

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 5437

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PALLANTI, ALINOVİ, GHEZZI, LODI FAUSTINI FUSTINI, LUCENTI, MIGLIASSO, MINUCCI, PELLEGATTI, REBECCHI, SAMÀ, SANFILIPPO, CALVANESE, PEDRAZZI CIPOLLA, GASPAROTTO, LAURICELLA, ANGELONI, PROVANTINI, DI PIETRO, LAVORATO, CICONTE, BRESCIA, NAPPI, CASTAGNOLA, CHERCHI, BULLERI, PICCHETTI, SANNELLA**

*Presentata il 6 febbraio 1991*

**Costituzione di imprese e cooperative giovanili per attività di supporto alla pubblica amministrazione**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Uno dei fattori che maggiormente accentuano il progressivo distacco del cittadino dal sistema democratico e dalle istituzioni è la persistenza, nel nostro Paese, di una pubblica amministrazione che stenta ad offrire servizi adeguati ed in grado di rispondere in maniera soddisfacente alle richieste e alle aspettative degli utenti.

Il disservizio pubblico evidenzia, infatti, la distanza esistente tra lo Stato e la sua organizzazione ed il cittadino ed è fra le cause di quella assenza di una « democrazia reale » che contribuisce ad alimentare la sfiducia, giungendo spesso a logorare le stesse fondamenta di quel patto sociale che si basa proprio sulla corrispondenza tra imposizione fiscale e servizi erogati. Alla profonda insoddisfa-

zione per la situazione attuale in cui versa la pubblica amministrazione si aggiunge la scarsa iniziativa legislativa realizzata dai Governi che si sono succeduti in questi anni alla guida del Paese, che non hanno saputo predisporre un organico disegno d'intervento in grado di dare maggiore efficienza al servizio pubblico di fronte alle richieste e alle esigenze di una nazione che tende ad un più alto grado di sviluppo o quanto meno a non sfigurare di fronte agli altri Stati europei. La bassa qualità del servizio fornito dalla nostra struttura burocratico-amministrativa, rispetto alla domanda di diritti e di prestazioni che giunge dalla società civile, è constatabile peraltro dalla continua crescita delle associazioni a difesa del consumatore e dal ruolo che sta assumendo il

difensore civico, istituto di tutela destinato ad intervenire nei casi di danno subito dal cittadino-utente da parte della pubblica amministrazione, prima che da tale danno si possa configurare una vera e propria lesione di interesse legittimo.

Non si può, d'altra parte, pensare che sia possibile mantenere e tollerare l'enorme livello di disservizio e di cattiva funzionalità di fronte ad una domanda sociale in continua crescita ed evoluzione, come è giusto in una nazione che ha il compito di strutturarsi in maniera efficiente per poter rispondere al meglio alla prossima scadenza politica ed economica dell'unificazione del mercato europeo.

Le difficoltà ed il cattivo rapporto con l'apparato amministrativo dello Stato, oltre ad alimentare la sfiducia del singolo utente, rischiano anche di divenire una pericolosa e determinante concausa della debolezza del nostro sistema produttivo, che continua a pagare gli alti costi, sull'impresa e sul lavoro, derivanti dall'inefficienza del servizio pubblico.

Tempi lunghi, incapacità di comunicare, difficoltà d'accesso e di informazione, carenze strutturali e bassa propensione all'esame della domanda sociale: questi, in sintesi, i più gravi fattori che rendono la nostra pubblica amministrazione poco ricettiva e scarsamente in grado di dare risposta ai bisogni di una società sempre più complessa.

Per realizzare un intervento legislativo che possa contribuire, seppure in maniera parziale, ad attenuare l'emergenza causata dall'inefficienza del nostro servizio pubblico, il Gruppo parlamentare comunista-PDS, attraverso questa proposta, vuole disegnare un'ipotesi normativa in grado di cogliere due obiettivi: limitare l'arretratezza di alcuni settori della pubblica amministrazione e, nel contempo, contribuire alla crescita dell'occupazione giovanile.

