

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5099

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MACCIOTTA, FERRARA, GEREMICCA

Presentata il 28 settembre 1990

Modifiche e integrazioni alla legge 29 marzo 1983, n. 93, (legge-quadro sul pubblico impiego) per garantire la trasparenza della contrattazione e l'efficienza della pubblica amministrazione

ONOREVOLI COLLEGHI! — Una quota consistente della spesa delle pubbliche amministrazioni è costituita dagli stipendi dei dipendenti. Malgrado la crescita del peso degli interessi pubblici nel corso di tutti gli anni ottanta ancora nel 1989 la spesa per i dipendenti era pari a 141.508 miliardi (il 22,79 per cento delle erogazioni delle amministrazioni pubbliche e l'11,91 per cento del PIL) contro i 42.084 miliardi del 1980 (il 25,72 per cento della spesa ed il 10,85 per cento del PIL). Non c'è da meravigliarsi se il tema del controllo di tale spesa viene posto con forza in ogni occasione di discussione sui conti pubblici. Le parole d'ordine del Governo per quasi tutti gli anni ottanta sono state quelle del blocco degli organici e della crescita del totale

della spesa in misura pari al tasso di inflazione: obiettivi impraticabili e non raggiunti.

I dipendenti pubblici sono cresciuti dai 3.194.000 del 1980 sino ai 3.616.000 del 1989 (più 13,2 per cento) e le loro retribuzioni nel complesso sono cresciute di oltre un punto sul PIL. Se si fosse seguita la regola indicata dal Governo, della crescita pari al tasso di inflazione (anche assumendo il tasso reale e non quello, sempre inferiore, dei documenti programmatici), la spesa per retribuzioni avrebbe dovuto essere pari a 100.120 miliardi (contro i 141.508 ricordati). Sembra quindi non privo di fondamento l'allarme di coloro che chiedono drastici tagli in materia di spesa per il personale. Una simile richiesta si scontra però, prima an-

cora che con le resistenze del sistema clientelare che ha il suo perno nella pubblica amministrazione, con una diffusa coscienza dei pubblici dipendenti che ritengono di non essere adeguatamente remunerati. Se dai valori assoluti passiamo ai numeri indice rileviamo come la spesa per il personale pubblico nel corso del decennio faccia registrare il suo minimo storico, in rapporto al PIL, proprio nel 1980 (il 10,85 per cento), cresca nel 1981 di oltre un punto (11,93 per cento) ed oscilli poi intorno a questo valore con una punta minima nel 1986 (11,1 per cento) ed una massima nel 1988 (12,02 per cento). Si registra cioè una sostanziale stabilità della spesa complessiva per retribuzioni malgrado l'incremento del numero dei dipendenti. Se prendiamo in considerazione il costo medio nominale per dipendente esso cresce dai 13.171 milioni del 1980 sino ai 39.131 milioni del 1989 (fatto 100 il valore del 1980 siamo dunque ad un indice di 297). Nello stesso periodo l'adeguamento all'inflazione avrebbe imposto una crescita da 100 a 238 e quello ai valori del PIL da 100 a 306. Si tratta di un incremento di valore reale di poco superiore al 23 per cento nel corso del decennio, che andrebbe depurato ancora dei contributi sociali e delle trattenute fiscali a carico dei lavoratori. Questo incremento non segue peraltro un ritmo lineare. Se assumiamo come base il 1981 invece del 1980, tutti i dati cambiano. Il valore reale delle retribuzioni lorde (in lire 1980) cala dai 10.972 milioni del 1981 sino ai 10.725 milioni del 1986. Le retribuzioni lorde cioè crescono ad un ritmo inferiore a quello del costo della vita (fatto 100 il valore del 1981, quello delle retribuzioni lorde giunge nel 1986 a 166.8 mentre quello del costo della vita supera di poco i 170).

Non dissimili i valori se ci si limita a considerare il solo settore dei dipendenti statali. L'unica consistente variante riguarda l'ampliamento degli organici: su un totale di 422.000 nuovi assunti ben 287.000 sono statali in senso stretto (il 68 per cento) mentre gli statali rappresentavano nel 1980 il 51,8 per cento del totale dei pubblici dipendenti.

La lunga illustrazione dei dati ha posto in evidenza una tra le incongruenze della politica governativa verso il pubblico impiego. L'assunzione di obiettivi irrealistici (blocco degli organici e delle retribuzioni) porta a trattative defatiganti che durano per l'intero periodo di validità del contratto, si concludono con erogazioni assai superiori a quelle previste originariamente, determinano nell'intervallo contrattuale una riduzione reale della retribuzione. Nasce da questa insensata scelta del Governo la ulteriore negativa conseguenza di una contrattazione nella quale gli elementi retributivi non hanno alcun collegamento con quelli normativi e di funzionalità del servizio. Basti un solo esempio: la contrattazione per il triennio 1988-1990 si aprì con una disponibilità del Governo (indicata nella legge finanziaria per il 1988) pari a solo 1.000 (mille) miliardi per il costo dei contratti a regime nel 1990. Siamo invece oltre i 20.000 miliardi nel 1991 (anno dell'effettivo regime dei nuovi trattamenti stipendiali). In realtà emerge da questo modo di condurre le trattative una concezione distorta del ruolo della pubblica amministrazione nella società moderna, che va contestato nella sua radice qualitativa se si vogliono evitare le negative conseguenze quantitative. Oltretutto si creano, al lato delle strutture inadeguate, dei corpi paralleli (consulenti, società, commissioni) che non sostituiscono ma affiancano gli organi ufficiali. Si crea una situazione assai grave sul piano politico prima che economico: un corpo assai rilevante di cittadini, pubblici dipendenti, vive la propria esperienza professionale con crescente demotivazione e con ulteriore caduta della efficienza. Gli utenti dei servizi sentono le risposte loro fornite dai poteri pubblici come sempre più inadeguate alle esigenze ed alle potenzialità offerte dalle tecnologie e dalla moderna scienza dell'organizzazione. Si tratta dunque di un nodo ineludibile la cui soluzione non può essere trovata con periodiche condanne del clientelismo (che pure ci vogliono) o con critiche ai dirigenti (che pure andrebbero in qualche caso rimossi). Occorre assumere il tema della

pubblica amministrazione (e quello connesso del pubblico impiego) come uno dei grandi problemi di riforma.

L'obiettivo non può essere né quello del blocco degli organici né del blocco delle retribuzioni. Occorre invece collegare una politica salariale omogenea a quella del settore privato con ipotesi di riorganizzazione dei servizi. Occorre porre con forza l'accento sul tema del rapporto tra amministrazione e cittadini evidenziando come sia questione essenziale di democrazia il diritto del cittadino alla funzionalità ed alla trasparenza della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici. Proprio i dati che documentano come il vero punto di squilibrio della spesa pubblica nazionale sia rappresentato non dalla quantità delle risorse utilizzate ma dalla inefficienza dell'apparato ci convincono che questa è la linea vincente. Occorre subito precisare che se scegliamo questa strada non è per sfuggire ai problemi. La nostra scelta non è meno complessa di quella dei « tagli » prospettata dal Governo. In primo luogo, infatti, anche una linea di redistribuzione si compone di aumenti e di tagli ed in secondo luogo ogni redistribuzione si caratterizza per elementi di rottura dei comportamenti degli apparati. Si richiedono cambiamenti negli orientamenti dei gruppi dirigenti ma anche nella prassi di lavoro della generalità dei dipendenti: politiche di mobilità, di riqualificazione della professionalità, di collegamento di una parte almeno delle retribuzioni con indici mirati di produttività, costituiscono parte di una simile proposta. Grande è, in materia, il ruolo del sindacato e non è senza significato che nella discussione delle piattaforme contrattuali emerga con sempre maggiore forza il tema dei diritti degli utenti dei servizi. La parte pubblica può contribuire ad una presa di coscienza nuova del rapporto tra diritti dei dipendenti e diritti dei cittadini in primo luogo superando la tendenza a porsi come « sindacato di ultima istanza » e facendosi carico, invece, della predisposizione di una piattaforma che si muova nella direzione di una riforma. Proprio

questo è mancato sinora nella gestione della contrattazione nel pubblico impiego. Il Governo ha giocato sempre di rimessa, inseguendo le richieste categoriali, puntando ad un loro contenimento e non a collegare, in un organico disegno, retribuzioni e riforme.

Una simile scelta richiede alcune modifiche preliminari nella normativa che regola il regime contrattuale del pubblico impiego al fine di superare la discrezionalità assoluta con la quale la « parte pubblica » ha sinora affrontato le trattative contrattuali.

Risponde ad una simile esigenza la presente proposta di legge, che introduce alcune innovazioni nella legge quadro sul pubblico impiego. La prima modifica riguarda la composizione della delegazione governativa, la cui composizione si prevede sia profondamente innovata sostituendo esponenti del potere politico con dirigenti adeguatamente responsabilizzati, in linea con una più generale impostazione di separazione tra ruoli politici e ruoli tecnici. Nello stesso articolo 1 si propone una innovazione in tema di coordinamento della delegazione pubblica: in coerenza con il sistema di autonomia garantito dalla Costituzione (università, regioni, enti locali ecc.) si propone che nella trattativa relativa a questi enti (nonché a quelli da loro dipendenti come le USL) la delegazione sia coordinata da un loro rappresentante e non da un dirigente rappresentante del potere centrale. La modalità per la definizione del mandato politico da assegnare alla delegazione della parte pubblica sono indicate nell'articolo 2, che delinea i contenuti di un documento sugli indirizzi di politica amministrativa e del personale che il Governo è impegnato a presentare in Parlamento nel corso dell'anno precedente la scadenza dei contratti al fine di consentire una tempestiva discussione parlamentare ed un non meno tempestivo inizio della trattativa superando l'intollerabile prassi di chiusura dei contratti non all'inizio ma alla conclusione del periodo di loro validità giuridica. L'articolo 3 contiene norme di collegamento relative alle conseguenze finanziarie dei contratti.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. L'articolo 6, della legge 29 marzo 1983, n. 93, è sostituito dal seguente:

« ART. 6. — (*Accordi sindacali*). — 1. Per gli accordi sindacali dei comparti definiti a norma dell'articolo 5 è costituita, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su conforme parere del Consiglio dei ministri, una delegazione di cinque dirigenti con qualifica di dirigente generale di cui uno scelto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri tra i dirigenti del Dipartimento per la funzione pubblica ed uno scelto dal Ministro del tesoro tra i dirigenti dell'ispettorato per il personale.

2. La delegazione è integrata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alle trattative per i diversi comparti:

a) per ciascuno dei contratti relativi ai comparti Stato e scuola da sei dirigenti con qualifica di dirigente generale rappresentativi dei diversi settori della amministrazione designati dal Consiglio dei ministri;

b) per il contratto del comparto degli enti pubblici non economici da sei dirigenti con qualifica di dirigente generale designati a maggioranza dai presidenti degli enti pubblici non economici in modo da garantire la rappresentatività degli enti stessi;

c) per il contratto del comparto enti locali da undici dirigenti con qualifica di dirigente generale di cui cinque designati dall'Associazione nazionale dei comuni italiani, quattro designati dall'Unione delle province d'Italia e due designati dall'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani;

d) per il contratto del comparto sanità da undici dirigenti con qualifica di dirigenti generali di cui cinque designati dall'Associazione nazionale dei comuni italiani e sei designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di cui all'articolo 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

e) per il contratto relativo al comparto dei dirigenti delle regioni e degli enti non economici da esse dipendenti da sei dirigenti con qualifica di dirigente generale designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

f) per il contratto relativo al personale non docente dell'università da sei dirigenti con qualifica di dirigente generale designati dalla conferenza dei rettori.

3. La delegazione è presieduta dal rappresentante del Dipartimento per la funzione pubblica in relazione ai contratti dei comparti Stato, scuola e enti pubblici non economici, da un dirigente rappresentativo degli enti locali nel contratto relativo al comparto degli enti locali, da un dirigente rappresentativo degli enti locali o delle regioni nel contratto relativo al comparto della sanità, da un dirigente rappresentativo delle regioni nel contratto relativo al personale regionale, da un dirigente rappresentativo delle università nel contratto relativo al comparto del personale non docente dell'università.

4. La delegazione sindacale è composta dai rappresentanti delle organizzazioni nazionali di categoria maggiormente rappresentative per ogni singolo comparto e delle confederazioni maggiormente rappresentative su base nazionale.

5. Le delegazioni, che iniziano le trattative almeno sei mesi prima della scadenza dei precedenti accordi, debbono formulare una ipotesi di accordo entro tre mesi dall'inizio delle trattative.

6. Nel corso delle trattative le delegazioni della parte pubblica, per tramite del Ministro per la funzione pubblica, ri-

feriscono al Consiglio dei ministri, che informa gli altri soggetti pubblici interessati.

7. Le organizzazioni sindacali dissenzienti dall'ipotesi di accordo o che dichiarino di non partecipare alle trattative possono trasmettere al Presidente del Consiglio dei ministri e ai dirigenti che compongono la delegazione le loro osservazioni ».

2. L'articolo 7 della legge 29 marzo 1983, n. 93, è sostituito dal seguente:

« ART. 7. — (*Documento sugli indirizzi di politica amministrativa e del personale*).

— 1. Entro il 15 maggio di ogni anno il Governo presenta al Parlamento, ai fini delle conseguenti deliberazioni, un documento sugli indirizzi di politica amministrativa e del personale che intenda perseguire nel successivo periodo contrattuale.

2. Il documento, premessa una valutazione motivata dei risultati della applicazione di ciascuno dei precedenti contratti con riferimento sia agli aspetti quantitativi sia a quelli qualitativi conseguenti la attuazione delle norme in essi previste, distinguendo quelle destinate ad incrementare i servizi forniti ai cittadini e quelle destinate a migliorare i rapporti di lavoro, indica in modo articolato per ciascun comparto:

a) la situazione di fatto del personale in materia di organici, orari di lavoro, retribuzioni;

b) le prevedibili esigenze di copertura dei servizi in relazione al modificarsi della domanda sociale;

c) le ipotesi di evoluzione della struttura dei servizi e delle prestazioni del personale da realizzare in relazione agli accordi contrattuali intercompartimentali e di comparto con riferimento sia alle misure legislative sia a quelle di gestione amministrativa;

d) le risorse necessarie per realizzare la manovra proposta e le relative modalità di reperimento.

3. Ai fini della elaborazione del documento di cui al presente articolo il Governo acquisisce le proposte delle amministrazioni pubbliche interessate ».

3. Gli articoli 8, 9 e 10 della legge 29 marzo 1983, n. 93, sono abrogati.

ART. 2.

1. La lettera *h*) del comma 3 dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 362, è sostituita dalla seguente:

« *h*) l'importo complessivo massimo a carico del bilancio dello Stato destinato, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, in coerenza con il documento di cui all'articolo 7 della legge 29 marzo 1983, n. 93, ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale; ».

ART. 3.

1. L'articolo 15 della legge 29 marzo 1983, n. 93 è sostituito dal seguente:

« ART. 15. — (*Obblighi delle delegazioni e del Governo*). — 1. Le delegazioni della parte pubblica riferiscono sui risultati delle trattative e sulle ipotesi di accordo al Governo che ne informa, per le parti di rispettiva competenza, la Conferenza dei presidenti delle regioni, l'ANCI, l'UPI, l'Uncem, la conferenza dei rettori, la conferenza dei presidenti degli enti pubblici non economici.

2. Il Governo trasmette alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, al fine dell'espressione del parere delle competenti Commissioni parlamen-

tari, lo schema di decreto dal Presidente della Repubblica in cui sono recepite ed emanate le norme risultanti dalla disciplina prevista dagli accordi contrattuali entro 10 giorni dalla comunicazione della delegazione sui risultati della trattativa, accompagnata da una relazione nella quale evidenzia la rispondenza della normativa contrattuale alle previsioni del documento di cui all'articolo 7 ».