tutti coloro che sono interessati a questi problemi, perché non sia motivo di sorpresa il constatare come questa delega venga concretamente tradotta in legge delegata.

Io ho già detto all'onorevole Presidente della Commissione che ogni qual volta egli desideri convocarmi perché io illustri i provvedimenti che stiamo preparando, o meglio i decreti delegati, io ne sarò lietissimo, perché è il modo migliore per far conoscere al Parlamento in che cosa consistano i provvedimenti che emaneremo con la delega che è stata richiesta. Conoscendo la comprensibile perplessità del Parlamento di fronte a questa delega, questo è il modo migliore per fugare ogni sospetto e per far ritornare in ciascuno di noi la fiducia che è indispensabile per bene operare.

Questo, sul primo punto, relativo cioè, al decentramento che è collegato con tutte le attività che devono svolgere gli enti locali e i nascenti enti regione.

Vengo adesso a trattare il secondo punto relativo all'organizzazione e metodi della pubblica amministrazione. È noto che i metodi seguiti dalla pubblica amministrazione riflettono le vicende della nostra legislazione, le quali spiegano come, attualmente, contemporaneamente, nella stessa azienda di Stato, determinate notizie vengano trasmesse con telescrivente mentre altre dallo stesso organismo vengano trasmesse a mezzo di camminatori, come si faceva in antico.

Difatti, noi constatiamo che l'azienda autonoma per le ferrovie (che per sua natura è un'azienda industriale, che non produce delle sentenze, ma che produce delle grandezze e che quindi dovrebbe essere in concorrenza con qualunque altra attività economica del paese) usa contemporaneamente dei metodi elettronici del tutto efficienti e dei metodi di lavoro che sono del 1904. Quindi va da sè che noi dobbiamo rinnovare tutto ciò e non limitarci a menar scandalo quando riscontriamo nella nostra attività determinate carenze che

possono senza dubbio essere oggetto della più severa critica. Il modo migliore è di colmare le carenze, e di sostituire i metodi vecchi con metodi nuovi. A tale scopo un mio illustre predecessore (credo fosse l'onorevole Gonella oppure l'onorevole Tupini) redasse una prima circolare che non ebbe praticamente una larga applicazione.

PRESIDENTE. La circolare venne emanata dal Ministro Tupini.

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Io ho pensato che l'istituzione presso ogni Ministero del servizio organizzazione e metodi fosse importante per aumentare la produttività; d'altra parte, un incremento della produttività come si può conseguire se non si sostituiscono a metodi antiquati, metodi razionali, e che consentono con lo stesso numero di dipendenti di poter produrre un migliore servizio, meno costoso, più produttivo ed efficiente?

Alla base di un aumento della retribuzione che non sia puramente teorico, sta l'incremento della produttività del pubblico dipendente. E questo si può conseguire con un solo metodo fondamentale: organizzando razionalmente i servizî. Bisogna creare in ogni ministero un servizio organizzazione e metodi, il quale, con la comprensibile inimicizia di tutti ma protetto dal Ministro, indaghi, misuri e stabilisca come deve essere distribuito il personale, quale è il rendimento di ogni singolo dipendente e prepari quindi l'avvento di quello che io chiamerei il « controllo della produttività » delle singole Amministrazioni e dei servizi.

È vero che nella nostra tradizione giuridica non c'è il controllo di utilità, ma solo quello di legittimità... come se tutte le cose legittime fossero, tutte, egualmente utili. È evidente invece che vi sono tante cose legittime che hanno una diversa utilità e che, pertanto, bisogna conoscere quelle che sono più utili.

Cosa vuol dire controllo di utilità? Vuol dire serietà nella cosa pubblica. Che cosa succede ora? Che sono trattati con la stessa retribuzione sia i dipendenti che non meritano molto rispetto, sia coloro che meritano moltissimo rispetto e oltre il rispetto anche l'ammirazione.

Oggi, nella pubblica amministrazione, come voi sapete, tutti ricevono la stessa retribuzione, indipendentemente dalla produttività dei singoli.

Io so benissimo che per attuare ciò occorreranno dei decenni, ma da un giorno bisogna pur cominciare! Perché, evidentemente, nel nostro Paese, che conta oltre un milione e duecentomila dipendenti pubblici (e che, quindi, rappresentano una aliquota notevole delle forze di lavoro), questa produttività dei pubblici dipendenti bisogna aumentarla.

Ho intanto il piacere di comunicare che oggi in tutti i ministeri è stato istituito il servizio organizzazione e metodi e che in tutti i ministeri c'è un sottosegretario delegato per i problemi dell'organizzazione e metodi e per il decentramento.

Vengo al terzo punto: quello relativo al personale. La materia relativa al personale presenta due problemi distinti e collegati: il problema della retribuzione e il problema degli organici e delle carriere.

Ora, loro sanno come per motivi comprensibili di natura umana (né io me ne scandalizzerò) molto ci si occupi della retribuzione del pubblico dipendente e pochissimo del suo rendimento.

Se l'azienda pubblica fallisse, come falliscono, fortunatamente, le aziende private che non meritano di vivere e non meritano di vivere perché impiegano male il lavoro che è la più preziosa delle energie e impiegano male il capitale, chi tutela la cosa pubblica sarebbe sollecito del rendimento e si preoccuperebbe che, nel suo settore, le cose non andassero verso il fallimento. Siccome però un'azienda pubblica non fallisce, è nostro dovere di parlamentari di controllarne l'attività e di assicurarne la massima produttività. In verità, abbiamo constatato anche in questi giorni, in discussioni e in convegni che hanno avuto luogo e che si concluderanno domani, come molto ci si occupi dell'aumento della retribuzione e ci si occupi pochissimo del rendimento degli impiegati.

Ma è nostro dovere occuparci del rendimento e quindi il Governo chiede la collaborazione di tutti i parlamentari, a qualunque settore appartengano, e di tutte le organizzazioni sindacali. E, debbo dire la verità, io ho constatato un grande senso di responsabilità da parte delle grandi organizzazioni dei lavoratori; non sempre, ma altrettanto proficua buona volontà anche da parte delle piccole organizzazioni. E, già si ha, qui, un elemento positivo per impostare una riforma che abbia carattere di globalità! Le grandi organizzazioni, comunque, dicevo sentono l'importanza di questa iniziativa. Quindi, mentre si provvede ad un miglioramento che può rappresentare un miglioramento cospicuo, che va molto al di là dell'incremento del reddito nazionale, si provvede a costituire una commissione, presieduta dal Mini-

stro per la riforma; commissione di studio, la quale però deve essere una commissione di studio che non faccia della accademia. E, perché non sia semplicemente una commissione di studio, ma una commissione che porti in se una certa responsabilità, non solo è presieduta dal Ministro responsabile, ma è composta dei rappresentanti delle principali organizzazioni e dei rappresentanti dei vari settori della pubblica amministrazione, affinché le proposte che vengano fatte al Governo, con uno schema di progetto di legge, contengano già un parere che esprima, da un lato le esigenze dei lavoratori e, dall'altro, quelle della pubblica amministrazione.

Questo è un modo ragionevole di procedere, mi sembra. Non si porrà mai il Parlamento di fronte al fatto compiuto. Se il Parlamento non modifica certe proposte gli è perché esso pensa che siano corrette. Chè, se l'onorevole Nannuzzi pensasse che il Parlamento potrebbe essere posto di fronte al fatto compiuto da parte di una commissione di studio, avrebbe egli una ben bassa considerazione del Parlamento e della sua dignità !

Quindi, il Consiglio dei ministri esaminerà, studierà, eventualmente e probabilmente modificherà e, quindi, presenterà il progetto al Parlamento. Questo progetto che cosa conterrà ? E, qui, credo di poter rispondere in modo più preciso alla domanda. Anzitutto, stabilirà che tutto dev'essere nello stipendio e niente fuori dello stipendio. Per far sì che si sappia con esattezza qual'è la retribuzione di tutti i pubblici impiegati.

NANNUZZI. Tutto e per tutti ?

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Sì ! In ogni modo, questo è il principio fondamentale. Che, poi, la sua applicazione sia raggiungibile al cento per cento, com'io chiedo e mi auguro, dipende dall'atteggiamento dei vari settori parlamentari !

NANNUZZI. Sarebbe una grande rivoluzione !

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Sarebbe, credo, più semplicemente un'evoluzione !