Si sono quindi individuati alcuni ambiti d'azione in cui è possibile creare attività d'impresa, anche in forma cooperativa, destinate ai giovani ed aventi come finalità il supporto alle amministrazioni pubbliche. L'obiettivo è quello di dare al

servizio svolto maggiore celerità nonché di realizzare una comunicazione in grado di determinare una effettiva capacità di accesso da parte del cittadino-utente.

La tipologia dell'intervento è stata peraltro delineata tenendo conto delle esperienze già realizzate da numerosi enti pubblici e tende a stimolare la creazione di attività, di natura imprenditoriale, aventi funzione di supporto, e non sostitutiva, dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione.

La convinzione è che lo sviluppo di agenzie sostitutive, private e con fini di lucro, per esempio per la predisposizione di certificati (diffuse soprattutto nel Mezzogiorno), possa essere disincentivante al miglioramento delle strutture e del servizio pubblico. Può invece contribuire al miglioramento della struttura amministrativa dello Stato la realizzazione di attività di supporto svolgenti funzioni e compiti non necessariamente attribuiti per legge all'ufficio pubblico di riferimento (per esempio informazione, distribuzione, celerizzazione, recupero arretrato, etc.).

Le imprese giovanili, così come definite da questa proposta, sono infatti chiamate a svolgere attività di ricezione delle richieste e distribuzione di certificati, catalogazione, archiviazione, documentazione, ricerca ed informazione all'esterno.

Tali imprese e cooperative giovanili, oltre a sveltire i cronici ritardi del nostro settore pubblico, possono quindi permettere un utilizzo sistematico delle potenzialità di centinaia di giovani, in grado di svolgere un'attività di servizio, senza peraltro entrare a far parte degli organici della pubblica amministrazione. Per dare maggiore efficacia a questa ipotesi di intervento si è ritenuto opportuno rivolgersi a precisi e delimitati settori, in quanto forme generiche di supporto possono creare situazioni ambigue, non ben definibili e controproducenti.

Allo stesso modo a tali iniziative d'impresa si è voluto dare un carattere non continuativo e si è preferito scegliere la strada di interventi di natura infraregionale, o comunque di non eccessiva estensione territoriale. Solo in questo modo,

infatti, è possibile delineare attività aventi funzione di supporto per emergenze o compiti specifici, magari periodici, evitando il rischio di generare distorsioni che possono portare a forme di intervento sostitutivo di tipo privato, rendendo le attività in questione appetibili per gli interessi delle grandi agenzie od aziende diffuse su tutto il territorio nazionale ed in grado di operare attraverso i soliti meccanismi clientelari.

Con questa proposta, in dettaglio, si dà, all'articolo 1, la possibilità all'ente pubblico di attribuire, attraverso regolare concorso, ad una impresa giovanile le funzioni di informazione, ricezione delle richieste, recapito e catalogazione di certificati e documenti. Tale compito può essere attribuito da un ente locale (esempio ufficio anagrafe comunale), camere di commercio, tribunali, prefetture ed altri enti pubblici, di natura territoriale e non, ed è da svolgersi per un periodo di durata almeno annuale o triennale, se la prestazione richiesta ha carattere stagionale o possiede una durata inferiore agli ottanta giorni l'anno. L'articolo 2 definisce i caratteri dell'impresa, che può avere natura di società cooperativa e deve essere costituita, per una misura non inferiore al 60 per cento dei componenti, da giovani provenienti dalle liste del collocamento della circoscrizione dell'ente proponente ed aventi un'età compresa tra i 18 ed i 32 anni. Le imprese e società cooperative giovanili svolgenti le attività predette, come risulta dall'articolo 3, si autofinanziano in misura parziale e progressiva attraverso il compenso ricavato dal servizio erogato, e comunque fissato in precedenza dall'ente in una misura più che ragionevole. Lo stesso stanziamento iniziale, da effettuarsi in conto capitale, è da destinarsi esclusivamente alle strutture ed ai mezzi in grado di dotare l'impresa della necessaria autonomia.

Viene poi istituita, all'articolo 4, una commissione regionale avente il compito di concedere, valutata l'opportunità ed i costi ed entro 45 giorni dalla ricezione della domanda, l'autorizzazione all'ente proponente l'iniziativa di emanare il

bando di concorso. Tale commissione ha inoltre la funzione di esercitare il controllo sul regolare svolgimento del concorso e, successivamente, dell'attività dell'impresa vincitrice.

L'articolo 5 definisce la composizione della commissione regionale, che è costituita dal presidente della commissione regionale per l'impiego, che la presiede, da un rappresentante della maggioranza del consiglio regionale, da un rappresentante della minoranza del consiglio regionale e da un rappresentante, rispettivamente, delle organizzazioni sindacali, delle organizzazioni cooperativistiche, delle associazioni della piccola impresa ed artigianato maggiormente rappresentative sul piano regionale e dell'agenzia per l'impiego.

Gli articoli successivi definiscono ambiti d'intervento destinati sempre ad imprese giovanili, ma rivolti a specifici settori della pubblica amministrazione che richiedono mirate forme d'intervento per contrastare particolari emergenze: le poste, il catasto ed il demanio.

L'articolo 6 dà infatti alle amministrazioni periferiche delle poste, previa autorizzazione dell'apposito comitato ministeriale di cui agli articoli 10 e 11, la possibilità, per progetti finalizzati e per aree infraregionali, di attribuire attraverso regolare concorso ad imprese e società cooperative giovanili, in una misura non inferiore al 70 per cento dei concorsi emanati con queste finalità, il compito della distribuzione di pacchi e plichi di una certa entità o la concessione per il trasporto e la diffusione della cosiddetta posta « veloce ». Queste attività devono avere una durata almeno annuale, o triennale se la prestazione richiesta ha carattere stagionale o dura meno di 80 giorni l'anno. È infatti noto come i maggiori ritardi del nostro servizio postale, con il conseguente sviluppo delle agenzie private sostitutive, siano legati alla distribuzione dei pacchi nonché alla diffusione della posta veloce (telegrammi, raccomandate, espressi).

I caratteri delle imprese, costituite da disoccupati e lavoratori in mobilità, nonché la finalizzazione, anche territoriale,

dei progetti, evita inoltre l'ormai diffuso ricorso da parte del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni ad appalti a grosse aziende private, strumento da ritenersi inutile palliativo e controproducente al miglioramento sostanziale del servizio, oltretutto utilizzabile a fini clientelari. L'articolo 7 riserva infatti lo svolgimento delle attività anzidette ad imprese, anche nella forma di società cooperative, costituite, per almeno il 40 per cento dei componenti, da giovani disoccupati iscritti alle liste del collocamento ed aventi un'età compresa tra i 18 ed i 32 anni e per una percentuale non inferiore al 30 per cento da lavoratori posti in lista di mobilità obbligatoria.

Con l'articolo 8 si offre agli uffici periferici del catasto, le cui volture inevasi influiscono in maniera negativa sulla qualità del servizio, previa autorizzazione dell'apposito comitato di cui agli articoli 10 e 12, l'opportunità di attribuire attraverso regolare concorso alle imprese e società cooperative giovanili, di cui all'articolo 7, la funzione di supporto per lo smaltimento del lavoro arretrato, per la consegna dei certificati e per la formulazione di quella mappa agricola catastale, per la definizione di un nuovo sistema di accertamento e tassazione dei redditi agrari, ormai improcrastinabile e strumento indispensabile per contrastare l'evasione fiscale degli imprenditori agricoli. Queste attività devono essere formulate attraverso progetti finalizzati, che prevedano una durata almeno annuale o triennale se la prestazione ha carattere stagionale o risulta inferiore agli 80 giorni l'anno.

Questa norma si connette, anche per quanto attiene alla copertura finanziaria, agli obiettivi del decreto-legge 27 aprile 1990, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 giugno 1990, n. 165, che all'articolo 1, comma 7, affida in appalto a ditte specializzate il recupero di parte dell'arretrato del catasto.

L'articolo 9 si rivolge invece al genio civile e al dipartimento del demanio le cui carenze, anche per l'inadeguatezza dell'organico, causano gravi scompensi e difficoltà per l'adempimento corretto

delle funzioni di controllo e gestione del territorio demaniale. Con questa norma si dà la possibilità, previa autorizzazione dell'apposito comitato di cui agli articoli 10 e 13, alle imprese di cui all'articolo 7, data la definizione di progetti finalizzati di durata almeno annuale o triennale, se la prestazione ha carattere stagionale o è di durata inferiore agli 80 giorni l'anno, di svolgere le funzioni di:

catalogazione meccanografica, archiviazione ed informatizzazione dati;

controllo del territorio e dei beni demaniali;

prevenzione delle occupazioni abusive.

Con l'articolo 10 si istituiscono, presso il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni ed il Ministero delle finanze tre distinti comitati aventi il compito di autorizzare l'emanazione del bando, entro un mese dal recepimento della richiesta proveniente dalla amministrazione periferica, e di controllare il regolare svolgimento delle prove concorsuali e delle attività di cui agli articoli 6, 8 e 9.

Il comitato di controllo per il concorso pubblico di cui all'articolo 6 è costituito, all'articolo 11, presso il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni dai due sottosegretari di Stato di tale Ministero competenti in materia di concorsi relativamente al personale dei ruoli tradizionali e degli uffici locali, da due rappresentanti delle organizzazioni sindacali, da un rappresentante delle associazioni della piccola impresa ed artigianato, da un rappresentante delle organizzazioni cooperative maggiormente rappresentative sul piano nazionale e da un esperto nominato dalla amministrazione centrale delle poste.

Gli articoli 12 e 13 definiscono la composizione, presso il Ministero delle finanze, dei due comitati aventi rispettivamente il compito di autorizzare alle sedi periferiche degli uffici del catasto e del demanio l'emissione dei bandi di concorso per le attività di cui agli articoli 8 e 9 nonché di controllare il regolare svolgimento delle prove concorsuali e di tali attività.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Promozione delle iniziative).*

1. Gli enti locali, territoriali e non, le camere di commercio, le comunità montane, le USL, le aziende di promozione turistica, i consorzi, le aziende municipalizzate ed i rimanenti diversi enti espressione delle autonomie locali, nonché i tribunali e le prefetture, nell'ambito delle funzioni loro attribuite dalla vigente legislazione, possono attribuire attraverso pubblico concorso ad imprese private, anche in forma di società cooperativa, le attività di informazione, ricezione delle richieste, recapito e catalogazione di certificati e documenti.

2. Le attività di cui al comma 1 devono svolgersi per un periodo di durata almeno annuale, oppure triennale se la prestazione richiesta ha carattere stagionale o possiede una durata inferiore agli 80 giorni l'anno.

## ART. 2.

*(Caratteri delle imprese  
e delle società cooperative).*

1. Le società cooperative di cui all'articolo 1, comma 1, sono costituite, per una percentuale non inferiore al 60 per cento dei componenti, da giovani disoccupati od in cerca di prima occupazione provenienti dalle liste del collocamento della circoscrizione dell'ente proponente ed aventi una età compresa tra i 18 ed i 32 anni.

2. Per la realizzazione delle attività di cui all'articolo 1 le imprese diverse da quelle di cui al comma 1 del presente articolo procedono all'assunzione del personale necessario con chiamata numerica dalle liste del collocamento di giovani di

età compresa tra i 18 e i 32 anni, osservando la percentuale di cui allo stesso comma 1.

ART. 3.

*(Erogazione dei finanziamenti).*

1. L'ente proponente provvede allo stanziamento iniziale, da effettuarsi in conto capitale e da destinarsi in maniera esclusiva alle strutture ed ai mezzi dell'impresa o della società cooperativa.

2. L'ente proponente stabilisce il compenso destinato all'impresa o società cooperativa da ricavarsi direttamente dal servizio erogato. Tale compenso deve essere fissato in un ammontare tale da sostenere il successivo autofinanziamento.

ART. 4.

*(Commissione regionale).*

1. L'ente proponente l'iniziativa invia la richiesta ad una commissione regionale avente il compito di concedere, valutata l'opportunità ed i costi ed entro 45 giorni dalla ricezione di tale richiesta, l'autorizzazione all'emissione del bando di concorso.

2. La commissione regionale ha la funzione di esercitare il controllo sul regolare svolgimento del concorso e della attività dell'impresa risultante vincitrice.

ART. 5.

*(Composizione della commissione regionale).*

1. La commissione di cui all'articolo 4 è composta:

a) dal presidente della commissione regionale per l'impiego, che la presiede;

b) da un rappresentante nominato dalla maggioranza del consiglio regionale;

c) da un rappresentante nominato dalla minoranza del consiglio regionale;

d) da un rappresentante delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano regionale;

e) da un rappresentante delle associazioni della piccola impresa e dell'artigianato maggiormente rappresentative sul piano regionale;

f) da un rappresentante delle organizzazioni cooperativistiche maggiormente rappresentative sul piano regionale;

g) da un rappresentante dell'agenzia per l'impiego.

#### ART. 6.

*(Attività presso l'amministrazione postale periferica).*

1. Le amministrazioni periferiche delle poste possono, sulla base di progetti finalizzati riguardanti un'area di estensione non superiore alla regione e previa autorizzazione dell'apposito comitato di cui agli articoli 10 e 11, attribuire attraverso pubblico concorso ad imprese private, anche in forma di società cooperativa, il compito di distribuzione di pacchi e pli-chi e della diffusione della posta « veloce » quali telegrammi, raccomandate ed espressi.

2. I progetti finalizzati di cui al comma 1 devono prevedere una durata almeno annuale, o triennale se la prestazione richiesta ha carattere stagionale o possiede una durata inferiore agli 80 giorni l'anno.

#### ART. 7.

*(Caratteri delle imprese).*

1. Le società cooperative di cui agli articoli 6, 8 e 9 sono costituite, per almeno il 40 per cento dei componenti, da disoccupati iscritti alle liste del collocamento circoscrizionale ed aventi una età compresa tra i 18 e 32 anni e per una percentuale non inferiore al 30 per cento da lavoratori posti in lista di mobilità obbligatoria.

2. Per la realizzazione delle attività di cui agli articoli 6, 8 e 9, le imprese diverse da quelle di cui al comma 1, procedono all'assunzione del personale necessario con chiamata numerica dalle liste del collocamento di giovani di età compresa tra i 18 e i 32 anni e attraverso l'assunzione di lavoratori posti in lista di mobilità obbligatoria, osservando le percentuali di cui allo stesso comma 1.

3. Le imprese e le società cooperative di cui ai commi 1 e 2 sono destinatarie di almeno il 70 per cento dei concorsi pubblici emanati con le finalità di cui agli articoli 6, 8 e 9.

#### ART. 8.

*(Attività presso gli uffici periferici del catasto).*

1. Gli uffici periferici del catasto, previa autorizzazione dell'apposito comitato di cui agli articoli 10 e 12, possono attribuire attraverso pubblico concorso alle imprese e alle società cooperative di cui all'articolo 7 le funzioni di:

a) supporto per il recupero del lavoro arretrato;

b) consegna dei certificati;

c) formulazione delle mappe agricole catastali per l'accertamento dei redditi agrari.

2. Le attività di cui al comma 1 devono avere una durata almeno annuale, o triennale se la prestazione richiesta ha carattere stagionale o possiede una durata inferiore agli 80 giorni l'anno.

#### ART. 9.

*(Attività presso gli uffici periferici del demanio).*

1. Gli uffici periferici del demanio possono, previa autorizzazione dell'apposito comitato di cui agli articoli 10 e 13, at-



tribuire alle imprese e società cooperative di cui all'articolo 7 lo svolgimento delle funzioni di:

a) catalogazione meccanografica, archiviazione ed informatizzazione dati;

b) controllo del territorio e dei beni demaniali;

c) prevenzione delle occupazioni abusive.

2. Le attività di cui al comma 1 devono avere una durata almeno annuale, o triennale se la prestazione richiesta ha carattere stagionale o possiede una durata inferiore agli 80 giorni l'anno.

#### ART. 10.

*(Comitati ministeriali di controllo).*

1. Presso il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e presso il Ministero delle finanze sono costituiti appositi e distinti comitati aventi il compito di autorizzare l'emanazione del bando, entro un mese dal recepimento della richiesta proveniente dall'amministrazione periferica, e di controllare il regolare svolgimento delle prove concorsuali e delle attività di cui agli articoli 6, 8 e 9.

#### ART. 11.

*(Comitato presso il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni).*

1. Presso il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni è costituito un comitato di controllo per il concorso pubblico di cui all'articolo 6, avente i compiti stabiliti dall'articolo 10.

2. Il comitato di cui al comma 1 è costituito dai due Sottosegretari di Stato del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni competenti in materia di concorsi relativamente al personale dei ruoli tradizionali e degli uffici locali, da due rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, da un rappresentante

delle associazioni della piccola impresa e dell'artigianato maggiormente rappresentative sul piano nazionale, da un rappresentante delle organizzazioni cooperative maggiormente rappresentative sul piano nazionale e da un esperto nominato dall'Amministrazione centrale delle poste e delle telecomunicazioni.

ART. 12.

*(Comitato per il catasto presso il Ministero delle finanze).*

1. Presso il Ministero delle finanze è costituito un comitato di controllo per il concorso pubblico di cui all'articolo 8, avente i compiti stabiliti dall'articolo 10.

2. Il comitato di cui al comma 1 è costituito da un esperto nominato dal Ministro delle finanze, da un esperto nominato dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, da un rappresentante delle associazioni della piccola impresa e dell'artigianato maggiormente rappresentative sul piano nazionale, da un rappresentante delle organizzazioni cooperative maggiormente rappresentative sul piano nazionale e da un esperto nominato dalla Direzione generale del catasto.

ART. 13.

*(Comitato per il demanio presso il Ministero delle finanze).*

1. Presso il Ministero delle finanze è costituito un comitato di controllo per il concorso pubblico di cui all'articolo 9, avente i compiti stabiliti dall'articolo 10.

2. Il comitato di cui al comma 1 è costituito da un esperto nominato dal Ministro delle finanze, da un esperto nominato dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, da un rappresentante delle associazioni della piccola impresa e dell'artigianato maggiormente rappresentative sul piano nazionale, da un rappresentante delle organizzazioni cooperative

maggiormente rappresentative sul piano nazionale e da un esperto nominato dalla Direzione generale del demanio.

ART. 14.

*(Copertura finanziaria).*

1. All'onere di cui all'articolo 6 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1991-1993, alla tabella F, elenco B, Amministrazioni ed aziende autonome — Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, della legge 29 dicembre 1990, n. 405 (legge finanziaria 1991), utilizzando lo specifico accantonamento « Autorizzazione alle aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni a proseguire nella realizzazione dei programmi di potenziamento e di riassetto dei servizi e di costruzione di alloggi di servizio per il personale postelegrafonico. Disciplina dei collaudi ».

2. All'onere di cui agli articoli 8 e 9 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1991-1993, alla tabella F, elenco A, Ministeri, n. 27, Interventi diversi, della legge 29 dicembre 1990, n. 405 (legge finanziaria 1991), utilizzando lo specifico accantonamento per il rifinanziamento della legge n. 66 del 1988, recante norme per lo sviluppo del sistema informativo delle strutture centrali e periferiche del Ministero delle finanze, e mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1991, all'uopo utilizzando lo specifico accantonamento « Ristrutturazione della amministrazione finanziaria ».