

CAMERA DEI DEPUTATI N. 410

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GUNNELLA, COMPAGNA, BIASINI, LA MALFA GIORGIO

Presentata il 6 luglio 1972

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli remunerativi dell'impiego pubblico e dell'impiego privato

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le strutture attuali dello Stato, ed in genere degli enti pubblici, favoriscono diffuse forme di discriminazione, che si manifestano con il consolidamento di situazioni di privilegi particolari che determinano a loro volta il moltiplicarsi di palesi ingiustizie.

Questa situazione, che si ripercuote direttamente sulla funzionalità della cosa pubblica, ha la sua più evidente espressione nella sostanziale differenziazione dei livelli retributivi, a seconda della diversa collocazione (Stato o parastato e nell'interno dello Stato fra le varie amministrazioni) che costituisce di fatto un disincentivo alla produttività per i prestatori di servizi pubblici non privilegiati.

Ciò è tanto più grave, in quanto a detti dislivelli retributivi si aggiungono compensi monetari di indole diversa, non direttamente dipendenti dalle norme contrattuali di settore, causando il diffondersi di una lunga serie di privilegi, non facilmente quantificabili, che accrescono in maniera oltremodo

sensibile gli scompensi originari, non solamente — come pur risulta comprensibile, anche se difficilmente accettabile — tra gli addetti dei settori pubblico e privato, ma anche all'interno dei comparti in seno alla stessa struttura pubblica.

Nel pubblico impiego tali anomalie risultano ogni giorno più rilevanti, con gravissime conseguenze sulla produttività del settore e sulla relativa funzionalità, per il fatto che premono negativamente le tendenze di ordinamenti differenziati, espressione da una parte di stratificazioni storiche e burocratiche e dall'altro di nuove realtà economiche, di nuove concezioni organizzative e retributive, di nuovi tipi di relazioni tra organi direzionali, politici ed amministrativi, mentre agisce in maniera assai sensibile anche la presenza attiva di organizzazioni sindacali, settorialmente organizzate, cui sfugge talora il quadro globale delle retribuzioni percepite nei singoli comparti.

Analoghi riscontri possono essere avanzati — sia pure nella sostanziale differenza delle

strutture — nel comparto dell'impiego privato, ove si riscontrano spesso situazioni di più accentuata anormalità, non solamente in relazione alle retribuzioni, già fortemente differenziate tra loro, percepite in seno al disorganico settore del pubblico impiego, ma anche in rapporto allo stesso apparato privato.

Ivi si riscontrano, infatti, rapporti di lavoro e retribuzioni che mutano in maniera sensibile da settore a settore e da comparto a comparto, nonché — in seno agli stessi comparti — da regione a regione, seppure in presenza di categorie e rapporti di produzione e lavoro del tutto simili.

L'azione sindacale degli ultimi anni, peraltro, è stata condotta sul piano operativo quasi sempre in via settoriale e corporativa, con conseguenze negative facilmente immaginabili sulla unitarietà delle retribuzioni, che pur dovrebbero caratterizzare analoghe condizioni di lavoro.

La legittimazione economica e giuridica di questo fenomeno nulla toglie, evidentemente, alla chiara ingiustizia di ordine sociale che esso comporta in relazione alle condizioni generali dei lavoratori mentre d'altro canto non si è riusciti a determinare un qualsiasi costrutto unitario in riferimento alla pur estrema varietà di situazioni del settore.

È ben vero che in una società pluralistica come quella italiana, che deve sempre più diversificarsi per essere realmente democratica, le differenziazioni sono direttamente connesse alla sua intrinseca struttura; ma è anche vero che il progressivo consolidamento di tali differenziazioni porta conseguenze estremamente gravi sul livello dei divari economici e sociali, concorrendo inoltre a rendere sempre meno facile la considerazione globale della dinamica occupazionale.

In questa maniera vengono persi di vista importanti aspetti, come quello della produttività sociale in relazione alla sua funzione, e della pressione sulla domanda globale, che influisce direttamente su tutta la economia del Paese e sulle tensioni monetarie. Ciò che si verifica, in concreto, nelle due ipotesi di movimento, sia del comparto pubblico che di quello privato.

A parte le anzidette considerazioni, sono da tener presenti anche i movimenti riflessi di un comparto sull'altro, data la spinta settoriale imitativa.

È chiaro, così, che i movimenti dei parastatali influiscono su quelli dell'impiego pubblico. In questa maniera i livelli retributivi si rincorrono, con sollecitazioni che i sindacati — di fatto — rendono continui, senza che

possa essere conseguentemente portato avanti un discorso serio sulla riforma delle strutture.

Il che conferma che non esiste alcuna chiara visione della precisa condizione dell'impiego pubblico e di quello privato e dei relativi, effettivi livelli retributivi. Questa lacuna costituisce un grave ostacolo per una seria politica di riordino del pubblico impiego e per una politica dei redditi di lavoro nell'impiego privato. Le varie fonti di impiego pubblico (Stato, parastato, enti locali, territoriali e non, enti vari, ecc.), con i loro autonomi centri di decisione organizzativa e retributiva; portano distorsioni anche nel reclutamento di nuove unità, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo (si veda, ad esempio, la gravissima carenza di tecnici nelle amministrazioni dello Stato, che condiziona negativamente l'azione pubblica, proprio nel momento in cui le vengono attribuiti crescenti compiti e nuove funzioni).

Questo stato di cose determina, nella sostanza, un vero e proprio svuotamento delle originarie funzioni pubbliche e un trasferimento dei suoi poteri effettivi o negli enti pubblici o nei grandi centri di decisione economica operanti al di fuori dello stesso comparto pubblico: cosa che si verifica in tutti quei casi in cui l'ordinamento pubblico risulta condizionato nel suo svolgersi dalla carenza di strumenti di intervento tecnicamente efficienti.

Per concludere, la retribuzione e le condizioni dell'impiego privato che — con le più recenti disposizioni di legge e in virtù delle contrattazioni sindacali — possono considerarsi stabili, al pari di quelle del comparto pubblico, per i loro livelli influiscono sulle scelte occupazionali singole a detrimento del settore pubblico, provocando reazioni in quest'ultimo. D'altra parte, vi è da considerare che i redditi, pubblici o privati, provenienti da rapporti di impiego tendono ad aumentare per una diversa organizzazione della società rispetto ad altri tipi di redditi e vengono a rappresentare una massa imponente, la cui manovra non dovrebbe costituire oggetto soltanto di indicazioni e risoluzioni da parte delle organizzazioni sindacali. Queste — pur nell'essere portatori di interessi particolari e settoriali, pur avendo una struttura privatistica al di fuori di una responsabilità collettiva, che compete solo ad organi politici e dello Stato — in effetti, come è stato più volte affermato, possono determinare scompensi nello sviluppo dell'economia e della finanza pubblica, nello stesso momento in cui viene ad aggravarsi la condizione, non con-

siderata concretamente, di coloro che sono alla ricerca di una prima occupazione o che sono disoccupati.

Non si può pretendere di attribuire tutta la responsabilità della politica economica agli organi politici e dello Stato quando non si ha la possibilità di un controllo dell'azione sia nel comparto dell'impiego pubblico che in quello privato. Da questa condizione ne consegue che gli organi di Governo sono obbligati a prevedere misure pubbliche, monetarie ed economiche, inflazionistiche o deflazionistiche, che danno all'economia strappi

spesso non compatibili con un ordinato sviluppo del sistema.

Solo un'inchiesta parlamentare può mettere in luce questo stato di cose e offrire al Parlamento, al Governo, ai sindacati, ai cittadini non solo documenti e indicazioni di motivazioni, ma strumenti coerenti per la politica economica e sindacale per l'attività legislativa.

Onorevoli colleghi, la proposta di legge che sottoponiamo alla vostra approvazione può rispondere efficacemente agli obiettivi sopradetti.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

È costituita una Commissione di inchiesta parlamentare per indagare e riferire al Parlamento sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli remunerativi dell'impiego pubblico e dell'impiego privato.

ART. 2.

La Commissione è composta di quindici senatori e quindici deputati.

Le amministrazioni dello Stato, degli enti locali, degli enti pubblici, degli enti economici, degli Istituti di credito, degli enti e società privati, delle Università e qualsiasi altra amministrazione pubblica e privata sono tenute a dare tutte le informazioni che saranno loro richieste.

ART. 3.

La Commissione può avvalersi di esperti da scegliersi fra dipendenti delle amministrazioni pubbliche, fra docenti universitari o di altre amministrazioni, nonché di studiosi e professionisti specializzati.

ART. 4.

L'oggetto dell'inchiesta, di cui all'articolo 1 della presente legge, deve fra l'altro comprendere, senza che costituiscano limiti all'inchiesta stessa, i seguenti obiettivi:

1) metodo di rilevazioni statistiche sui problemi dell'occupazione e della mobilità del lavoro, pubblico e privato;

2) metodo e sistemi di selezione e reclutamento del personale: *a)* nell'amministrazione dello Stato; *b)* negli enti locali; *c)* negli enti pubblici; *d)* negli enti economici; *e)* negli istituti di credito; *f)* nelle società private — finanziarie, bancarie, assicurative, industriali, commerciali, agricole;

3) efficacia dei sistemi di cui al punto 2 e indicazioni relative;

4) strutture dell'impiego pubblico, parappubblico e dell'impiego privato;

5) condizioni e rapporti di lavoro;

6) funzione dei contratti di lavoro nell'impiego privato: *a)* azione dei sindacati; *b)* ruolo dello Stato;

7) rivendicazioni sindacali e rapporti conseguenziali nell'impiego pubblico; ruolo dei sindacati e dello Stato;

8) posizione dello Stato e dell'ordinamento giuridico di fronte alle contrattazioni sindacali nei due settori d'impiego e riflessi sulle condizioni finanziarie ed economiche dello Stato, degli enti pubblici e della società;

9) livelli di reddito, nelle differenti manifestazioni: *a)* dinamica; *b)* differenziazione per categorie, per settori, per zone, per regioni, per comparti (pubblico e privato) in relazione alla produttività, alla misura dell'efficienza, alla funzione; *c)* ripercussioni rivendicative, in relazione alla differenziazione, e politiche di riequilibrio;

10) analisi dei redditi di lavoro subordinato — pubblico e privato — e loro influenza per dimensioni, orientamenti di domanda, per variazioni temporali nella dinamica economica;

11) esame comparativo con le situazioni e le condizioni dell'impiego pubblico e privato di altri paesi anche rappresentativi di differenti sistemi;

12) indicazioni per una politica dello Stato nel settore dell'impiego pubblico e privato per determinare i limiti di compatibilità del sistema nel quadro di una politica dei redditi;

13) conseguenze di una errata impostazione di una politica dei redditi sull'occupazione;

14) occupazione differenziata per settori e qualità, disoccupazione e pressione occupazionale in relazione alla politica dei redditi;

15) strutture pubblicistiche e privatistiche per una coordinata politica dei redditi di lavoro subordinato, pubblico e privato; situazioni e propositi.

ART. 5.

La Commissione d'inchiesta dovrà riferire al Parlamento entro diciotto mesi dalla sua costituzione, e dovrà semestralmente comunicare al Parlamento lo stato e lo sviluppo dell'inchiesta.

ART. 6.

Le spese necessarie per l'espletamento dell'inchiesta sono pariteticamente a carico del bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

ART. 7.

La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.