

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE

(Affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno)

GIOVEDÌ 24 GIUGNO 1965

(36^a seduta, in sede deliberante)

Presidenza del Presidente PICARDI

INDICE

DISEGNO DI LEGGE

« Norme transitorie per la costituzione del Consiglio superiore della pubblica amministrazione » (1160) (Discussione e rinvio):

PRESIDENTE	Pag. 415, 420
FABIANI	417
GIANQUINTO	419
GIRAUDO, relatore	416, 420
NENNI Giuliana	418, 420
PRETI, Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione	418, 419

La seduta è aperta alle ore 11.

Sono presenti i senatori: Agrimi, Aimoni, Bartolomei, Bisori, Chabod, Crespellani, De Luca Luca, De Michele, Fabiani, Gianquinto, Giraudo, Jodice, Nenni Giuliana, Orlandi, Palumbo, Petrone, Picardi, Preziosi, Schiavone, Tupini e Zampieri.

Interviene il Ministro senza portafoglio per la riforma della pubblica Amministrazione Preti.

P R E Z I O S I , Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Discussione e rinvio del disegno di legge:
« Norme transitorie per la costituzione del Consiglio superiore della pubblica amministrazione » (1160)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Norme transitorie per la costituzione del Consiglio superiore della pubblica amministrazione ».

Dichiaro aperta la discussione sul disegno di legge, di cui do lettura:

Articolo unico.

Nella prima costituzione del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, alla nomina dei 15 rappresentanti del personale, di cui al secondo comma, lettera g) dell'articolo 139 del decreto del Presidente della

Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, si provvede in base a designazioni delle organizzazioni sindacali a carattere nazionale maggiormente rappresentative.

Qualora tali designazioni non siano effettuate nel termine di trenta giorni dalla richiesta, il Presidente del Consiglio dei ministri provvederà d'ufficio.

G I R A U D O, *relatore*. Il disegno di legge in esame si riferisce alla costituzione del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, organo previsto dal decreto presidenziale 10 gennaio 1957, n. 3, avente carattere consultivo, da istituirsi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'articolo 138 del citato decreto prevede la struttura di questo Consiglio superiore, distinto in due sezioni e presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri (o da un ministro da lui delegato) e composto di membri ordinari e di membri straordinari.

L'articolo 139 descrive la composizione del Consiglio superiore. I membri ordinari sono: il Ragioniere generale dello Stato; due magistrati del Consiglio di Stato e due della Corte dei conti con qualifica non inferiore a consigliere, designati dai rispettivi Presidenti; quattro impiegati designati dal Presidente del Consiglio dei ministri, con qualifica non inferiore ad ispettore generale, di cui almeno due preposti ad uffici periferici; un direttore generale per ciascun Ministero, designato dal rispettivo Ministro; due sostituti avvocati generali dello Stato, designati dall'Avvocato generale; due professori ordinari di università, designati dal Ministro della pubblica istruzione; quindici dipendenti dello Stato, di cui tre delle carriere direttive, tre delle carriere di concetto, tre delle carriere esecutive, tre delle carriere del personale ausiliario e tre del personale salariato, eletti con sistema maggioritario mediante votazione di due candidati, dagli impiegati appartenenti alle rispettive carriere e, per i rappresentanti del personale salariato, dai salariati stessi.

In conformità di questa disposizione, fu emanato il Regolamento di esecuzione, approvato dal Presidente della Repubblica con decreto del 23 maggio 1958. Si provvede quin-

di, in data 25 aprile 1959, ad indire le elezioni, che furono però rinviate a tempo indeterminato su richiesta delle organizzazioni sindacali.

Non sfugge certo alla Commissione quale importanza abbia l'esistenza e la efficiente attività — sia pure consultiva — di questo organo, al fine di dare alla riforma della pubblica Amministrazione una completa evoluzione.

Si tratta di un organismo in cui sono rappresentati interessi diversi, certamente, ma che dovrebbe agire soprattutto a favore della funzionalità della pubblica Amministrazione. Nel suo ambito, indubbiamente, si potranno avere punti di vista diversi, che peraltro potranno trovare, nella più libera e più ampia discussione, la possibilità di contemperamenti tali da offrire al Governo, al Ministro della riforma burocratica, in particolare, quelle indicazioni indispensabili a dare alla nostra pubblica Amministrazione un suo assestamento, adeguato alle necessità di uno Stato moderno: si tratta di esigenze tecnico-amministrative, particolarmente sentite nelle attuali circostanze che vedono il Governo seriamente impegnato in quello sforzo di programmazione che contraddistingue il momento storico e politico che stiamo vivendo.

Il disegno di legge in discussione, data la difficoltà di giungere ad una elezione dei 15 membri, dipendenti dello Stato attraverso il sistema maggioritario, allo scopo di far funzionare questo importante organismo, propone di demandare (come è già avvenuto ad esempio per il Consiglio nazionale della economia e del lavoro — e il sistema ha funzionato ottimamente —) alle organizzazioni sindacali la designazione di tali membri.

Il disegno di legge non specifica il carattere delle organizzazioni sindacali e, anzi, il Consiglio di Stato, nel parere che ha espresso e che è stato pubblicato nel volume curato appunto dall'ufficio della riforma, accenna all'opportunità di indicare il carattere di tali organizzazioni. Il compito, però, è piuttosto difficile e complesso. Si pensa, in sostanza, che debbano essere le stesse organizzazioni sindacali a concordare tra di loro il metodo di designazione. Noi abbia-

mo, infatti, alcune federazioni di carattere nazionale per i dipendenti statali, alcuni dei quali confluiscono però in organizzazioni autonome meno rappresentative. Comunque, dovrebbero essere gli organismi sindacali che dovrebbero concordare il sistema di elezione, avendo a disposizione un mese di tempo dal momento in cui entrerà in funzione la legge. Trascorso questo mese, spetterebbe al Presidente del Consiglio designare i rappresentanti delle varie categorie di dipendenti dello Stato.

Naturalmente, questo termine è stato stabilito per costringere le organizzazioni sindacali a mettersi d'accordo.

Non sarei completo nella mia relazione, che pure è molto schematica e breve, se non accennassi ad un altro problema di fondo, posto a più riprese e in più sedi dagli organismi sindacali: il problema della cosiddetta pariteticità.

Su questo punto il parere del Consiglio di Stato è stato nettamente contrario: non si vede infatti quale sia la ragione di questa pariteticità, in quanto, come ho già accennato, il Consiglio superiore della pubblica Amministrazione non deve diventare un organismo sindacale o intersindacale — anche se argomenti sindacali non sono ovviamente esclusi dai compiti istituzionali —, ma sarà un organismo in funzione dell'interesse della pubblica Amministrazione. Perché, effettivamente, l'elemento essenziale è quello di fornire delle indicazioni, dei consigli, delle proposte che il Governo possa vagliare e su cui possa prendere delle decisioni.

Ora, il problema della pariteticità non viene compromesso dal disegno di legge in discussione.

Oggi, si tratta di dare vita a questo organismo, mentre il problema della pariteticità potrà essere discusso in un secondo momento. E sarà l'esperienza di questa prima attività, di questo primo periodo di attività del Consiglio superiore a dimostrare se l'articolo 139 potrà essere mantenuto o dovrà essere modificato.

Pertanto, io sottopongo al giudizio della Commissione l'opportunità di approvare l'articolo unico così come è formulato, senza

precludere la possibilità di adottare in seguito il principio della pariteticità che, in un periodo successivo, potrà essere preso in considerazione con ragioni più valide e più solide di quelle oggi portate.

F A B I A N I . Desidero giustificare la nostra richiesta, avanzata ieri, di un rinvio della discussione di questo disegno di legge, in quanto le organizzazioni sindacali erano sì d'accordo su questo problema, ma erano d'accordo sulla base di un principio di pariteticità che nel disegno di legge non è stato invece recepito. Infatti, il disegno di legge consente soltanto il superamento dell'ostacolo concernente il problema dell'elezione della rappresentanza del personale; non recepisce, invece, l'accordo per quanto riguarda la pariteticità tra i membri nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri e quelli nominati dalle organizzazioni sindacali.

Perciò, il rinvio ha consentito una maggiore discussione e quindi anche un approfondimento del problema, evitando l'approvazione di una norma incompleta.

Credo, contrariamente a quanto ha detto il collega Giraudo, che non si debba approvare il disegno di legge senza modificazioni, rinviando ad un successivo momento il problema della pariteticità.

Penso, invece, che si possa risolvere il problema nella seduta odierna con un emendamento al disegno di legge, inserendo cioè nel provvedimento la modifica prevista, per l'articolo 139, nell'accordo intervenuto fra le organizzazioni sindacali e il Ministro della riforma burocratica e riprodotto negli « Atti dell'ufficio della riforma dell'Amministrazione pubblica ».

Sussiste, indubbiamente, l'ostacolo del parere del Consiglio di Stato, che considera la composizione dell'organo non in funzione dell'esigenza di contemperare interessi contrastanti o di cui sarebbero portatrici le categorie accennate, ma al contrario come lo strumento più idoneo per il perseguimento del generale interesse della pubblica Amministrazione, dal che discende l'inopportunità di arrivare alla pariteticità richiesta.

Questo, però, non è il parere delle organizzazioni sindacali, le quali pensano invece che tale parità abbia anche un suo aspetto politico, amministrativo e sindacale e pertanto insistono su di essa.

Noi proponiamo, nella piena considerazione di tutti gli argomenti addotti dal Consiglio di Stato di sostituire l'articolo unico del testo in esame con il seguente:

« L'articolo 139 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, è sostituito dal seguente:

” I membri ordinari del Consiglio superiore della pubblica Amministrazione sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. Sono membri ordinari: a) il ragioniere generale dello Stato; b) due magistrati del Consiglio di Stato e due della Corte dei conti con qualifica non inferiore a consigliere, designati dai rispettivi presidenti; c) due impiegati scelti dal Presidente del Consiglio dei ministri con qualifica non inferiore a ispettore generale; d) dodici direttori generali scelti dal Presidente del Consiglio dei ministri fra il personale appartenente a Ministeri diversi; e) un sostituto avvocato generale dello Stato designato dall'Avvocato generale; f) venti dipendenti dello Stato designati dalle organizzazioni sindacali a carattere nazionale maggiormente rappresentative.

I membri ordinari del Consiglio superiore della pubblica Amministrazione, ad eccezione di quello di cui alla lettera a) del comma precedente, permangono in carica 3 anni e possono essere confermati.

Il Consiglio elegge in adunanza generale due presidenti di sezione da scegliere fra i membri di cui alle lettere b), c), d), e) ”».

Con tale nuova dizione noi riteniamo di poter conciliare tra loro le esigenze espresse dal Consiglio di Stato e quelle avanzate dalle rappresentanze delle organizzazioni sindacali.

N E N N I G I U L I A N A . Desidero informare la Commissione che ho avuto con-

tatti con le varie delegazioni sindacali. In realtà debbo rilevare che ci deve essere stato un malinteso, giacchè tali rappresentanze erano convinte che con il disegno di legge sarebbe stata approvata la modifica all'articolo 139 or ora proposta dal senatore Fabiani, e conseguentemente si sarebbe sanzionata l'assoluta parità tra membri governativi e membri eletti dalle organizzazioni sindacali.

Giunti a questo punto, ritengo che dovremmo fare nostra la proposta delle tre maggiori centrali sindacali circa l'accordo che, a quanto mi si dice, era stato raggiunto tra esse e il Ministro della riforma della pubblica Amministrazione, e conseguentemente accogliere l'emendamento proposto dal senatore Fabiani. D'altra parte è inutile approvare un provvedimento che poi, fra sei mesi — e quindi in condizioni sempre più difficili — probabilmente dovrà essere sostituito da un altro, praticamente consistente nell'articolo di legge concordato.

P R E T I , *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione*. Onorevoli senatori, avevamo trattato il problema con le organizzazioni sindacali e insieme eravamo arrivati alla conclusione che si potesse accettare il principio della pariteticità. Come pure insieme era stato compilato, presso l'Ufficio per la riforma della pubblica Amministrazione, l'emendamento alla vecchia legge del 1957. Come sempre, poi, abbiamo dovuto inviare il testo al Consiglio di Stato per sentire il parere di tale organo. Il Consiglio di Stato ha fatto le osservazioni di cui si è reso interprete il senatore Giraudo, suggerendo di non accogliere il principio della pariteticità: il numero degli alti funzionari dello Stato, praticamente designati dalla Presidenza del Consiglio, dovrebbe invece essere maggiore. Tale parere risale a parecchio tempo fa e non era certamente ignoto. Di qui la mia sorpresa di ieri mattina quando ho sentito parlare di rinvio, perchè la sera precedente erano venuti da me i rappresentanti sindacali e non mi avevano assolutamente parlato della questione.

Evidentemente, però, essi a tarda sera si erano accorti — molte settimane dopo che il testo governativo era conosciuto — che es-

so non risultava di loro gradimento; alla qual cosa, non avrei potuto mai pensare, dal momento che da due o tre mesi la volontà del Governo era ben risaputa. I rappresentanti sindacali sono arrivati alla loro conclusione all'ultimo momento ed hanno causato — direi per colpa della loro pigrizia — il rinvio ad oggi della discussione del provvedimento.

G I A N Q U I N T O . È stato, dunque, un rinvio giusto, necessario, oculato, saggio!

P R E T I , *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* Infatti quando avete chiesto il rinvio ad oggi, non mi sono opposto, ma mi sono soltanto fortemente lamentato del modo di agire dei rappresentanti sindacali i quali, nel corso del nostro colloquio, durato ben due ore, non hanno avanzato alcuna obiezione. Debbo pensare, allora, che questi sindacalisti abbiano atteso la notte per decidere definitivamente sulla questione...

G I A N Q U I N T O . Il rinvio, è indubbio, rappresenta uno dei modi per provare che il Senato è una saggia istituzione!

P R E T I , *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* Guardi, che io non accetto il detto latino: *senatores boni viri, senatus mala bestia*; a mio giudizio anche il Senato è *bonus*.

Per quanto riguarda il Governo, noi non abbiamo difficoltà ad accettare il principio della pariteticità, tanto più che esso era già stato concordato. Trattandosi di un organo consultivo e non deliberativo, i sindacalisti, anche se sono in numero pari agli alti funzionari nominati dal Presidente del Consiglio, non possono mettere in pericolo l'organizzazione dello Stato attraverso un colpo di maggioranza.

Tenendo presente, dunque, che si tratta di un organo consultivo, il Consiglio sarà molto utile allo Stato anche per discutere problemi che attualmente non sempre vengono dibattuti con molta responsabilità nelle più varie sedi. Il Governo, pertanto ritiene che si possa accedere alla proposta,

beninteso se i senatori della Commissione sono d'accordo.

Mentre pertanto in linea di principio il Governo non ha nulla da obiettare circa la pariteticità, vorrei anche notare che mi risulta che la CGIL, la CISL e l'UIL si sono messe d'accordo nel portare il numero dei membri da 15 a 20. L'aumento si può anche accettare: 40 persone non sono poi tante, se sui singoli argomenti non vogliono prendere la parola tutte.

In tal modo, poi, può darsi che si possa dare maggiore soddisfazione alle organizzazioni sindacali minori, che altrimenti si sarebbero trovate in difficoltà. D'altra parte, le varie organizzazioni sindacali sono più o meno d'accordo circa la rappresentanza, perchè si sa che nel settore del pubblico impiego la CISL è più forte, che la CGIL è al secondo posto, l'UIL al terzo (a notevole distanza), e che la CISNAL ha qualche consistenza. Ritengo, pertanto, che non sarà impossibile raggiungere un accordo con gli esponenti delle varie organizzazioni sindacali, studiando il problema insieme all'Ufficio per la riforma.

Però, l'emendamento presentato dal senatore Fabiani mi pone in qualche dubbio, perchè non vorrei che poi ci trovassimo di fronte ad un testo contenente errori.

L'articolo unico dice che, nella prima costituzione del Consiglio superiore della pubblica Amministrazione, alla nomina dei 15 rappresentanti del personale si provvede in base a designazioni delle organizzazioni sindacali a carattere nazionale maggiormente rappresentative. Si tratterebbe, quindi, di portare a 20 il numero dei rappresentanti del personale, lasciando fermo il principio che questo vale per la prima costituzione.

Sono dell'avviso che il riferimento alla prima costituzione del Consiglio vada lasciato inalterato, perchè se ad un certo momento le organizzazioni sindacali arrivassero alla conclusione che è meglio fare le elezioni e chiedessero di farle, noi non avremmo bisogno di modificare lo statuto.

Quindi, in due articoli, si potrebbero precisare, sia le modalità di costituzione, sia la definitiva composizione del Consiglio in esame.

1ª COMMISSIONE (Affari Presidenza Consiglio e Interno)

36ª SEDUTA (24 giugno 1965)

G I R A U D O , *relatore*. Accedo alla tesi del Ministro, in merito alla possibilità di recepire il concetto di pariteticità nella legge, per quanto forse sarebbe stato meglio rivedere tutta la materia dopo il primo triennio di attività di questo nuovo organo. Comunque, poichè il Governo è d'accordo, io penso che la Commissione non abbia difficoltà ad allinearsi su questa posizione.

Faccio peraltro osservare che, nel testo presentato dal senatore Fabiani, viene eliminata la lettera f), che prevede due professori ordinari di università designati dal Ministro della pubblica istruzione. Ora, io ritengo che la presenza di tali professori abbia un duplice valore: in primo luogo perchè si tratta di esperti di diritto amministrativo e in secondo luogo perchè si tratta di due rappresentanti di una tipica classe di dipendenti dello Stato.

N E N N I G I U L I A N A . Credo che possiamo essere tutti d'accordo, anche per quanto riguarda l'inserimento dei professori universitari.

P R E S I D E N T E . Giacchè siamo d'accordo sulla sostanza, prospetto l'opportunità che il relatore, insieme ai senatori Crespellani, Fabiani e Nenni, attenda a concordare un testo; in tal modo ritengo che noi, nella prossima seduta, avremo la possibilità di approvarlo rapidamente.

Se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione è pertanto rinviato.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 11,50.

Dott. MARIO CARONI

Direttore generale dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari