

COMMISSIONE XI

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

VII

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 MAGGIO 1993

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

**AUDIZIONE DEL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, PROFESSOR
SABINO CASSESE, SULLA POLITICA PER IL PUBBLICO IMPIEGO**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE VINCENZO MANCINI

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Audizione del ministro per la funzione pubblica, professor Sabino Cas- sesse, sulla politica per il pubblico impiego:	
Mancini Vincenzo, <i>Presidente</i>	101, 109, 110, 111
Cassese Sabino, <i>Ministro per la funzione pubblica</i>	102, 108, 110
Pizzinato Antonio (gruppo PDS)	108, 109, 110, 111
Ratto Remo (gruppo repubblicano)	111
Rebecchi Aldo (gruppo PDS)	110
Sulla pubblicità dei lavori:	
Mancini Vincenzo, <i>Presidente</i>	101
Pizzinato Antonio (gruppo PDS)	101

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 14,30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Comunico che il gruppo federalista europeo ha chiesto, ai sensi dell'articolo 65, comma 2 del regolamento, che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante ripresa audiovisiva a circuito chiuso.

ANTONIO PIZZINATO. Non ho obiezioni, ma non vorrei che questa richiesta fosse determinata dall'assidua presenza del gruppo federalista in questa Commissione !

PRESIDENTE. Probabilmente sì, onorevole Pizzinato, ma non intravedendo in questo una ragione di contrarietà, devo ritenere che la richiesta venga accolta.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro per la funzione pubblica, professor Sabino Cassese, sulla politica per il pubblico impiego.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera, del ministro per la funzione pubblica, professor Sabino Cassese, sulla politica per il pubblico impiego.

Avviamo i nostri lavori, tenendo conto del fatto che il ministro ha successivi impegni al Senato e che noi stessi alle 16 dovremo partecipare ai lavori dell'aula.

Ho già informato i colleghi della Commissione (ma intendo riprendere questo discorso non per esigenza di particolare sottolineatura di carattere formale, ma

proprio per ossequio alla sostanza) che, all'indomani dell'espressione del voto di fiducia da parte di questo ramo del Parlamento il ministro Cassese, ebbe la sensibilità, che sottolineai con immediatezza, di telefonare per dichiarare la sua disponibilità a prendere contatti e a venire in Parlamento a riferire sugli orientamenti per il settore di sua competenza. Già in quella occasione ho ringraziato il ministro — lo ringrazio anche adesso — dicendo che da parte mia e dei colleghi della Commissione veniva apprezzata in modo particolare questa sua disponibilità. Non ci ha sorpreso, ma ci ha fatto piacere constatarla nuovamente per due ragioni che sono sempre valide; tuttavia questa volta la seconda rende ancora più necessario questo tipo di collegamento.

Anzitutto la prima: a lei non sfugge come il Parlamento spesso abbia espresso a dir poco fastidio nel dover apprendere, inseguendo notizie di stampa, interviste e via dicendo, l'orientamento del Governo o di alcuni settori dello stesso in materie rispetto alle quali si anticipavano cose che il Parlamento aveva competenza a tradurre in vari provvedimenti, senza che si fosse avvertita questa esigenza di esposizione allo stesso.

Questa è la prima circostanza che intendo sottolineare e richiamare, sapendo però di trovarla, signor ministro, consenziente e disponibile. Desidero anche dire per ragioni di opportunità — passerò poi alla seconda considerazione — che, anche per l'esperienza maturata in questi lunghi anni, il massimo di utilità e di proficuità di lavoro si è avuto quando da parte dei ministri è stato privilegiato questo tipo di rapporto di intensa collaborazione con il Parlamento e in specie con le Commissioni

nel rispetto — questo mi pare ovvio — dei reciproci ruoli e funzioni.

La motivazione particolare che questa volta assume per me un significato addirittura essenziale, esso stesso costitutivo dell'elemento di fiducia con il Governo, è il fatto che questa volta, a differenza delle precedenti, le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri quando ha presentato il Governo alle Camere chiedendo la fiducia hanno fatto espressa riserva che poi parti essenziali del programma avrebbero dovuto trovare punti di esplicitazione successiva da parte dei ministri nelle singole Commissioni. Questa è una circostanza nuova che richiamo e sottolineo, di guisa che diventa sempre necessario (in questa occasione lo è ancora di più) il suddetto collegamento, perché ove mancassero queste dichiarazioni riterrei personalmente e non solo personalmente — ovviamente dal punto di vista politico, non apprezzabile dal punto di vista del rilievo costituzionale, in quanto la fiducia è stata data e non è *sub condicione* — carente un aspetto della fiducia perché mancherebbe un elemento non trascurabile del programma.

Questo insieme di riflessioni, signor ministro, mi fanno ancor più sottolineare quell'aspetto di gratitudine che le ho già manifestato nel ringraziamento ed anche — mi consenta — il saluto personale della Commissione, dandole il benvenuto e assicurandole il massimo di disponibilità e di collaborazione per il tempo che ci sarà dato di trascorrere assieme; breve o lungo che sia, l'augurio che le formulo ed anche la certezza che mi permetto di esternare è che dalla intensa collaborazione tra Governo e Parlamento derivi lo svolgimento di quel tratto di strada con proficuità dal punto di vista dei risultati che si possono ottenere.