Al tempo del regno di Umberto I, che, per altro, non era un grande re, ma che aveva ministri della statura di Giovanni Giolitti, la questione era stata affrontata e le cose andavano, per quanto ne sappiamo, abbastanza bene, credo. È del 1908 una legge predisposta dal governo Giolitti sulla pubblica amministrazione e che stabiliva proprio questo principio: tutto entro e niente fuori dello stipendio !

PRESIDENTE. Avrebbe un solo difetto una norma di questo genere e cioè che in pratica, poi, durerebbe solo sei mesi ! I precedenti non mancano a questo riguardo.

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Questo dipende, ripeto, dal Parlamento !

Vede, onorevole Lucifredi, non vorrei discutere ora, qui, su quella famosa legge cui ella allude, ma soltanto osservare che in quella legge non è che ci fosse questo principio soltanto, c'erano ben duecento articoli o quasi. Il progetto che io prevedo, invece, dovrebbe essere composto di pochissimi articoli; io auspicherei addirittura di far sì che esso consti di soli 10 articoli ! Perché, le leggi che sono molto complesse rischiano, diciamo, di non essere poi in pratica attuate, per effetto di quel certo fenomeno...

PRESIDENTE. Di degenerazione della funzione legislativa !

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Lo ha detto lei, onorevole Presidente !

PRESIDENTE. Esatto !

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Quindi, dicevo, la Commissione dovrebbe interessarsi di questi punti fondamentali: conglobamento di tutto nello stipendio, pensione in rapporto allo stipendio, carriere, possibilità di licenziamento anche di questo perché non ci può essere civiltà dove non c'è selezione. Ora nei paesi che noi usiamo chiamare democratici, la selezione si consegue attraverso il licenziamento dei non meritevoli e il premio per i meritevoli. E questo, è essenziale nell'ambito della pubblica amministrazione. Se non si attua questo principio tutto si livella, a vantaggio dei neghittosi e a scapito dei capaci e volenterosi. E, si sa, la moneta cattiva scaccia la buona. Lo vediamo in determinate situazioni, quando si consentono gli esodi volontari con notevoli vantaggi e si vede che spesso, i migliori se ne vanno e lasciano la pubblica amministrazione sprovveduta e con pochi elementi tecnici capaci. Oggi si verificano, ad esempio, casi come quello del ruolo ingegneri dei servizi tecnici erariali del catasto, in cui su 120 posti a disposizione, indetto il relativo concorso, si sono presentati due soli concorrenti, uno dei quali lo ha vinto e poi vi ha egli stesso rinunciato.

Ora, noi vorremmo, questa istituenda commissione vorrebbe, ripeto, riuscire a riportare le norme che regolano lo stato giuridico dei pubblici dipendenti a pochi concetti fondamentali. Dipenderà poi dal Parla-

mento conservarli nel tempo. Io sono convinto che li conserverà. Anche perché, tutto questo desiderio di intervenire qua e là con delle leggine – l'onorevole Nannuzzi ha parlato prima di 700 ! – dà una sensazione di instabilità, non solo delle istituzioni, ma, direi quasi del comportamento degli stessi parlamentari che le promuovono, i quali, così facendo, dimostrano di indulgere molto spesso ad incongruenti scopi...

NANNUZZI. Elettorali !

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Si fanno strumento di desideri quanto meno strani; il che non coincide sempre con il pubblico interesse.

NANNUZZI. Poi, c'è la... concorrenza !

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Concorrenza che, poi, determina le settecento proposte di cui lei parlava.

Vengo ora a trattare un altro punto fondamentale: la riforma delle competenze nel campo della pubblica amministrazione. Nel provvedimento di cui sto parlando ci sarà un articolo, spero, che stabilirà la competenza del Ministro come capo dell'Amministrazione, del direttore generale, del direttore capo-divisione, del direttore capo-sezione. Norme analoghe sono contenute già nell'attuale testo unico, però sembra che siano di difficilissima applicazione. Né io voglio qui illustrare quali sono le ragioni che hanno portato a questo. Certo è che nel decentramento autarchico e gerarchico va compreso anche quello, con delega della firma ed in via permanente, delle funzioni. Cioè, al Ministro devono essere riservate le funzioni inerenti all'esercizio del potere discrezionale; tutte le altre che si connettono all'emanazione di atti dovuti o vincolati, devono essere eseguite indipendentemente dall'intervento del Ministro.

Questo è il concetto cui si dovrà ispirare. Io procedo per concetti e, certamente, sono imperfetto dal punto di vista del linguaggio giuridico. Però spero di essere egualmente compreso.

NANNUZZI. Insieme alla determinazione della competenza vi sarà la determinazione della responsabilità ?

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Non c'è potere se non c'è responsabilità !

Vede, onorevole Nannuzzi, è molto importante non solo affermare la validità di certi principî, ma l'aiutare l'Amministrazione ad applicarli. Ora, ad esempio, c'è la Corte dei conti la quale, in uno dei tanti articoli della Costituzione, è stabilito che abbia il controllo preventivo sugli atti di governo ed il controllo consecutivo, invece, sui rendiconti. Uno degli altri punti che noi vorremmo stabilire è questo: che la Corte dei conti possa esercitare in tutta la loro pienezza le funzioni di controllo sugli atti di governo, e che il controllo venga esercitato, solo per la parte contabile, sui rendiconti consuntivi, affinché, dopo due mesi che si è chiuso il bilancio, il Parlamento riceva il consuntivo e, su questo ultimo, formuli le sue critiche, dopo che la Corte dei conti avrà espresso il suo parere.

Così avviene in altri paesi; per esempio avviene nella Germania federale e in Francia. Per quanto si riferisce poi alla competenza dei vari ministeri e al problema della codificazione, non nego si tratti di questioni di grande importanza, ma esse sono estranee ai compiti della commissione ministeriale da noi, come ministero, sollecitata, e vorrei anzi augurarmi che la commissione parlamentare cui ho l'onore di rivolgermi ponga all'ordine del giorno quel disegno di legge da me sempre apprezzato sull'azione amministrativa...

PRESIDENTE. C'è una Commissione speciale.

MEDICI, *Ministro della riforma della pubblica amministrazione*. ...di cui tutti avvertono l'importanza.

PRESIDENTE. Forse ha dimenticato un punto di grande importanza, onorevole Ministro: il problema degli organici. Perché, se ho ben compreso, il provvedimento che lei auspicà dovrebbe constare di dieci articoli ed, evidentemente, in una legge così breve non ci può essere un riordinamento degli organici. Su questo vorremmo un chiarimento.

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Ella mi insegna, onorevole Presidente, che una legge può essere breve ed avere molti allegati. Il primo allegato sarà il tabellone degli stipendi, dove tutto sarà nello stipendio e niente fuori dello stipendio. Uno dei modi con cui i pubblici dipendenti hanno cercato di sostanziare l'aumento della retribuzione, è lo sfondamento degli organici. Cosa triste e dolorosa. Abbiamo visto approvato da questa Commissione l'aumento a 150 del numero degli ispettori generali delle Finanze.

PRESIDENTE. Peccato che non ci sia ancora l'onorevole Turnaturi.

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Ho fatto al Senato delle dichiarazioni e ho anche scritto ripetutamente, per mettere in evidenza (e credo che nessuno di noi voglia proprio dis-

sentire) che l'ordinamento pubblico ha tanto bisogno di essere curato di gravi malattie che sono conseguenze tragiche di situazioni politiche di incertezza.

Io mi auguro, onorevoli colleghi, che veramente noi riusciremo a porre un fermo a questo andazzo di cose, perché quando tutti si sono scagliati contro la legge proposta dall'onorevole Pitzalis e poi hanno consolidato ciò che nella legge Pitzalis aveva carattere temporaneo, hanno assunto una posizione contraddittoria. Per cui vorrei esprimere la più ferma deplorazione su questo modo di procedere e come rappresentante del Governo rivolgo invito cortese e amichevole, ma insistente e preoccupato, ai colleghi perché si abbandoni la tendenza, tanto deplorevole, all'inflazione degli organici.

PRESIDENTE. Permette onorevole Ministro. Ella ha accennato quì che è stata la Commissione che ha approvato l'aumento di organici del Ministero delle finanze, e che ci sia stata una contraddizione nell'operato della Commissione. Mi è caro sottolineare che la Commissione ha resistito a maggiori richieste che sono state prospettate dal ministro delle finanze, suo collega nel Governo, come pure ha resistito ad una richiesta analoga del ministro della pubblica istruzione. La nostra Commissione ha resistito finché ha potuto.

Non si tratta di un malvezzo della Commissione o del Parlamento; si tratta di una indulgenza governativa, che non riesce a stabilire un orientamento comune fra i titolari dei vari ministeri, come più volte ho avuto occasione di lamentare. Pertanto, non posso accettare che siano attribuite alla nostra Commissione responsabilità che non le spettano; mancherei ai miei doveri di presidente se non sottolineassi questo punto.

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. La sua chiarezza esemplare è talmente gradita da me, che non ho da fare altro che ringraziarla. Mi sorprende il fatto che non fosse presente a quella seduta anche il Ministro del tesoro.

D'altra parte, onorevole Presidente, io potrei facilmente osservare che la Commissione è sovrana. In ogni modo, siccome noi siamo qui per discutere un problema che credo ci accomuni e non che ci divide, riprendendo il discorso, vorrei dire che uno dei problemi che va risolto per ottenere un aumento della produttività, è quello degli organici ed anche quello del trasferimento del personale da organico ad organico. Poiché in realtà lo statuto attuale non offre i mezzi che sono necessari per procedere ai trasferimenti e ai licenziamenti, che sono certamente spiacevoli, ma rappresentano una necessità.

Dobbiamo convincerci che senza uno strumento efficace per punire coloro che non sono meritevoli, qualunque riforma della pubblica amministrazione sarà nulla. Ecco perché anche questo punto sarà oggetto di esame in rapporto alla riforma degli organici.

PRESIDENTE. Grazie molto, onorevole ministro.

NANNUZZI. Il ministro ha parlato di un milione e duecento mila dipendenti pubblici. In questa cifra ha compreso tutti?

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Tutti.

NANNUZZI. Scuole, magistratura, tutti?

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Negli ultimi diciotto mesi sono aumentati di oltre ottantamila i nuovi posti di organico. Mentre nel mondo diminuisce il numero dei dipendenti pubblici in rapporto all'aumentata richiesta di forze del lavoro da parte delle industrie e di altri settori, e con l'impiego delle macchine diminuisce il numero delle persone ed aumenta la produttività e la retribuzione, negli ultimi diciotto mesi gli organici della nostra pubblica amministrazione sono aumentati di ottanta mila unità.

PRESIDENTE. Aumento di ottantamila unità significa ottantamila dipendenti in più o significa ottantamila unità che già lavoravano fuori ruolo e che sono stati immessi nei ruoli?

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Non posso rispondere con assoluta precisione.

In ogni modo, siccome vedo che, con piacere direi, la Commisione s'addentra, non dico in particolari, ma quanto meno nel vivo di certe questioni, io sono sempre qui pronto a chiedere conforto e aiuto e a dare qualsiasi notizia mi si richieda.

Perché, torno a dire, bisogna cercare la giustificazione di quanto ho detto prima! Specialmente nel settore delle aziende autonome si potrebbe fare constatazioni estremamente utili!

PRESIDENTE. Vorrei chiudere questa interessante discussione con l'augurio che l'onorevole Ministro possa tradurre in atto questi suoi enunciati propositi che, indubbiamente, sono quanto mai interessanti, anche se pensiamo che il problema sia estremamente arduo e che non sarà la cosa più facile di questo mondo risolvere. In ogni caso, il nostro è un augurio quanto mai fervido e sincero!

MEDICI, *Ministro per la riforma della pubblica amministrazione*. Per concludere, vorrei chiedere di essere invitato in futuro, per poter riferire alla Commissione quanto il Governo andrà facendo. Perché, solo in questo modo ci può essere quella continuità di contatti, di cui già parlavo poc'anzi, che è essenziale affinché poi i decreti-delegati non siano una sorpresa !

PRESIDENTE. Siano d'accordo.

A questo punto, se non vi sono altre osservazioni od obiezioni, può senz'altro rimanere stabilito che il seguito della discussione della proposta di legge n. 3448 è rinviato ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle 10,40.

IL DIRETTORE
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. FRANCESCO COSENTINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI