

ATTI PARLAMENTARI

X LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIII
n. 5-quinquies

RELAZIONE

SULLO STATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(Anno 1990)

*(articolo 30 della legge 28 ottobre 1970, n. 775,
e articolo 16 della legge 29 marzo 1983, n. 93)*

PREDISPOSTA DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(ANDREOTTI)

E DAL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

(GASPARI)

Trasmessa alla Presidenza il 30 settembre 1991

dal Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

(CIRINO POMICINO)

e dal Ministro del Tesoro

(CARLI)

*(Allegata, ai sensi dell'articolo 16 della legge 29 marzo 1983, n. 93,
alla Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1992)*

PAGINA BIANCA

I N D I C E

DA UNA RELAZIONE ALL'ALTRA	Pag.	5
L'ORGANIZZAZIONE	»	13
I cambiamenti strutturali	»	15
Il processo di informatizzazione della P.A.	»	55
I rapporti con l'utenza	»	95
Sperimentazione: la misurazione dei carichi di lavoro	»	101
Iniziative della P.A. italiana in vista del processo di integrazione comunitaria	»	112
IL PERSONALE	»	129
I dipendenti pubblici	»	131
Le principali tematiche del personale	»	191
Mobilità e assunzioni	»	255
La parità uomo-donna: dalla parità alle pari opportunità ...	»	274
Le assenze del personale	»	283
LE INNOVAZIONI LEGISLATIVE	»	357
La legge 28 febbraio 1990, n. 37	»	359
La legge 26 aprile 1990, n. 86	»	361
La legge 8 giugno 1990, n. 142	»	364
La legge 12 giugno 1990, n. 146	»	368
La legge 7 agosto 1990, n. 241	»	373
La legge 23 gennaio 1991, n. 23	»	385
Riordinamento della dirigenza statale	»	386
Istituzione del difensore civico	»	389
Accesso ai pubblici impieghi	»	390

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

LE RELAZIONI SINDACALI	Pag. 391
La contrattazione del triennio 1988-1990	» 393
1. - Le procedure	» 393
2. - Le linee di indirizzo e i contenuti normativi comuni degli accordi sindacali del triennio 1988-1990	» 398
3. - Gli accordi di comparto del triennio 1988-1990	» 403
4. - Gli aspetti microeconomici e i riflessi sul bilancio dello Stato	» 412
L'attività ispettiva	» 421
L'osservatorio sulle pronunce giurisprudenziali in materia di P.I.	» 424
Le aspettative e i permessi sindacali	» 426
- Le aspettative sindacali	» 426
- I permessi sindacali	» 427
L'ATTIVITÀ DEGLI ORGANI AUSILIARI DELLA P.A.	» 433
Il Consiglio superiore della P.A.	» 435
La Scuola superiore della P.A.	» 437
La Commissione per il controllo dei flussi di spesa con funzioni di Osservatorio del pubblico impiego	» 445
<i>Allegato A</i> - Criteri per l'analisi dei costi	» 451
<i>Allegato B</i> - O.C.S.E.: esame delle iniziative assunte per migliorare le relazioni tra i cittadini e l'amministrazione	» 465
INDICE ANALITICO DELLE NORME	» 495
INDICE ANALITICO DELLE AMMINISTRAZIONI E DEGLI ENTI	» 502

Da una relazione all'altra.

Una delle fratture più rilevanti che si registrano in Italia é quella fin troppo nota ed analizzata tra Paese legale e Paese reale.

Al di là delle motivazioni generali riconducibili al ritmo sempre più accelerato di evoluzione del sistema a livello mondiale e di quelle più specificamente proprie del nostro Paese, tale frattura sembra doversi ricondurre anche ad una tendenziale dicotomia tra il momento tecnico-elaborativo e quello pratico-attuativo nell'affrontare le problematiche.

E' così che può succedere che elaborazioni anche raffinate, di notevole valenzaolutiva, non sortiscono gli esiti auspicati o addirittura creino stratificazioni, talvolta a contraddizione interna, perché probabilmente non é esistito quale patrimonio diffuso un sufficiente livello di cultura e di trasparenza o, almeno, non sono esistiti collaudati meccanismi e momenti di partecipazione alla omonica vicenda delle analisi, soluzioni, applicazioni.

Esemplare é la divaricazione che possiamo verificare tra gli sforzi teorico-normativi compiuti per il processo di ammodernamento della Pubblica Amministrazione ed i risultati non sufficientemente positivi che ne derivano.

Tuttavia una nuova, promettente tendenza va delineandosi e la legge n. 241/1990, emblematicamente detta sulla trasparenza amministrativa, vi é significativa testimonianza intervenuta a consacrare la strategia perseguita nella negoziazione dell'ultimo triennio intesa a dare il giusto valore alla comunicazione interna ed esterna alla P.A..

E ciò in parallelo a quella che sembra essere un'altra linea tendenziale di questi ultimi anni, volta non tanto ad evidenziare gli obiettivi, quanto a regolamentare le procedure per conseguirli: é la nozione stessa di democrazia che si é andata maggiormente radicando, in un circolo virtuoso di reciproco rafforzamento tra cultura e libertà.

In questo clima appare indispensabile un'operazione di

rivisitazione degli aspetti genetici della Relazione al Parlamento sullo stato della P.A., se veramente si vogliono conseguire gli obiettivi che le stesse norme che la prevedono le assegnano.

Già da qualche anno, la Relazione ha assunto una sistematica espositiva che si è distinta per maggiore completezza e soprattutto per maggiore aderenza all'attualità delle tematiche trattate. Ma l'eco, al di là della relativamente ristretta cerchia degli addetti ai lavori, non si è spinta negli altri oltre un pressoché rituale appuntamento annuale di verifica dei tassi di assenza del personale pubblico.

Pertanto, anche se la presente edizione è il frutto, e non poteva non esserlo, della consueta procedura genetica, essa, interiorizzando in sé la legge 241/1990 nonché la visione operativa della programmazione per obiettivi, ha del nuovo nell'invito che rivolge all'interno ed all'esterno della P.A. per costruire insieme la nuova edizione della medesima.

E' da rilevare infatti che la linea di costruzione della Relazione, di comunicazione diretta delle singole Amministrazioni, degli Enti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, mentre sembra in grado di fornire apprezzabili risultati sul piano espositivo di quanto già avvenuto, non sembra in grado di assicurare lo stesso livello sotto un profilo propositivo, in quanto mancano strutturalmente, da una parte, dei momenti di verifica e proposta collegiale dall'interno e, dall'altra, l'apporto e la testimonianza del Paese-sistema che entra in relazione con la P.A..

La relazione, d'altro lato, da fenomeno sostanzialmente separato, dovrebbe entrare a far parte del grosso circuito informativo e propositivo in cui il momento finale è rappresentato dalla produzione normativa. Inserirla in tale contesto significa da una parte far decantare un'autentica "politica" dell'alta dirigenza, in un'operazione di maggior chiarezza di rapporto con le forze politiche, e d'altra parte offrire una sistematicità di presenza critica e propositiva anche alle forze imprenditoriali e sociali, non trascurando i contributi di fenomeni quali l'associazionismo ed il volontariato.

In questa ridisegnata strategia di apertura benissimo potrebbero trovare collocazione raffronti con gli altri Paesi, con una particolarissima e coerente attenzione alle vicende amministrative dei Paesi Comunitari.

D'altra parte, è innegabile la valenza dell'attuale formula redazionale della relazione, che costituisce anche lo spunto di rilevazione delle grandi linee di tendenza nella pubblica amministrazione e di indicazione di grosse tematiche "in sofferenza".

Sotto il primo profilo si conferma che il percorso teorico di rinnovamento può ritenersi soddisfacente mentre si evidenzia sempre più il difetto nella P.A. di cultura, mentalità, tipologia di professionalità e, soprattutto, la mancanza di un quadro normativo di riferimento in ordine a poteri e responsabilità.

Manca, in sostanza, l'esatta definizione di una nuova figura del dirigente, fisiologicamente necessaria a gestire i nuovi scenari "in itinere". Si è consapevoli di un'ulteriore frattura: si sa, schematizzando, cosa e come fare, ma non è stato normativamente definito chi e, soprattutto, in quale posizione.

Non può, pertanto, non cogliersi ancora una volta l'urgente necessità di risolvere la tematica della riforma della dirigenza.

Una nota comune a tutte le amministrazioni è data dalla costante lamentela sull'insufficienza del personale che non consente di svolgere compiti sempre più pressanti, e spesso volte innovati dalle norme che si susseguono a ritmo incalzante negli anni.

L'organico del personale, peraltro, non è stato rinnovato dalle amministrazioni soprattutto per le difficoltà incontrate nella definizione dei carichi funzionali di lavoro. D'altro canto, non è stato possibile completare neanche quello già stabilito, per le disposizioni limitative delle assunzioni, e in particolar modo coprire le carenze, che si aggravano di anno in anno, di personale dei profili professionali delle ex carriere ausiliaria ed esecutiva.

Sarebbe opportuno, al riguardo, ripensare le vigenti modalità di attuazione del cosiddetto "blocco delle assunzioni di personale", agganciando, ai fini di una flessibilizzazione della manovra, la percentuale consentita non più alle specifiche qualifiche, ma al costo generale del personale della singola amministrazione.

Sono state evidenziate perplessità, con l'entrata a regime della legge 312/1980, in ordine alla tipologia di profili professionali da riservare, "pro quota" all'assunzione diretta delle cosiddette "categorie protette", perplessità che possono essere superate facendo coincidere l'area di professionalità degli appartenenti alle categorie in parola con quella dei lavoratori di cui all'art. 16 della legge 56/87 da assumere mediante ricorso agli uffici di collocamento.

Circa i rapporti di lavoro a tempo parziale, i dati pervenuti sono del tutto irrilevanti ma significativi, purtroppo, dell'impatto negativo dell'istituto, generalizzato con la legge n. 554/88, che avrebbe dovuto costituire strumento di una migliore e più efficiente organizzazione del lavoro; i pochi casi di cui si ha notizia riguardano soltanto l'accoglimento di istanze personali di taluni dipendenti.

Anche il ricorso al rapporto a tempo determinato, ad esclusione dei comparti degli enti locali e della sanità e di talune aziende in cui l'applicazione è ormai storica, non riesce a decollare nelle altre amministrazioni per il timore del ripetersi di precedenti esperienze che hanno portato alla trasformazione del rapporto da precario in definitivo, aggirando di fatto le disposizioni sull'accesso al pubblico impiego, in seguito alla inamancabile pressione esercitata dagli interessati.

Per quanto si riferisce all'aggiornamento professionale ed alla formazione del personale, le amministrazioni si sono poste in posizioni diverse, alcune incrementando le iniziative al massimo grado, altre tralasciando di curare adeguatamente questo campo sia per carenza di fondi, sia per l'impossibilità di distogliere il personale dal servizio.

La contrattazione decentrata, che ha segnato il passo

nell'anno conclusivo dei rinnovi contrattuali di buona parte del pubblico impiego, ha avuto come motivi dominanti gli accordi: sull'orario di lavoro e conseguente articolazione mediante gli istituti della turnazione, dell'orario articolato e di quello flessibile; sulle modalità di distribuzione dei compensi incentivanti la produttività; sull'effettuazione di prestazioni straordinarie.

Le strutture della P.A., oltre ai cambiamenti fisiologici che hanno investito un pò tutte le Amministrazioni e sono stati rivolti a migliorarne l'organizzazione in relazione all'evoluzione delle competenze, nel corso del 1990 hanno registrato numerosi cambiamenti derivati dall'applicazione di norme che hanno disposto direttamente ovvero, attribuendo nuove competenze, hanno indotto l'istituzione di nuovi uffici.

Una modifica strutturale che ha investito tutte le amministrazioni dello Stato, incluse le aziende autonome, è derivata dall'ordinamento del Sistema Statistico Nazionale che ha previsto l'istituzione presso tutte le Amministrazioni di un Ufficio di statistica, posto alle dipendenze funzionali dell'ISTAT.

Risulta tuttavia che, quantunque la disposizione sia in vigore dalla fine del 1989, solo poche Amministrazioni si sono conformate alla suddetta normativa.

Il più incisivo intervento di indirizzo politico, in linea con la recente disciplina dell'attività di Governo dettata dalla legge 23 agosto 1988, n. 400, si è sostanziato in talune iniziative che hanno portato alla istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di strutture, quali Dipartimenti, Comitati di Ministri e Commissioni, a cui sono stati affidati compiti anche di promozione e coordinamento dell'azione di Governo su specifiche materie, non solo al fine di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze, ma di garantire il raccordo delle attività inerenti a settori omogenei di competenze ripartite fra più amministrazioni.

In questa ottica va vista l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Servizi tecnici nazionali e del Comitato dei Ministri per i servizi tecnici nazionali e gli

interventi nel settore della difesa del suolo, nonché della Commissione nazionale per la realizzazione della parità fra donna e uomo, alla quale, in particolare, è affidato il compito di curare lo studio e l'elaborazione delle modifiche necessarie a conformare la legislazione e coordinare l'attività delle Amministrazioni al fine dell'uguaglianza tra i sessi, anche in vista dell'ormai prossima integrazione europea.

A quest'ultimo riguardo si evidenzia che l'evoluzione della politica energetica e la necessità di contrastare la grande criminalità, peraltro non soltanto a livello europeo, hanno indotto i Ministeri, rispettivamente, dell'industria e dell'interno a dotarsi di strutture specializzate.

Il processo di informatizzazione della P.A., nonostante i rilevanti investimenti effettuati nelle nuove tecnologie, presenta una situazione operativa tendenzialmente statica.

La percentuale di personale addetto al settore informatico rispetto al totale dei dipendenti ha uno dei valori più bassi della Comunità Europea (0,85% rispetto alla media CEE pari all'1,77%) per la circostanza che il processo fino ad oggi si è valso soprattutto dell'apporto di organizzazioni e professionalità "esterne" alla P.A..

A ciò si aggiungono la tendenza del personale a non volersi misurare con le tecnologie ed il difetto nella P.A. di una cultura dell'organizzazione riferita all'innovazione informatica.

Con riguardo alle relazioni sindacali, si nota che la tornata contrattuale nel pubblico impiego per il triennio 1988/90, iniziata con la sottoscrizione nel 1988 dell'accordo "intercompartimentale" e dell'accordo sindacale del comparto "scuola", si è concluso agli inizi del 1991 con la sottoscrizione dell'accordo per il personale del comparto "ricerca".

Nell'anno 1990, nonostante il tentativo di snellimento del procedimento di recepimento degli accordi sindacali di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93, operato dal legislatore con il disposto dell'art. 18 della legge 12 giugno 1990, n. 146, si è resa più vistosa tutta la problematica conseguente alla eccessiva rigidità del complesso procedimento di trasposizione degli accordi sindacali

in D.P.R. (approvazione della sottoscrizione da parte del Consiglio dei Ministri, parere del Consiglio di Stato, nuova deliberazione del Consiglio dei Ministri per l'approvazione dello schema di D.P.R., registrazione della Corte dei conti con ricorrenti rilievi di legittimità, soprattutto per gli aspetti ordinamentali, e successive risposte ai detti rilievi, che hanno comportato il ricorso alle Sezioni dell'organo di controllo, dopo ulteriore deliberazione del Consiglio dei Ministri per richiedere la registrazione con riserva).

Tale lungo, complesso e defatigante procedimento ha manifestato ed accentuato, in tutta evidenza, il divario intercorrente tra la scadenza del precedente accordo, la sottoscrizione del nuovo e la concreta efficacia di quest'ultimo a seguito della pubblicazione del relativo D.P.R. di recepimento, con conseguenti sensibili trascinamenti degli oneri finanziari nei successivi anni, riguardanti altri trienni contrattuali.

Queste sono state le cause non ultime che hanno indotto a ricercare "nuove regole" in materia di contrattazione collettiva nel pubblico impiego, sollecitate anche dalle maggiori confederazioni sindacali con le quali é iniziato già nel corso del primo semestre del 1991 un confronto che é stato, peraltro, inserito nel più generale quadro della "maxi trattativa" sul costo del lavoro, tuttora in corso tra il Governo e le maggiori confederazioni sindacali rappresentative dei lavoratori e degli imprenditori.

PAGINA BIANCA