Le lascio la parola ringraziandola ancora, salutandola e formulando, anche a nome dei colleghi della Commissione, gli auguri di buon lavoro. Con la sua nomina a ministro per la funzione pubblica, è stato davvero posto l'uomo giusto al posto giusto, come è stato riconosciuto da tutti. Questo è anche un segno di buon auspicio

per il risultato che auguravo positivo per il suo impegno e per la comune responsabilità.

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica*. Ringrazio per le gentili parole. Sento, dopo quello che ha detto, una doppia responsabilità, perché — come dire — mi sento responsabile di una fiducia da riottenere.

La mia esposizione sarà articolata in una breve premessa, un quadro generale delle azioni che ho intrapreso e poi un approfondimento specifico di due problemi che mi paiono di particolare rilevanza attuale: quello relativo al *quid agendum* immediato, quindi all'attuazione del decreto legislativo n. 29 del 1993 e quello riguardante l'assunzione dei precari, sulla quale vi è stata una notevole attenzione negli ultimi tempi.

La premessa è molto semplice. La legge-quadro sul pubblico impiego era atto normativo che definiva i compiti del Dipartimento per la funzione pubblica affermando che ad esso spetta coordinare le iniziative di riordino della pubblica amministrazione e di organizzazione dei relativi servizi, anche per gli aspetti informatici, il controllo sull'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, anche mediante la valutazione della produttività dei risultati conseguiti, tutte le iniziative di disciplina del trattamento giuridico, di coordinamento generale in materia di pubblico impiego e di rapporti con le organizzazioni sindacali. Così più o meno testualmente — ho fatto una breve sintesi e parafrasi — recita l'articolo 27 della legge-quadro sul pubblico impiego.

Perché ho iniziato in questa maniera? Per dirvi subito che, secondo la mia opinione di fondo, il Dipartimento per la funzione pubblica è diventato, per circostanze storiche ed anche a causa della legislazione protrattasi nel tempo, una sorta di ministero del lavoro pubblico e cioè un dipartimento dei funzionari pubblici, perdendosi quindi in tal modo la vocazione originaria, quella di un dipartimento che si interessa di tutti gli aspetti della funzione pubblica, a partire dal ser-

vizio che rende al cittadino per passare, andando all'indietro, alle modalità di organizzazione della pubblica amministrazione, al modo in cui sono distribuite le funzioni tra le amministrazioni, in cui operano le amministrazioni stesse, ed in cui si articolano i mezzi e, quindi, quel mezzo principale costituito dagli impiegati pubblici. Dico questo non per mettere all'ultimo posto il lavoro pubblico, ma perché sono profondamente convinto che gli impiegati pubblici debbano adempiere ad una funzione in favore della collettività, dal momento che rappresentano un importante e fondamentale mezzo per conseguire un determinato fine; ed è proprio dal fine che occorre cominciare e non certo dal mezzo. Per questa ragione il programma che vi esporrò molto rapidamente è articolato in alcuni punti che possono apparire estranei alla competenza di questa Commissione, ma che tuttavia sono importanti in quanto è solo da una certa impostazione di questi punti che derivano certe conseguenze in ordine al lavoro nelle pubbliche amministrazioni e, più in particolare, al fenomeno dell'impiego pubblico.

Fin dalle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio era abbastanza chiaro che il primo compito del Dipartimento per la funzione pubblica fosse quello di provvedere all'ordinamento razionale delle funzioni che rimanevano, per così dire, adespote, senza cioè un padrone. Badate bene, tali funzioni non sono solo quelle che attengono ai ben noti ministeri dell'agricoltura, del turismo e spettacolo e delle partecipazioni statali, ma sono anche le competenze che alcuni « riceventi » (se mi si consente di chiamarli in questo modo) ottengono dalla soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e cioè i ministeri dell'industria, dei lavori pubblici, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, e del bilancio. Come vedete, vi sono adempimenti costituzionali necessari, che costituiscono impegni prioritari del Governo, e più precisamente, al primo punto nell'agenda, vi sono i riordini amministrativi riguardanti ben sette dicasteri della Repubblica.

A questo lavoro mi sono già accinto e mi propongo nella prossima settimana di inviare alle amministrazioni competenti la prima bozza delle strutture che dovrebbero residuare al centro, secondo gli indirizzi programmatici esposti dal Presidente del Consiglio. Le amministrazioni interessate sono innanzitutto quella dell'agricoltura e quella del turismo e dello spettacolo; immediatamente dopo mi occuperò di altre quattro amministrazioni che, in qualche modo, subiscono le modificazioni di un'altra struttura soppressa, e più precisamente quella riguardante l'intervento straordinario del Mezzogiorno.

A questo primo oggetto dei miei interventi ne segue un secondo costituito dall'attuazione della legge n. 241. Consentitemi di intrattenermi su queste materie, anche se comprendo che sono estranee alla competenza di questa Commissione; ritengo tuttavia che siano importanti perché da queste traggio delle conseguenze.

La legge 7 agosto 1990 n. 241 potrebbe essere chiamata carta dei diritti dei cittadini, perché questa è la sostanza. Come voi sapete tale provvedimento ha mosso qualche passo, anche se molto timido; le amministrazioni che hanno recepito tale legge sono poche, persino i cittadini la stanno lentamente dimenticando dopo qualche interesse dimostrato in precedenza. In questa direzione il mio proposito è dare immediata attuazione a tutta quella parte non ancora attuata (sono particolarmente interessato a ciò in quanto ho presieduto per due anni e mezzo una commissione che l'ha fatta attuare dalle amministrazioni centrali). Se i procedimenti devono essere censiti e se deve essere fissato un termine per il procedimento amministrativo, la conseguenza è che tali procedimenti sono conosciuti e quindi possono essere semplificati. Pertanto gli obiettivi indicati nei primi due articoli della legge sono quasi una conseguenza necessaria.

La terza linea di azione di intervento è quella riguardante la possibilità di introdurre interventi modello attraverso i progetti finalizzati. Sapete meglio di me che il Parlamento ha ripetutamente finanziato

progetti finalizzati nella pubblica amministrazione che io stesso ho elaborato in passato in sede scientifica. Tali progetti si prefiggono l'obiettivo di attuare riforme amministrative anche per il personale e possono rappresentare degli esempi per le altre amministrazioni, nel convincimento che una riforma amministrativa non potrà essere attuata nel breve periodo per l'intera pubblica amministrazione che, come voi sapete, oggi comprende 3 milioni e 600 mila dipendenti e diverse decine di migliaia di enti pubblici. Non siamo quindi in presenza di una macchina immediatamente disponibile né per il Parlamento né per il Governo.

Il quarto punto di intervento è quello relativo ai principi attinenti alla moralità pubblica, e qui ci avviciniamo molto alla materia del lavoro. Come voi sapete prima ancora che la FIAT e l'ENI elaborassero codici di condotta per i propri dipendenti, il Presidente del Consiglio aveva preannunciato la redazione di codici etici per i funzionari pubblici, un po' sulla scia di quanto è stato fatto in altri paesi, da più di dieci anni negli Stati Uniti e molto di recente, con una legge del marzo scorso, in Francia. Al riguardo devo dire che sta già operando un gruppo di lavoro il quale redigerà in breve tempo, mi auguro entro 20-30 giorni, un codice di condotta dei dipendenti pubblici da adottare con regolamento, così come indicato nel programma di Governo.

Il penultimo punto del programma che vi sto esponendo riguarda i controlli, ma in qualche modo potrei dire che esso è stato già realizzato. Infatti sulla *Gazzetta Ufficiale* di ieri è stato pubblicato il decreto-legge sulla legittimità dell'azione amministrativa, il quale contiene tre fondamentali modificazioni rispetto al testo precedente e quindi non ne costituisce una reiterazione, anche perché il precedente provvedimento era già decaduto. Con tale decreto per la prima volta si attua un articolo della Costituzione il quale prevede che il controllo della Corte dei Conti si eserciti soltanto sugli atti del Governo. In questo modo si soddisfa un'antica aspirazione della cultura e del mondo politico

italiano che dal secolo scorso notavano che vi era un inutile doppione rappresentato dal doppio controllo svolto dalle ragionerie centrali e dalla Corte dei Conti. In pratica si è data attuazione ad una norma costituzionale la quale stabilisce chiaramente che la Corte dei Conti esercita il controllo preventivo sugli atti del Governo e non su quelli, ad esempio, dei provveditori agli studi o dei direttori generali.

La stessa norma contiene un principio in base al quale tutte le amministrazioni debbono predisporre appositi uffici di controllo interno per la verifica anche comparativa dei costi e dei rendimenti derivanti dalla propria azione. Se questo si fosse attuato non vi sarebbero stati i noti fenomeni delle tangenti, perché le amministrazioni avrebbero potuto accertare la differenza dei costi tra l'esecuzione di un'opera in una zona e di un'altra opera in una zona diversa, verificando così la situazione di estremo divario realizzatasi nel paese.

Ho posto per ultimo l'argomento che invece per voi è più importante, perché su questo poi mi vorrei intrattenere, relativo all'attuazione del decreto legislativo n. 29 del 1993. Come sapete quest'ultimo decreto consiste in una legge programmaticamente imperfetta; lo è programmaticamente perché la legge delegante che avete licenziato prevede dei decreti correttivi entro l'anno. Quindi, da questo punto di vista è programmaticamente imperfetta. Posso sottolineare le imperfezioni che vedo in questo testo e il modo in cui si sta procedendo per fare una diagnosi delle stesse. Le imperfezioni in modo molto sintetico si può dire che siano due. Questa è una legge scritta pensando alla struttura ministeriale come se l'amministrazione italiana da ormai un ventennio non fosse multiorganizzativa, multipolare e come se un ente pubblico fosse la stessa cosa di un ministero, come se l'Istituto nazionale di fisica nucleare fosse la stessa cosa di un ministero e così via. La norma della legge, molto giustamente ed opportunamente, secondo un principio che secondo me è addirittura di Costituzione, afferma che esiste una separazione tra organi di indirizzo politico e

gestione e che gli organi di direzione politica non debbono intromettersi nella gestione. Tutto ciò va benissimo per un ministero, ma se tale principio lo si applica all'Istituto nazionale di fisica nucleare bisogna chiedersi perché mai il presidente di tale Istituto e l'organo gestionale del medesimo, tra i massimi fisici italiani, debbano dalla legge improvvisamente essere etichettati come organi di direzione politica. La stessa cosa ci si potrebbe chiedere per una università, oppure per il Consiglio nazionale delle ricerche. Quindi si pone questo primo problema generale. Il disegno complessivo del decreto legislativo n. 29 del 1993 è un disegno realizzato per una struttura centrale dell'apparato dello Stato, mentre si adatta male a tutta una serie di altri organismi quali possono essere, ad esempio, gli enti pubblici nazionali, le autorità amministrative indipendenti, gli organismi comuni agli uni e agli altri, le amministrazioni territoriali così via.

Le questioni che si pongono a causa di ciò sono ormai numerose e ne ho già fatto un primo censimento. Se la Commissione lo riterrà opportuno tra 15-20 giorni potrò tornare nuovamente per sottoporvi tutte le indicazioni che non fornisco io, ma che vengono dalle amministrazioni, le quali domandano in che modo possano applicare tale istituto. Ho trascorso quasi tutta la giornata di oggi ricevendo presidenti di enti o amministratori pubblici o di grandi aziende; in questo momento è aperto il problema (probabilmente dovrà essere risolto addirittura con un decreto-legge) dei controllori di volo e delle poste. Se si dà attuazione immediata ad un articolo del decreto legislativo n.29 del 1993, si bloccano i controllori di volo e delle poste.

Il secondo ordine di problemi è quello costituito dall'imperfezione del disegno di privatizzazione. Dopo la lunga maturazione credo che il disegno di privatizzazione del pubblico impiego sia condiviso da larghissima maggioranza degli organi deliberativi dello Stato italiano. Tuttavia, il disegno della privatizzazione contenuto nel decreto legislativo è largamente imperfetto. Al riguardo si potrebbero fare molti

esempi e, tanto per farne uno, ci si potrebbe chiedere perché normalmente la materia della disciplina sia contenuta in un contratto per un rapporto di lavoro privato mentre invece venga salvaguardato l'intero testo unico delle leggi sull'impiego civile in materia di disciplina per l'impiego pubblico, ora privatizzato. Delle due l'una: o è privatizzato ed allora questa materia deve essere contenuta nel contratto, o non lo è ed allora resta in vigore il testo unico delle leggi sull'impiego civile.

La cosa più singolare sulla quale ritengo dovremmo riflettere (sto parlando di argomenti che abbiamo allo studio e forse non è troppo corretto definire « indirizzi programmatici ») è la seguente. Nell'ultimo articolo del decreto legislativo n. 29 del 1993 è contenuto un lungo elenco di norme abrogate. L'unica norma che non è abrogata ed anzi richiamata più volte nel decreto legislativo è rappresentato dal testo unico delle leggi sull'impiego civile dello Stato n. 3 del 1957. A questo punto la domanda da porsi è la seguente: possono dei contratti, una volta che verranno adottati, abrogare questa legge? Molto più opportunamente si dovrebbe rispondere che l'impiego pubblico non è privatizzato perché sarà sempre nell'ambito normativo del testo unico delle leggi sull'impiego civile che è una legge della Repubblica italiana e che, badate bene, non è una leggina ma consta, se non ricordo male, di 380 articoli. Se, al contrario, obiettivo del Parlamento e del Governo è quello di assicurare una vera disciplina privatistica, allora occorre che le norme, specialmente se sono norme complesse come il testo unico della legge sull'impiego civile, siano abrogate espressamente o implicitamente e comunque non richiamate. Se non ricordo male il testo unico è richiamato almeno due volte nel decreto legislativo n. 29 del 1993.

Vi è un terzo ordine di concetti che, a mio modo di vedere, va affrontato. Dico ciò non nella mia veste di studioso ma in quella di persona che, per dieci giorni, ha amministrato questo settore. Quindi, non per cultura pregressa ma per qualcosa di già avvenuto. Mi riferisco alla necessità di

rendere coerente il disegno dei rapporti sindacali con i precedenti disegni dei rapporti sindacali. Desidero fare soltanto un esempio e vorrei che fosse considerato tale in una materia sulla quale occorre riflettere. A norma del decreto legislativo n. 29 del 1993 è soppresso il consiglio di amministrazione dei ministeri. Come è noto in base al testo unico n. 3 del 1957 i consigli di amministrazione avevano una sorta di vertice organizzativo nel consiglio superiore della pubblica amministrazione, nel quale sono rappresentati i più alti gradi dello Stato e le rappresentanze sindacali. Se questo era il vertice di una piramide e se quest'ultima, in tutta la sua base e tutto il suo corpo, è in qualche modo scomparsa, che ci resta a fare il vertice? Questa mi pare una domanda legittima, sulla quale mi farebbe piacere conoscere il vostro orientamento. Devo aggiungere, come dettaglio, che questo è un organo collegiale molto complesso, che non riesce a riunirsi da parecchio tempo per mancanza del numero legale.

Fino ad ora ho esposto il centro dei problemi, mentre ora — se mi è consentito intrattenervi per qualche altro minuto — vorrei parlarvi di alcuni specifici problemi. I problemi specifici che ritengo più importanti sono quelli relativi all'occupazione nelle pubbliche amministrazioni in termini non più di *stock* ma in termini di flussi, di dinamica. Da questo punto di vista emerge il grave problema del *turn over*, delle assunzioni e dei precari che tratto nella maniera più unitaria possibile. Come è noto, i dipendenti di quello che è chiamato il settore pubblico, l'ho detto poco fa, ammontano a 3 milioni e 600 mila. Sulla base di valutazioni che furono compiute anche a suo tempo dalla commissione tecnica della spesa pubblica, il *turn over* fisiologico di questo settore è di poco inferiore al 3 per cento e quindi di circa 100 mila unità.

Il problema del *turn-over* è sostanzialmente in questi termini: le assunzioni sono bloccate, ma tale blocco è stato seguito, direi per ragioni fisiologiche, da autorizzazioni in deroga, delle quali a volte si è abusato. Il blocco delle assunzioni, unita-

mente alle autorizzazioni in deroga, produce nel nostro ordinamento una delle maggiori disfunzioni, e cioè un processo di accentramento, di cui è — a seconda dei punti di vista — per alcuni beneficiario, ma per me danneggiato, il dipartimento della funzione pubblica, il quale riceve quotidianamente lettere di richiesta di assunzioni. Ho provato a domandare agli uffici sulla base di quali criteri si risponda di sì o di no: mi sono stati forniti i criteri, ma non li ritengo tali. Come si fa a stabilire che al comune di Pescocostanzo una certa assunzione deve essere o meno fatta? In un regime di autonomie queste cose dovrebbero esse rette, una buona volta, dal principio di autonomia e di autonoma responsabilità nella gestione delle risorse. Non è possibile che vi siano organismi centrali che hanno da intermediare, impicciandosi quotidianamente delle cose più minute!

Per vostra curiosità ho portato una piccola statistica: ogni giorno al dipartimento della funzione pubblica arrivano 180 comunicazioni — ogni giorno, badate bene — da parte di amministrazioni pubbliche. Di queste, 40 riguardano mobilità e trasferimenti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 3; 10 riguardano modificazioni di organico; 70 aspettative e permessi sindacali; 15 assunzioni e, infine, 10 dati concernenti la rappresentatività sindacale. Ritengo che questa amministrazione pubblica, su cui si scaricano ogni giorno tante carte, si trovi al centro di un processo disegnato in maniera irrazionale: occorre ridisegnare questi processi, occorre restituire responsabilità ed autonomia, essendo chiaro che responsabilità ed autonomia vuol dire che non si possono operare assunzioni in deroga di precari e così via.

E passo, per l'appunto, alle assunzioni in deroga del tipo al quale prima facevo cenno. Ho davanti a me i dati relativi al 1992 (abbiamo impiegato una settimana per ricostruirli, perché anche questi non erano disponibili): in quell'anno, con assunzioni regolari mediante concorso, sono entrate in ruolo nel settore pubblico 87.065 persone, delle quali soltanto 7 mila sono state autorizzate dal Dipartimento per la

funzione pubblica. Questo pone in luce una prima anomalia. Non si vede infatti perché vi debbano essere tutte queste carte per autorizzare soltanto meno di un decimo, solo il 9 per cento del totale delle assunzioni; allora tanto vale liberarsi anche di questo carico, che introduce un inutile centralismo, un'inutile farraginosità nel procedimento amministrativo, che carica gli uffici, moltiplica i carichi di lavoro e, quindi, fa aumentare il personale.

I precari nel 1992 sono stati circa 122.600. Questo pone, secondo me, come ho già detto alla Commissione lavoro del Senato, un problema di efficienza e di giustizia. Chiediamo all'amministrazione italiana di offrire servizi efficienti alla nostra collettività: allora essa deve dotarsi delle persone giuste al posto giusto e, finché non si modifica l'articolo 97 della Costituzione, per fare questo si deve ricorrere al sistema dei concorsi. Il principio di giustizia sancito all'articolo 3 ed il principio di uguaglianza contenuto all'articolo 51 della Costituzione fissano il diritto per tutti di accedere alle cariche ed agli uffici pubblici. Quelle persone, invece, sono entrate nella pubblica amministrazione senza concorsi pubblici, cioè senza concorsi ai quali tutti abbiano avuto modo di partecipare.

Ho chiesto all'ISTAT di fornirmi gli ultimi dati disponibili sul numero dei soggetti che avrebbero diritto a partecipare ai concorsi pubblici, cioè le persone che ogni anno si affacciano sul mercato del lavoro comprese fra i 20 e i 39 anni di età, valutando che, nelle amministrazioni pubbliche si entra, *grosso modo*, in questa fascia di età. Vi è circa 1 milione e 18 mila persone che ogni anno si trovano in questa fascia di età e che, secondo la dizione statistica, si affacciano — evidentemente più quelli della fascia inferiore che quelli della fascia superiore — nel mondo del lavoro. È giusto, nei confronti di tali soggetti, che i 122.600 che ho citato abbiano in qualche modo trovato un posto mentre gli altri non abbiano avuto un concorso pubblico per quei posti, cioè non abbiano avuto una pari opportunità per l'accesso alle pubbliche amministrazioni?

A mio modo di vedere questo è un problema molto serio di giustizia ed a chi mi ha detto ieri al Senato che erano state fatte delle promesse mi sono permesso di rispondere che esiste una promessa ancora maggiore, che sta scritta nella Costituzione della Repubblica italiana, cioè una promessa di uguaglianza, di pari trattamento e di concorso pubblico per l'accesso alle pubbliche amministrazioni.

L'ultimo argomento è relativo alla questione della contrattazione ed in generale del costo del lavoro. Sapete che vi sono delle scadenze previste dal decreto legislativo n. 29 del 1993, che presenta due passaggi preliminari assolutamente prioritari: il primo è la definizione dei comparti ed il secondo è la definizione della rappresentatività sindacale. Per l'uno e per l'altro il precedente Governo, il 16 aprile scorso, aveva negoziato un accordo, senza tuttavia stipularlo formalmente, stabilendo un calendario con precise linee di azione. Le vicende successive sono note e non vi è stata materialmente la possibilità di rispettare questo accordo.

Il nostro intento è quello di dare la più ampia e completa attuazione al decreto legislativo n. 29 del 1993, ma anche al programma che era insito nella legge delegante, cioè quello di attuare correggendo, secondo quanto è testualmente affermato nelle norme. E proprio perché bisogna attuare correggendo, gli uffici del Dipartimento per la funzione pubblica sono comunque già pronti per l'uno e per l'altro adempimento. Sono già state effettuate le istruttorie necessarie per avviare i negoziati relativi alla definizione dei comparti; è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* la richiesta dei dati per la determinazione della rappresentatività sindacale e, non avendo ottenuto fino ad ora sollecita risposta in merito, ho assunto personalmente l'impegno che essa venga data ed ho pertanto richiesto alle amministrazioni di fornire i dati in questione.

Sotto questo profilo, dobbiamo metterci in grado di dare la più piena attuazione al decreto legislativo, nello stesso spazio di

tempo in cui riceviamo dalle amministrazioni le indicazioni relative alle correzioni da apportare.

I dati di base concernenti la questione più scottante, quella del contratto, sono ancora all'esame. Vi preannuncio dei calcoli effettuati sull'evoluzione del passato: nel triennio 1988-1990 gli incrementi retributivi preventivati per il settore pubblico erano pari al 16,8 per cento ed, a regime, al 21,4 per cento; gli incrementi retributivi sono in realtà stati, paragonando il 1988 con il 1990, del 22,5 per cento e, paragonando il 1988 con il 1991, del 31,7 per cento: quindi notevolmente più elevati rispetto al previsto.

Questo è in parte dovuto ad un fatto che voi conoscete meglio di me, cioè all'intersecazione di provvedimenti legislativi con aumenti contrattuali: problema al quale spero si possa in futuro ovviare con il decreto legislativo e con l'orientamento del Governo Amato, espresso e fatto proprio in una circolare del Presidente del Consiglio, che ritengo molto saggia e da sottoscrivere, in quanto indica l'esigenza di una politica di *self restraint* nell'adozione di provvedimenti legislativi. Ciò, se si vuole seguire la strada del decreto legislativo; in caso contrario è necessario adottare modifiche. Occorre coerenza: la privatizzazione comporta la privatizzazione: questo vuol dire che si contratta e non si decide nelle aule parlamentari.

Purtroppo per ora così non è, e debbo registrare che così comunque già non è stato nei pochi giorni in cui sono stato partecipe di questa vicenda, come sapete meglio di me.

Queste percentuali conducono a benefici medi mensili preventivati per 274 mila lire e realizzati per circa 390 mila lire.

ANTONIO PIZZINATO. Per quali anni le 274 mila lire ?

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica*. Per il triennio: si tratta di un calcolo complessivo e non ripartito per anno.

Rispetto al 1990, si è determinato nel 1991 un incremento retributivo pari al-

l'8,50 per cento, superiore al tasso effettivo di inflazione, che deriva sostanzialmente da un effetto di trascinamento nel tempo.

D'altra parte, è inutile che ripeta la storia dei contratti del triennio 1988-1990, che voi conoscete meglio di me: se non ricordo male, un solo contratto era stato già siglato, ma non era ancora operante, alla metà del 1990, con validità 1988-1990.

ANTONIO PIZZINATO. Ve ne era uno siglato alla metà del 1988, quello riguardante il settore della scuola !

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica*. Questo effetto di trascinamento trova quindi spiegazione anche nella situazione pregressa.

Si tratta di una situazione in corso di esame da parte del Governo. Ho pregato il Presidente del Consiglio di svolgere la necessaria attività di coordinamento ed ho consultato il ministro del lavoro che, come sapete, deve avviare una contrattazione sulla struttura contrattuale e, quindi, sui meccanismi di adeguamento.

Credo di poter preannunciare che avrà luogo a brevissima scadenza una consultazione per consentire una discussione complessiva della materia, sulla quale mi permetto di effettuare un'ultima riflessione di carattere generale.

Se il decreto legislativo n. 29 del 1993 ha privatizzato il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, non è forse il momento di trarne le conseguenze e cioè di riconoscere che non vi è una linea di confine per la quale da un lato c'è l'ente pubblico non economico e dall'altro l'ente pubblico economico, da un lato - arrivo alle estreme conseguenze - l'ente pubblico economico e dall'altro l'azienda privata ?

Mi chiedo cioè, per coloro che dovranno apportare negli anni prossimi le maggiori correzioni al decreto legislativo n. 29, se la conseguenza ultima del riconoscimento che il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni è privato non debba essere quella di disconoscere l'esistenza stessa di un comparto che si chiama « del lavoro pubblico » e che conta 3 milioni e 600 mila addetti. Almeno la linea di di-

stinzione tra ente pubblico ed ente pubblico economico mi riesce in questo momento difficile da individuare, perché per l'uno e per l'altro vale, se il rapporto di lavoro è privatizzato, la regola che il soggetto pubblico può stabilire rapporti giuridici con altri soggetti che hanno natura privatistica (questo vale per l'ente pubblico economico come per l'ente pubblico). Inoltre, sotto il profilo della giurisdizione, il dipendente dell'ente pubblico economico accede già oggi al giudice ordinario, mentre il dipendente dell'ente pubblico non economico vi accederà in futuro.

Ritengo che questa riflessione sia importante per il futuro, perché ci farà ripensare molte delle strutture che ancora si conservano di quest'area del lavoro pubblico come qualcosa di diverso dal lavoro privato.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor ministro, per la sua esposizione e per gli stimoli alla riflessione che lei ha offerto in ordine a varie questioni.

Signor ministro, non ritengo che i colleghi presenti possano esaurire le loro considerazioni ed osservazioni nello scarso tempo ancora a nostra disposizione a causa dei suoi impegni e dell'inizio della seduta pomeridiana dell'Assemblea. Reputo quindi opportuno rinviare alla prossima settimana, in data compatibile con i suoi impegni, una approfondita discussione generale relativamente alle varie considerazioni da lei esposte.

Credo che i colleghi che ritengono opportuno prendere subito la parola debbano pertanto limitarsi alla sola espressione di precisazioni ed a preannunciare le domande che intendono rivolgerle. Ciò qualora si intenda consentire, almeno ad un rappresentante per gruppo, di prendere la parola per rispondere alle varie questioni poste — non poche e non secondarie — dal ministro, soprattutto per gli aspetti riguardanti l'attuale correggendo decreto legislativo n. 29. Certo, vi sarà ancora tempo, ma se si vuole mantenere lo schema della legge di delega vi è un termine finale, cioè il 31 dicembre di quest'anno. Ripeto, spazi

futuri vi saranno in ogni caso, ma se già non vogliamo venire meno alle deleghe che conferiamo, l'attuale correggendo deve essere visto nello spazio di tempo che, probabilmente, apparterrà anche alla vita di un'esperienza comune che faremo al riguardo. Su questo, comunque, non voglio fare anticipazioni, lasciando che siano i prossimi giorni a scandire le date in questione.

Onorevoli colleghi, vi prego di dirmi quale ritenete possa essere la strada migliore da percorrere rispetto all'ordine dei lavori.

ANTONIO PIZZINATO. Anzitutto, vorrei associarmi all'augurio espresso dal presidente a proposito delle responsabilità che dovrà assumersi il professor Sabino Cassese, naturalmente riferite ai rapporti che dovrà sostenere, e che auspichiamo proficui, nel tempo che gli sarà dato.

Apprezzando molto l'esposizione resa dal ministro, riterrei anch'io opportuno approfondire i temi che ha trattato in una prossima seduta. In questa sede, mi permetterei unicamente di formulare talune domande, di modo che nel prossimo incontro, avendo egli avuto la possibilità di acquisire i dati, il ministro possa rispondere in modo approfondito.

Sottolineo di aver apprezzato, in particolare, la parte conclusiva dell'intervento del professor Cassese, poiché è indubbio che il salto nella trasformazione del rapporto di lavoro o è avvenuto o deve essere ancora compiuto. Purtroppo, già quando nel mese di aprile discutemmo del provvedimento che si riferiva alla dirigenza delle unità sanitarie locali, a proposito del quale questa Commissione era chiamata ad esprimersi solo per il parere, avemmo l'impressione che si continuasse come per il passato. In quel caso, si trattava di definire i livelli di inquadramento di certe figure. Lo stesso è accaduto altre volte, per esempio la settimana scorsa, quando per la terza volta sono state indicate le date di assunzione ai fini della carriera. Quindi, ritengo anch'io che il problema sia quello di individuare quali misure il Governo debba attuare affinché questo non abbia

più a ripetersi. A tal fine, ricordo quanto auspicammo la volta scorsa in Commissione, cioè che fosse fissata una seduta dell'Assemblea in cui si dichiarasse chiaramente che un'epoca era finita.

Registriamo carenze nel settore del rinnovo dei contratti. Solo quello per la scuola, per la prima volta nella storia della Repubblica, lo rinnovammo alla sua scadenza, cioè nella prima metà del 1988. In proposito ricordo, autocitandomi, che inizialmente l'organizzazione che dirigevo rifiutò di firmare, perché erano implicite le dinamiche e le conseguenze successive. Però, nel momento in cui andammo a definire le regole del conflitto nei servizi, introducemmo il principio — che inizialmente fu molto contestato e di cui, comunque, rivendico la paternità — di far precedere di sei mesi l'avvio delle trattative, proprio perché il problema era di prevenire il conflitto. Ciò significa che a giugno sarà necessario dare inizio alla trattativa presentando le relative piattaforme. Poiché sono state stabilite delle regole nel decreto legislativo n. 29, credo che non si possa, avendo saltato un rinnovo contrattuale, pensare di non avviare tale trattativa. Ciò anche perché due anni fa, alla vigilia delle elezioni, il ministro *pro tempore* aveva siglato un protocollo che prevedeva il rinnovo del contratto per la scuola, che è stato poi negato. Per evitare conflitti è necessario che le parti negozino con correttezza. Credo che questo sia un aspetto che richieda il massimo della chiarezza, ovviamente non disgiunto da quello dei tempi.

Convegno inoltre con quanto affermava il professor Cassese sul fatto che bisogna assicurare ai cittadini pari opportunità nell'avviamento al lavoro, anche nella pubblica amministrazione. Però, fra i lavoratori precari di quest'ultima, purtroppo, e non per loro colpa, vi è chi, di più o come gli altri, ha già sostenuto dei concorsi: mi riferisco a quelli del Ministero del lavoro, dell'INPS, del Magistero alle acque, eccetera. Durante la discussione del decreto legislativo, c'eravamo permessi di suggerire che fosse prevista una norma transitoria che ponesse fine una volta per sem-

pre a questa situazione. Conveniamo con lei, signor ministro, che non è possibile trasformare il rapporto di lavoro e poi continuare a centralizzare, e per di più per un numero limitato di persone. Non sono per la sanatoria, ma per una norma transitoria che tenga conto della condizione di chi ha sostenuto un concorso e di chi, invece, no. Non ci troviamo di fronte a persone che sono state assunte senza aver fatto un concorso e, tanto meno, senza averlo vinto, per cui non tutti possono essere messi sullo stesso piano.

Oltre tutto, non possiamo dimenticare l'urgenza di taluni problemi perché a Roma, per esempio, se non si dà luogo a certe assunzioni, non possono essere fatte le sepolture. Dico questo per limitarmi soltanto all'esempio più ...

PRESIDENTE. All'esempio meno simpatico !

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica*. Pagando, quelle si fanno comunque.

ANTONIO PIZZINATO. Mi sono trovato in situazioni drammatiche relativamente a questi servizi, proprio perché molto spesso vi è un rapporto di lavoro precario (potrei citare un episodio drammatico accaduto a Torino).

Avendo in esame il provvedimento riguardante l'istituzione dell'INPDAP, la parte politica cui appartengo auspica che venga compiuto il grande passo, cioè che si dia luogo ad una vera riforma. È questa l'opinione dell'attuale Governo o s'intende seguire una strada diversa ?

ALDO REBECCHI. Penso che anche il presidente ...

PRESIDENTE. Facendo parte della maggioranza si è permesso di interpretarmi ...

ALDO REBECCHI. Ho anche detto che è diventato bravo da quando facciamo parte della stessa maggioranza !

ANTONIO PIZZINATO. Infine, vorrei affrontare una questione di cui ha parlato pubblicamente anche il ministro del lavoro.

In sede di Commissioni lavoro ed affari costituzionali avevamo tentato, discutendo per l'espressione di un parere sul provvedimento in materia di rappresentanza, di introdurre alcuni vincoli, cioè che entro giugno dovesse essere raggiunto un accordo e che comunque le nuove regole dovessero entrare in funzione. Mi ha particolarmente colpito la dichiarazione del ministro Cassese di non riuscire ad avere i dati. Nel contempo, stiamo discutendo ormai da sei mesi quella proposta di legge sulla rappresentatività, sulla base di sei progetti d'iniziativa parlamentare e di due d'iniziativa popolare: è difficile ipotizzare che chi deve mettere in discussione la propria rappresentatività, che è consolidata dal fatto che non vengono rinnovate le deleghe, sia l'autore compartecipe della necessaria modifica di regole che, fino ad ora, l'hanno posto in condizione di privilegio. Purtroppo fu il Governo a togliere i due punti fermi che avevamo posto per concludere la vicenda.

Questi sono i quesiti dei quali abbiamo a lungo dibattuto e saremmo grati al ministro se volesse dare una risposta in proposito.

REMO RATTO. Innanzitutto desidero congratularmi per l'alto incarico conferito al professor Cassese, di cui è nota la notevole esperienza nel settore. Proprio con riferimento a questa esperienza, desidero porre due brevi domande, alle quali il ministro potrà rispondere nel corso della prossima seduta.

Il comparto pubblico in Italia è caratterizzato da organici elevati che, nonostante i blocchi, continuano ad aumentare. Vorremmo sapere se il ministro non ritenga possibile introdurre anche in questo comparto, che non è soggetto a competitività come lo è quello privato, criteri di

efficienza ed efficacia, ovvero di poter raggiungere gli stessi obiettivi operativi con un ridotto numero di dipendenti, anche se mi rendo conto che la situazione economica comporta già una notevole crisi occupazionale; comunque, quest'ultimo obiettivo potrebbe essere perseguito facendo sì che il personale disponibile venga utilizzato per altre mansioni.

Vorrei anche conoscere l'opinione del ministro in merito all'obiettivo della qualità del servizio al cittadino, se cioè questo possa essere raggiunto con l'introduzione — l'ho già proposto in occasione dell'esame del decreto legislativo sul pubblico impiego — di due funzioni che in tutte le aziende private, prima all'estero e poi in Italia, si sono affermate. Mi riferisco alla funzione-organizzazione, quella che cura le strutture, le macroprocedure ed anche la microorganizzazione nell'ambito degli uffici, per la quale occorrono persone competenti in modo specifico perché l'iniziativa dei singoli dirigenti e responsabili deve essere supportata, nonché alla funzione-personale, che va dalla formazione degli addetti allo sviluppo della professionalità dei medesimi.

Ringrazio sin d'ora il ministro per le risposte che vorrà fornire.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta. A nome della Commissione ringrazio anch'io il ministro, con il quale concorderemo, compatibilmente con i suoi impegni e sulla base delle decisioni dell'ufficio di presidenza, la data del successivo incontro.

La seduta termina alle 15,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 19.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO