COMMISSIONE I

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

3.

SEDUTA DI SABATO 11 AGOSTO 1979

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **RIZ**

INDICE

PAG.

Disegno di legge (Discussione e approvazione):

Corresponsione nei mesi di agosto, settembre, ottobre e novembre 1979 al personale civile e militare dello Stato, in attività di servizio e in quiescenza, dei trattamenti economici già previsti in favore dello stesso personale dal decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163 (*Approvato dal Senato*) (534) 21

PRESIDENTE 21, 22, 23, 24, 26

BASSANINI 26

COLONNA 22, 25

PANDOLFI, *Ministro del tesoro* 23, 26

VERNOLA, *Relatore* 21, 23

Votazione segreta:

PRESIDENTE 26

La seduta comincia alle 8,35.

OLCESE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Discussione del disegno di legge: Corresponsione nei mesi di agosto, settembre, ottobre e novembre 1979 al personale civile e militare dello Stato, in attività di servizio e in quiescenza, dei trattamenti economici già previsti in favore dello stesso personale dal decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163 (Approvato dal Senato) (534).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Corresponsione nei mesi di agosto, settembre, ottobre e novembre 1979 al personale civile e militare dello Stato, in attività di servizio e in quiescenza, dei trattamenti economici già previsti in favore dello stesso personale dal decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163 », già approvato dal Senato nella seduta del 10 agosto 1979.

L'onorevole Vernola ha facoltà di svolgere la relazione.

VERNOLA, *Relatore*. Con una relazione brevissima illustrerò il disegno di legge

al nostro esame; disegno di legge che indubbiamente parte dalla norma contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 77 della Costituzione, giacché va premesso che il decreto-legge n. 163 del 29 maggio 1979 che regolamentava, sia per la parte economica, sia per quella normativa, il trattamento riservato ai dipendenti civili e militari dello Stato non è stato convertito in legge.

Si poneva allora il problema di sanare – desidero sottolineare per inciso che il termine « sanatoria » mi sembra quanto meno poco felice – e di regolamentare gli effetti giuridici del decreto non convertito. Mai come in questo caso l'opportunità, se non addirittura la necessità, di una regolamentazione di tali effetti mi pare che si ponga in tutta evidenza.

Con il disegno di legge al nostro esame si fanno salvi gli effetti economici del decreto citato, naturalmente in vista di una regolamentazione dell'intera materia, così da rendere definitivi questi effetti che hanno già trovato attuazione dopo la entrata in vigore del decreto-legge non convertito.

Il primo articolo del disegno di legge al nostro esame regolamenta tali effetti e, nello stesso tempo, li estende ad un periodo di tempo, sia pur breve, durante il quale si dovrà procedere all'approvazione della legge ordinaria. Nel secondo comma dello stesso articolo si precisa, inoltre, che restano fermi le decorrenze ed i termini stabiliti dal decreto.

Sono confermate anche le autorizzazioni di spesa di cui agli articoli da 77 a 82 del decreto citato. Il motivo per cui si fa riferimento a diversi articoli consiste nel fatto che in essi vengono contemplate varie categorie di lavoratori.

L'articolo 2 regolamenta l'impegno di spesa per il periodo previsto dall'attuale disegno di legge, prevedendo anche la possibilità per il ministro del tesoro di apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

L'articolo 3, infine, mentre, da un lato, stabilisce che la legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, dall'altro lato sancisce il suo termine al 30 novembre dell'anno in corso. Debbo rilevare che una norma di tal genere non credo comporti problemi sotto il profilo costituzionale, dal momento che l'articolo 77 della Costituzione prevede una tale possibilità. Se mai, si potrebbe porre una questione formale, ma mi pare che le circostanze ci esonerino dal farlo. Certamente la formula usata all'inizio dell'articolo 1: « È data sanatoria », ha un sapore arcaico, ma, ripeto, non credo sia il caso di apportare modifiche.

Qualche perplessità potrebbe suscitare anche il termine del 30 novembre 1979: sarebbe veramente un fatto encomiabile se i due rami del Parlamento giungessero, entro quella data, ad emanare la legge relativa ad una disciplina organica della materia.

In ogni caso, tale termine è troppo ravvicinato: basti pensare che il decreto-legge originario constava di ben 84 articoli e che critiche e proposte di modifica su di esso sono pervenute sia al Senato, sia qui alla Camera da parte delle organizzazioni sindacali.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

COLONNA. Le osservazioni del relatore, onorevole Vernola, trovano sostanzialmente consenziente il gruppo comunista. A nostro avviso, bisogna dare atto al Governo della correttezza con la quale ha agito in questa occasione: invece di imboccare la consueta strada del decreto-legge, esso ha preferito, infatti, ricorrere alla presentazione di un disegno di legge.

Debbo sottolineare, inoltre, che qualche perplessità può suscitare la tecnica legislativa adottata nel provvedimento al nostro esame: dico questo perché molto spesso tale accusa viene rivolta ai progetti di iniziativa parlamentare. Evidentemente, in questo caso, gli uffici legislativi dell'esecutivo hanno mostrato qualche carenza.

Comunque, poiché non è il caso né il momento di fare i perfezionisti ed in considerazione anche del fatto che la sostan-

za del provvedimento in oggetto è condivisibile, esprimo, anticipandolo in questa sede, il voto favorevole del gruppo comunista, associandomi con molto calore all'auspicio del relatore perché entro il 30 novembre dell'anno in corso si possa arrivare ad una disciplina completa del nuovo ordinamento dei dipendenti dell'amministrazione dello Stato, i cui problemi sono ormai indilazionabili.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

VERNOLA, *Relatore.* Non ho nulla da aggiungere a quanto ho già detto in sede di relazione. Raccomando, perciò, ancora una volta la sollecita approvazione del disegno di legge in esame.

PANDOLFI, *Ministro del tesoro.* Ringrazio l'onorevole relatore per essere riuscito ad associare concisione ed efficacia nella illustrazione del disegno di legge in discussione e ringrazio l'onorevole Colonna per aver seguito un pari stile, devo dire con sostanziale coincidenza di valutazioni con il relatore.

Desidero intervenire brevemente per mettere a fuoco alcuni elementi relativi al provvedimento in esame che ritengo doveroso illustrare alla Commissione.

L'origine del disegno di legge va ricercata nella difficile vicenda della contrattazione triennale relativa al settore del pubblico impiego per gli anni 1976-78. Ciò fa comprendere subito come ci si trovi di fronte ad una situazione anomala, tenuto conto dei particolari elementi di difficoltà che caratterizzano la contrattazione relativa al settore del pubblico impiego nel nostro paese.

Desidero al riguardo richiamare l'attenzione della Commissione sul fatto che gli obiettivi di delegificazione in materia di contrattazione per il settore pubblico più volte annunciati siano stati conseguiti solo in minima parte, cioè solo per quanto riguarda l'articolo 9 della legge n. 382 che stabilisce l'uso del decreto del Presidente della Repubblica per la concessione di miglioramenti retributivi ai pubblici dipendenti, prevedendo tuttavia la forte limitazione che il ricorso al decreto sia possibile solo per l'effettuazione di variazioni quantitative all'interno della spesa già prevista.

Per quanto riguarda il provvedimento in discussione i miglioramenti retributivi previsti derivano da modifiche dell'ordinamento, prevedendo gli accordi scaturiti dalla contrattazione periodica 1976-78 un nuovo assetto del pubblico impiego basato sull'introduzione dei livelli funzionali, e non sarebbe quindi stato possibile applicarli attraverso l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica.

Come la Commissione ricorda, alla fine del 1978, cioè allo scadere del triennio di applicazione, la contrattazione relativa al settore del pubblico impiego era ancora aperta ed in larga parte da definire e ciò spinse l'allora Presidente del Consiglio, onorevole Andreotti, a portare il problema in Parlamento. Dopo il dibattito svoltosi alla Camera il 31 ottobre 1978, fu siglato, il 9 novembre, il cosiddetto protocollo di palazzo Chigi, che ha introdotto un nuovo metodo di svolgimento della contrattazione per il pubblico impiego, sancito successivamente dalla legge quadro che ha trasferito la competenza in materia dalla Presidenza del Consiglio al Ministero del tesoro.

Nel dicembre del 1978, dopo la nomina di un sottosegretario competente per la materia, le trattative con le organizzazioni sindacali ripresero e si conclusero soltanto a metà aprile del 1979, quando la produzione legislativa era interrotta a causa dell'avvenuto scioglimento delle Camere.

Il Governo si trovò allora davanti alla spiacevole alternativa di attendere il nuovo Parlamento, nonostante le serie conseguenze che sarebbero derivate da un ritardo nella corresponsione dei miglioramenti salariali e con il rischio di concentrare poi nell'ultimo mese dell'anno ingenti esborsi che sarebbero andati ad aggiungersi a quello derivante dalla corresponsione della tredicesima mensilità, o fare ricorso al decreto-legge.

Il Governo scelse questa seconda strada, ma il decreto-legge, dal contenuto assai ampio, non è andato al di là della discussione in sede referente presso la I Commissione del Senato. Per tale ragione, si è ricorsi alla soluzione del provvedimento in esame, più corretta rispetto alla riproposizione del decreto, ma che, come giustamente ha rilevato il relatore, lascia qualche dubbio relativamente alla formulazione del testo. Il disegno di legge, infatti, regola, secondo l'articolo 77 della Costituzione, gli effetti di un decreto-legge non convertito, ma, nello stesso tempo, dà efficacia alle norme decadute fino al 30 novembre del 1979, risolvendo il problema in un modo che io per primo giudico di emergenza e confuso. Debbo, tuttavia, sottolineare che, se non si fosse provveduto in tale maniera, saremmo stati costretti ad interrompere la corresponsione dei nuovi emolumenti salariali ed il lavoro degli uffici che si stanno occupando dell'attuazione del riordinamento generale del settore del pubblico impiego.

Per quando riguarda il nuovo disegno di legge in materia che il Governo si è impegnato a presentare rapidamente, desidero rilevare che si tratterà di un provvedimento assai più ampio dello stesso decreto-legge n. 163 che stralciava la parte economica dall'insieme delle disposizioni relative al nuovo sistema retributivo-funzionale del settore del pubblico impiego. Il Parlamento sarà, pertanto, chiamato ad un lavoro assai complesso ed impegnativo.

Occorre concludere rapidamente quanto ancora si riferisce alla contrattazione 1976-78, poiché sta per avviarsi quella relativa al periodo 1979-81, che si svolgerà secondo i criteri introdotti dalla legge-quadro.

Desidero richiamare l'attenzione della Commissione sul fatto che sia stato chiamato a far parte del nuovo Governo un ministro senza portafoglio con competenza specifica rispetto alle questioni relative alla funzione pubblica e sulla opportunità di mettere in parallelo, nel corso della trattativa periodica che sta per aprirsi, secondo una visione generale dei problemi, gli aspetti retributivi con quelli concernenti la produttività della pubblica amministrazione.

Ci troviamo in uno stato di progressivo degrado della pubblica amministrazione, tuttavia abbiamo le idee abbastanza chiare in merito alle cose che si devono fare: abbiamo avuto sì un incontro con le organizzazioni sindacali, ma non dobbiamo dimenticare che si tratta di un compito immenso.

Per quanto riguarda il passato triennio, è *conditio sine qua non* perché si possa intraprendere questo nuovo lavoro. È essenziale, infatti, che il pubblico impiego esca da questa contrattazione non soltanto risarcito nel suo *status* economico rispetto ad altre categorie di dipendenti privati, ma anche rafforzato nella sua capacità di lavoro, nelle motivazioni del concetto stesso di lavoro e in generale nella sua capacità di servizio al paese.

Queste cose mi sembrava necessario dire, sia pure in maniera molto affrettata, per rammentare ai colleghi della Commissione affari costituzionali l'importanza della materia e quindi per raccomandare l'approvazione, per il momento, del disegno di legge n. 534.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Pandolfi per le sue precise e concise osservazioni in merito a questa delicatissima materia.

Comunico che la V Commissione bilancio ha espresso parere favorevole alla unanimità sul disegno di legge.

Passiamo all'esame degli articoli che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura.

ART. 1.

È data sanatoria degli effetti derivati dall'applicazione del decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163, ed è altresì autorizzata, in attesa di apposita legge per la completa disciplina del nuovo ordinamento retributivo-funzionale dei dipendenti delle Am-

ministrazioni dello Stato destinatari dello stesso decreto-legge, l'ulteriore corresponsione dei trattamenti economici di attività e di quiescenza previsti dal decreto-legge medesimo non convertito in legge.

Ai fini di quanto previsto dal precedente comma, restano fermi le decorrenze e i termini stabiliti col decreto-legge ivi indicato.

Sono confermate le autorizzazioni di spesa di cui agli articoli 77, 78, 79, 80, 81 e 82 del decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163.

(*È approvato*).

ART. 2.

All'onere derivante dalla presente legge per gli anni 1978 e 1979, compresi i trattamenti già erogati in applicazione del decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163, valutato in complessive lire 1.270.000 milioni, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento inscritto al capitolo n. 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1979.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

(*È approvato*).

ART. 3.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana ed ha effetto sino al 30 novembre 1979.

(*È approvato*).

Passiamo alle dichiarazioni di voto.

COLONNA. Ringrazio la cortesia del ministro che ha voluto in quest'occasione spiegarci evoluzione, natura e merito di questo disegno di legge. Questa sua gentile attenzione, signor ministro, mi offre il destro per fare qualche osservazione sulle questioni sollevate, senza per altro entrare nel merito e senza fare recriminazioni sul fatto che le contrattazioni 1976-78 si concludano nel 1979, ragione per la quale si è reso necessario il ricorso al decreto-legge, il quale però solleva una serie di preoccupazioni anche nell'ambito delle organizzazioni sindacali, che sono poi quelle che hanno direttamente trattato l'accordo.

In questa sede vorrei soffermarmi su alcuni punti che sembrano importanti, almeno a parere del gruppo comunista. Il primo riguarda il fatto che la definizione del contratto per il periodo 1978-81 apre un grosso problema in merito alla disciplina e alla normativa che sono più ampie di quelle travasate nel decreto. A questo punto è opportuno dare inizio alla contrattazione con i sindacati, onde evitare che si arrivi al 1981 con la necessità di un decreto-legge che la chiuda; nonché è urgente presentare il disegno di legge-quadro per la definizione di questa complessa procedura, che sappiamo essere oggetto di ampie discussioni. Riteniamo che la legge-quadro sia uno strumento necessario per far sì che tutto il procedimento avvenga in maniera regolare, non contestabile e rapida.

Se non ricordo male, il Presidente del Consiglio nel suo discorso di presentazione alle Camere, ha fatto un accenno al riguardo, ma ritengo che debba essere un punto prioritario nell'azione del Governo e in particolare della nostra Commissione che ne è competente.

Ancora in merito alla contrattazione, sarebbe opportuno che il Governo informasse il Parlamento, e la Commissione affari costituzionali in particolare, sull'andamento delle proposte e sulle vie che si intendono seguire per la risoluzione dell'accordo.

Questa mia richiesta è motivata dal fatto che, non essendovi alcun elemento di informazione, è impossibile intervenire prima della contrattazione e cioè proprio quando tale intervento sarebbe quanto mai utile.

Infine, per quanto concerne il provvedimento che il ministro ci ha preannunciato, ci auguriamo che esso tenga conto

del fatto che il complesso della disciplina del pubblico impiego si articola da una parte con un procedimento regolato da una legge e dall'altra con la contrattazione collettiva, che è appunto prevista dalla legge-quadro. Esiste un problema di rapporti, di merito e di procedure che comportano un diverso confronto fra Parlamento e Governo.

La nostra preoccupazione sta nel fatto che il disegno di legge non invada competenze che riguardano la contrattazione collettiva ed il potere dei sindacati ma che rimanga nell'ambito concordato della ripartizione di competenze per la definizione complessiva del rapporto del pubblico impiego che è articolato in vario modo, a seconda che si tratti di questioni economiche, retributive o di *status*.

Fatte queste precisazioni, ringrazio il ministro ed annuncio il voto favorevole del gruppo comunista.

BASSANINI. Il gruppo socialista voterà a favore del disegno di legge in esame, sollecitando nel contempo il Governo a presentare quanto prima il provvedimento di attuazione degli accordi intervenuti per il triennio 1976-1978, tanto per la parte economica che per quella normativa, accordi che contengono l'impegno di una innovazione, cioè di quel risanamento dell'amministrazione che costituisce (basterebbe ricordare quanto scritto nel documento Pandolfi della scorsa estate) il presupposto per la stessa manovra complessiva di uscita dalla crisi e di ripresa dello sviluppo, che è necessaria in questo momento per il nostro paese. Sottolineo d'altra parte la necessità di ripresentare urgentemente, come la modifica dello stessa struttura di Governo, con l'istituzione del Ministero per la funzione pubblica, a nostro avviso richiede, la legge-quadro sul pubblico impiego, in modo da offrire ai rinnovi contrattuali, pur essi urgenti, dato che il triennio 1979-81 è già iniziato, un quadro di riferimento anche procedurale.

Chiarisco brevemente l'accenno all'impatto della nuova struttura del Governo sulla legge-quadro, anche perché il ministro Pandolfi qui presente ne possa prendere nota. L'istituzione del Ministero per la funzione pubblica comporta la scelta, più volte auspicata dalla nostra e da altre parti politiche, della riunificazione in capo alla Presidenza del Consiglio delle funzioni di governo del personale. È stata così invertita una tendenza che era emersa alla fine della scorsa legislatura (di cui il precedente disegno di legge-quadro sul pubblico impiego, presentato dal quinto Governo Andreotti, era espressione), che concentrava invece la funzione di amministrazione del personale presso il ministro del tesoro.

PANDOLFI, *Ministro del tesoro. Pro tempore.*

BASSANINI. Il nostro voto favorevole a questo disegno di legge non può, a nostro avviso, non essere accompagnato da un auspicio e da una richiesta pressante al Governo affinché i due disegni di legge per l'attuazione dei contratti già stipulati per la nuova disciplina delle procedure contrattuali per il pubblico impiego siano presentati con la massima urgenza. Su di essi vi sono la disponibilità e l'impegno della nostra parte politica a concorrere alla loro approvazione nei tempi più brevi possibili, per dare un assetto stabile, anche dal punto di vista delle procedure, al settore pubblico.

PRESIDENTE. Il disegno di legge sarà subito votato a scrutinio segreto.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto del disegno di legge esaminato nella seduta odierna.

(*Segue la votazione*).

Comunico il risultato della votazione:

Disegno di legge: « Corresponsione nei mesi di agosto, settembre, ottobre e novembre 1979 al personale civile e militare dello Stato, in attività di servizio e in quiescenza, dei trattamenti economici già

previsti in favore dello stesso personale dal decreto-legge 29 maggio 1979, n. 963 », (*Approvato dal Senato*) (534).

Presenti e votanti . . . 23
Maggioranza 12
Voti favorevoli . . 23
Voti contrari . . . —

(*La Commissione approva*).

Hanno preso parte alla votazione:

Armella, Barcellona, Bassanini, Bertani Eletta, Bozzi, Buttazzoni Tonellato Paola, Canullo, Cattanei, Ciannamea, Colonna, Gitti, Greggi, Gui, La Penna, Loda, Moschini, Olcese, Pazzaglia, Riz, Rodotà, Vernola, Vincenzi, Virgili.

La seduta termina alle 9,10.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO