

COMMISSIONE XI

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

XII

SEDUTA DI MARTEDÌ 22 GIUGNO 1993

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

**SEGUITO DELL'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.
Seguito dell'audizione del ministro per la funzione pubblica, professor Sabino Cassese, sulla politica per il pubblico impiego:	
Mancini Vincenzo, <i>Presidente</i>	183, 184, 185, 193, 197, 199, 202
Bolognesi Marida (gruppo rifondazione comunista)	186
Cassese Sabino, <i>Ministro per la funzione pubblica</i>	185, 193, 195, 197, 199, 202
Ghezzi Giorgio (gruppo PDS)	189, 193, 195
Pizzinato Antonio (gruppo PDS)	183, 193
Ratto Remo (gruppo repubblicano)	192

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 14,30.

Seguito dell'audizione del ministro per la funzione pubblica, professor Sabino Cassese, sulla politica per il pubblico impiego.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'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.

Ricordo che nel corso della prima audizione, tenutasi il 19 maggio scorso, avevamo ascoltato la relazione del ministro e le osservazioni di alcuni colleghi. Nel successivo incontro, svoltosi il 16 giugno scorso, avevamo proseguito la discussione, rinviando ad una nuova riunione la conclusione degli interventi e la replica del ministro.

Do senz'altro la parola ai colleghi che intendano intervenire.

ANTONIO PIZZINATO. Signor presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, avendo già svolto il mio intervento nel corso della precedente audizione, ho chiesto la parola unicamente per fare una breve integrazione. Considero, infatti, estremamente importante quanto il ministro Cassese ci dirà, nella sua replica, in merito al modo in cui la nostra Commissione deve operare: al di là, infatti, delle valutazioni che hanno portato ciascuno di noi a votare in un modo o nell'altro in merito alla legge delega relativa al decreto legislativo n. 29 del 1993, sorge poi il problema di dare ad esso pratica attuazione.

La nostra Commissione si è pronunciata (e, se non vado errato, sempre all'unani-

mità) su tre decreti-legge: quello relativo al riordino ed al funzionamento del Ministero dell'università e della ricerca scientifica; quello concernente la soppressione del Ministero delle partecipazioni statali; infine, quello riguardante la proroga delle funzioni degli amministratori straordinari delle USL. Con l'assenso, nelle Commissioni di merito della Camera e del Senato, dei rappresentanti del Governo, in sede di conversione sono stati approvati emendamenti al decreto-legge 23 aprile 1993, n. 118, confliggenti con le norme del decreto legislativo n. 29 del 1993. Personalmente, ero intervenuto in Assemblea nel corso della discussione del decreto-legge sul Ministero dell'università e della ricerca scientifica ed ho preso la parola anche ieri, nella discussione del decreto-legge concernente le partecipazioni statali: ciò che mi ha stupito è il consenso manifestato dal Governo a che l'Assemblea convertisse definitivamente in legge il decreto con l'introduzione di quegli emendamenti.

Ho ritenuto opportuno svolgere questa brevissima integrazione del mio intervento per lamentare come le Commissioni parlamentari di merito approvino emendamenti che si trovano in conflitto con le norme di decreti governativi, ottenendo per di più l'assenso dei ministri, o comunque di coloro che in quel momento rappresentano i diversi dicasteri. Ma vi è di più: è all'ordine del giorno della nostra Commissione in sede referente un decreto-legge (mi riferisco a quello relativo all'assunzione del personale penitenziario) con il quale il Governo stesso chiede che non vengano seguite le procedure previste per i concorsi.

Credo che tale situazione renda imperativo domandare al ministro per la fun-

zione pubblica, ma anche al Presidente del Consiglio, affinché la risposta coinvolga la globalità del Governo, come intendano concretamente operare. Nella mia vita ho sempre fatto per professione l'organizzatore sindacale e non credo mi si addica (né in generale, né tanto meno nella presente occasione, specie in questa fase di prima attuazione del decreto legislativo) il ruolo di chi ogni giorno deve porsi il problema di far rispettare le leggi, quindi l'autonomia delle parti, nel caso concreto di cui sto parlando.

Ringrazio anticipatamente il ministro per la risposta che vorrà fornirmi in proposito; vorrei però anche sapere da lui quali siano le scelte che, nella sua collegialità, il Governo intende operare, affinché non dobbiamo più trovarci di fronte a situazioni simili.

PRESIDENTE. Desidero aggiungere io stesso qualcosa in merito ai rilievi mossi dall'onorevole Pizzinato. Devo innanzitutto dargli atto di aver ricordato con puntualità e precisione il lavoro svolto dalla nostra Commissione: confermo, infatti, che nelle occasioni da lui ricordate questa si era pronunciata all'unanimità sulle condizioni poste nell'espressione del parere.

La Commissione, attraverso il suo presidente, si era fatta altresì promotrice della presentazione di alcuni emendamenti soppressivi: ciò vale per il decreto-legge concernente la proroga delle funzioni dei commissari straordinari delle USL, nonché per quello riguardante il riordino del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica. Analogo discorso riguarda anche il decreto-legge oggi esaminato dall'Assemblea, concernente la soppressione del Ministero delle partecipazioni statali ed il riordino di alcuni enti: quest'ultimo provvedimento ormai diventa legge dello Stato, sebbene la nostra Commissione avesse espresso parere contrario su alcuni punti di notevole rilievo ed avesse presentato in proposito, presso le Commissioni di merito, alcuni emendamenti soppressivi.

Mi è parso opportuno sostenere questa mattina che poiché le Commissioni non sono un corpo estraneo rispetto all'Assem-

blea (in base ad un'interpretazione del regolamento non di comodo, ma, mi permetto di affermare, intelligente ed estensiva) quegli emendamenti dovevano essere considerati come presentati all'Assemblea stessa. In buona sostanza, infatti, le Commissioni consultive non presentano mai emendamenti soppressivi alle Commissioni competenti per il merito: gli intenti soppressivi vengono infatti esternati attraverso i pareri. Ebbene, il nostro parere era condizionato all'accoglimento di quegli emendamenti. Ovviamente, le Commissioni potevano, come hanno fatto, non accettare le nostre condizioni.

A questo proposito, allora, si pone un duplice problema. Prima di tutto, una questione di coerenza, richiamata anche dall'onorevole Pizzinato, soprattutto per quanto riguarda il Governo, dal momento che le norme con le quali il decreto-legge oggi discusso entra in conflitto appartengono ad un decreto legislativo, quindi ad un atto del Governo, anche se posto in essere in seguito ad una delega.

Tale richiamo alla coerenza non riguarda il ministro Cassese, che so attento e sensibile, tanto che egli stesso ha sollecitato la nostra attenzione su questi problemi. Abbiamo riscontrato con compiacimento una concordanza di punti di vista con il ministro, foriera della migliore collaborazione. Non vi è quindi alcun motivo di doglianza nei confronti del ministro per la funzione pubblica, tanto che questa mattina, durante la seduta dell'Assemblea, ho in qualche modo invocato un suo intervento perché, nei limiti del possibile (mi rendo conto che spesso i tempi limitati non consentono l'assolvimento pieno di tutti i nostri compiti, per le varie incombenze che ci sopraffanno), facesse chiarezza all'interno del Governo. Ciò non è avvenuto ed io devo comunicare (poiché tutto è avvenuto per le vie ufficiali, non attraverso pettegolezzi di corridoio, di cui sarei in qualche modo delatore) che ho posto la questione al Presidente dell'Assemblea affinché gli emendamenti soppressivi da me presentati siano ammessi. Ho chiarito di aver presentato tali emendamenti nella mia qualità di presidente di questa Com-

missione: certo, mi chiamo Vincenzo Mancini e non posso alterare le mie generalità, ma li ho sottoscritti non come singolo deputato, ripeto, ma a nome della Commissione. Devo dire che il Presidente di turno, l'onorevole Gitti, si è dimostrato attento e sensibile verso tale problematica, ma ne ha subordinato la soluzione (mi rendo conto che, forse, in termini regolamentari non poteva fare diversamente) al parere del Governo. Ebbene, il rappresentante dell'esecutivo ha dichiarato che vi erano ragioni di contrarietà anche circa la possibilità che si discutesse di quel problema, confermando che si era contrari anche nel merito. Quindi si deve ritenere che il Governo, in base alle dichiarazioni di chi in quel momento lo rappresentava (si tratta in questi casi di rappresentanze improprie, perché espresse da sottosegretari, ossia soggetti che non hanno rilievo giuridico-costituzionale — so bene di che rappresentanze si tratti — ma politico certamente sì), abbia condiviso quel comportamento.

Devo dire che questo ci mette in gravi difficoltà, perché ovviamente si fa poi fatica a resistere di fronte a scelte che magari presentano maggiore ragionevolezza, anche se non sono proprio in linea con un certo altro tipo di opzioni.

Il fatto che il decreto-legge in questione, nonostante gli aspetti di conflitto con l'ordinamento che presenta, diventi legge dello Stato, rappresenta a mio avviso un elemento di incoerenza davvero unica. Ritengo che, in proposito, giocare al « fatto compiuto » sia quanto di peggio si possa fare e credo debbano essere assunte iniziative al riguardo, anche se vi è stata una decisione da parte delle Camere, perché è stato operato un *vulnus* che certamente può provocare altre reazioni. Non si può dire « basta », perché magari vi saranno tante altre richieste rispetto alle quali si potrebbe manifestare un tipo di sensibilità alla quale potrebbe essere molto difficile opporre resistenza.

Per parte mia, ho posto in essere le azioni che potevano essere compiute. Voglio dire allora all'onorevole Pizzinato ed a tutti i colleghi membri della Commissione

che, evidentemente, dovremo renderci promotori di un'iniziativa di modifica delle norme regolamentari, allo scopo di rendere davvero vincolanti e non aggirabili i pareri delle Commissioni. È proprio questo il motivo per cui a suo tempo si stabilì la competenza esclusiva della nostra Commissione in merito a tutti i rapporti di lavoro: lo scopo era quello di vincere il settorialismo. Di fatto, però, le competenze della Commissione lavoro, ogni qualvolta si tratti di progetti di legge discussi in sede referente, oppure di disegni di legge di conversione di decreti-legge, vengono aggirate, perché il parere di questa Commissione rimane del tutto inascoltato, *tamquam non esset*. In tal modo, ripeto, la competenza esclusiva viene aggirata.

Ribadisco quindi che a mio parere dovranno essere assunte in proposito iniziative da parte della Giunta per il regolamento. Io stesso ho sollecitato in tal senso il Presidente Napolitano, ma credo che, al di là delle sollecitazioni ufficiali, se i gruppi volessero rendersene promotori forse otterrebbero maggiori risultati. Poiché la Giunta per il regolamento è, in definitiva, composta da rappresentanti delle varie forze politiche, è possibile che vengano assunte iniziative volte a stroncare davvero questo proliferare di leggi e leggine di settore che vanificano gli sforzi compiuti nella precedente legislatura per vincere il frazionismo, individuando una Commissione che, in funzione della necessaria unitarietà di visione, avesse competenza anche in materia di pubblico impiego. Ebbene, tutto ciò non è avvenuto e noi ci troviamo in gravi difficoltà.

Se poi aggiungiamo a questa problematica anche quella relativa al decreto-legge concernente il personale penitenziario, vi è davvero di che riflettere...

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica*. Decreto-legge reiterato !

PRESIDENTE. Esattamente, nonostante il nostro parere contrario. Rivolgo in proposito un richiamo anche al ministro di grazia e giustizia, competente per la materia, perché sarebbe stato opportuno

un suo incontro con la nostra Commissione. Credo che un'ora di riflessione da parte del Governo potrebbe servire per porci in condizioni di assolvere meglio i nostri compiti.

Ho già dato atto al ministro Cassese, nella precedente audizione, della sua sensibilità e disponibilità e gli ho anche fatto presente che la nota da lui inviata (alla quale ho risposto, come era doveroso), assieme all'altra che ho presentato al Presidente della Camera, verrà da me tradotta in una segnalazione unica, che invierò al Presidente del Consiglio, invitandolo ad assumere le necessarie iniziative, sempre che lo ritenga opportuno. Anche attraverso il ministro Cassese intendo rivolgere al Presidente Ciampi una preghiera vivissima in tal senso.

MARIDA BOLOGNESI. La ringrazio, signor presidente, per le sue precisazioni, che faccio mie. Condivido infatti le argomentazioni espresse da lei e dall'onorevole Pizzinato, volte ad invitare l'esecutivo a dimostrare la necessaria coerenza nell'attuazione dei testi normativi che noi discutiamo ed approviamo in Parlamento. Le questioni che sono state affrontate riguardano, più ampiamente, anche la considerazione del ruolo politico, che va recuperato. Credo che, indipendentemente dalla collocazione dei singoli nell'ambito delle diverse forze politiche, dovremmo spingere affinché il ruolo della Commissione lavoro (ma credo sia un'indicazione utile anche per le altre Commissioni) sia valorizzato tenendo conto della funzione svolta di compensazione e convergenza degli interessi su problemi concreti che attengono alla vita quotidiana di moltissimi lavoratori e cittadini.

Tale ruolo, invece, è stato più volte svilito. Abbiamo anche avuto occasione di sollevare questo problema in presenza del ministro Giugni, a proposito del decreto-legge n. 57 del 1993, recante interventi urgenti a sostegno dell'occupazione, reiterato dal decreto-legge n. 148 senza assolutamente tener conto del lavoro faticoso (e, credo, utilissimo, anche per le convergenze che si erano raggiunte) svolto dalla nostra

Commissione. Credo sia giusto attivarsi — e il mio gruppo lo farà — affinché non passi inosservata la questione del parere espresso da questa Commissione e che il Governo sembra non aver tenuto in alcuna considerazione.

Dopo questa premessa, desidero ringraziare il ministro Cassese per la relazione da lui svolta nel corso della precedente audizione: non ero presente, ma ho avuto modo di leggerla e credo che gli stimoli di riflessione portati dal ministro forniscano interessanti temi di discussione, al di là della convergenza o divergenza sul merito. Ringrazio il ministro per lo spessore che ha dato alla sua relazione ed ai problemi di notevole rilievo che abbiamo dinanzi, cominciando da quelli attinenti ai pubblici dipendenti ed alla pubblica amministrazione.

Non è questo il mio consueto atteggiamento nei confronti del Governo, verso il quale assumo in genere posizioni critiche piuttosto dure. Non posso, però, fare a meno di apprezzare ciò che il ministro Cassese ha affermato in questa Commissione.

Mi limiterò a rivolgerle alcune domande, rinviando alla sua relazione, signor ministro, per gli stimoli alla riflessione su alcuni temi importanti, come la questione dei comparti o tutta la problematica relativa alla riorganizzazione del ministero, che credo ci riguardi in modo diretto.

Per quanto concerne il pubblico impiego, mi auguro che prenda avvio un'era un po' diversa, sia sul terreno della sburocratizzazione, che mi sembra un obiettivo importantissimo, sia per quanto riguarda l'atteggiamento nei confronti dei dipendenti pubblici, i quali più volte sono stati demonizzati, anche all'interno del Parlamento e della nostra Commissione, oltre ad essere additati, dal paese e dalla stampa, come coloro che producono — e noi sappiamo che non è vero — deficit pubblico, burocrazia e lentezza.

Se non erro, l'onorevole Sapienza ricordava, nella precedente audizione, il significato della storia recente della pubblica amministrazione, che dovrebbe essere ripresa.

Andrebbe anche riaperta la riflessione sulla questione della solidarietà tra dipendenti pubblici e privati e tra gli stessi dipendenti pubblici. Gli stessi rappresentanti del Governo hanno infatti più volte anche in questa Commissione — e me ne dolgo — un atteggiamento nei confronti dei pubblici dipendenti tale da far quasi ritenere che questi ultimi non siano lavoratori che svolgono, spesso e volentieri, un ruolo essenziale per i cittadini assicurando taluni servizi (in primo luogo nei comparti della sanità e della scuola).

Abbiamo dovuto chiedere più volte a rappresentanti del Governo e di alcune forze politiche di porre termine ad un atteggiamento che danneggiava lo sviluppo del paese, l'attività economica ed anche l'efficienza, in quanto ogni utente è anche un lavoratore e viceversa. Auspico quindi che rispetto ai pubblici dipendenti si cambi atteggiamento e si cerchino invece soluzioni affinché il loro ruolo sia visto e vissuto senza demonizzazioni o sensi di colpa, quasi che di essere pubblici dipendenti ci si debba vergognare. Quanto è avvenuto in questi anni attiene al diritto di sciopero ed ha a che fare con i problemi dei contratti e della solidarietà tra parti geografiche diverse del paese e credo che ciò debba essere oggetto anche in futuro di riflessione politica.

Desidero sottoporre al ministro Cassese poche questioni, la prima delle quali — che dovremo affrontare a giorni — riguarda il decreto n. 57 del 1993 — che è stato reiterato — ed il problema, che rimane in sospeso, dei lavoratori precari. Siamo stati posti di fronte a cifre (ne siamo contenti perché fino ad un mese fa non era possibile disporne; non so se si tratti di inefficienza del passato o di eccesso di efficienza attuale) che ritengo eccessive, probabilmente non realistiche, se consideriamo che forse i dipendenti della scuola non rientrano nella categoria in questione. Dobbiamo anche considerare che questo problema non inciderà direttamente sulle casse dello Stato, perché il personale in questione è stato assunto, per libera scelta, per lo più da enti locali o di altro genere. Ritengo che il problema dei precari sia stato eccessiva-

mente enfatizzato — e vorrei capirne le ragioni — anche nella precedente discussione. Considerando che il problema deriva — il ministro Cassese lo ha riconosciuto — dal blocco delle assunzioni, che ha portato il personale a svolgere anche mansioni diverse da quelle per le quali era stato assunto (o, probabilmente, sono state le amministrazioni locali a usare questo *escamotage* per garantire certi servizi ai cittadini), mi chiedo perché non si voglia considerare l'attività svolta come una formazione del personale, tanto più che negli anni sono accadute vicende molto più gravi e questi lavoratori sono stati assunti e pagati per svolgere certi lavori. Vorrei capire perché non si voglia attribuire un valore comunque positivo al fatto che un certo numero di lavoratori, svolgendo talune mansioni, ha maturato una professionalità ed oggi è in grado di essere utilizzato al meglio, mentre il personale precario sotto il profilo del rendimento non è mai impiegato in modo ottimale.

Si insiste invece sull'impossibilità di far accedere questo personale a concorsi pubblici che tengano conto della professionalità acquisita e del servizio svolto, enfatizzando quindi i concorsi — come ha fatto il ministro nella precedente audizione — quasi non sapessimo che nel nostro paese non sempre sono stati svolti con il massimo della trasparenza; senza voler dare un'eccessiva valenza all'uno o all'altro problema, il concorso pubblico non è il *non plus ultra* delle soluzioni. Siamo in presenza di personale necessario alle amministrazioni, i cui rappresentanti sono venuti più volte in Commissione ad esercitare pressioni perché la relativa attività sia prorogata, come io stessa chiedo, affinché certi servizi minimi siano ancora garantiti dagli enti locali (per lo meno fino a quando non verranno definitivamente tagliati tutti i fondi). Si può pensare dunque ad una soluzione che tenga conto sia della professionalità acquisita, sia della possibilità di sanare eventuali abusi senza però penalizzare tantissimi lavoratori con un irrigidimento che sembra quasi ideologico. Si tratta, tra l'altro, di giovani, ossia dei protagonisti di un'altra questione, quella

dell'occupazione giovanile, per risolvere la quale ricerchiamo varie opportunità di lavoro. Nel caso in esame, molti dei giovani interessati, le opportunità di lavoro ce l'hanno già; si tratta appunto di dare, per così dire, spessore e sostanza al loro rapporto di lavoro trovando una soluzione adeguata.

L'altro problema che intendo sollevare riguarda la rappresentanza sindacale. Su tale questione sono intervenuta più compiutamente in presenza del ministro Giugni. È in corso una trattativa sul cosiddetto costo del lavoro che è diventata una megatrattativa, in quanto spazia su problemi gravissimi, che vanno dal mercato del lavoro alla rappresentanza sindacale.

Mi sembra che quest'ultimo tema costituisca rispetto al pubblico impiego un terreno « caldo ». Nella crisi di rappresentanza dei sindacati confederali si inseriscono iniziative come la raccolta di firme per l'abrogazione dell'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori e la presentazione di progetti legislativi già all'esame in Commissione. Sulla questione del pubblico impiego si è prodotta una frammentazione della rappresentanza che ritengo un problema non aggirabile. Non mi sembra che, a quanto sappiamo, la trattativa aiuterà il sindacato a recuperare un ruolo nei confronti dei lavoratori e vorrei lanciare in questa sede un grido di allarme, perché comunque, ancora una volta, una materia che ritengo prettamente di competenza di questo Parlamento e di questa Commissione è stata delegata — ciò che ritengo un grave errore — alla trattativa tra le parti sociali ed il Governo. Al tempo stesso vorrei che sul tema del rapporto tra rappresentanza e pubblico impiego si facesse un'ulteriore riflessione, perché il richiamo alla maggiore rappresentatività non regge né sul piano sociale né su quello politico, mentre la sempre maggiore frammentazione del pubblico impiego non aiuta l'efficienza od il riconoscimento della vera rappresentatività, né tanto meno contribuisce a quella solidarietà — che ritengo ancora importante — tra lavoratori che svolgono attività diverse e che si collocano in ambiti differenti.

È inoltre possibile lo svolgimento di un referendum abrogativo dell'articolo della legge delega sul pubblico impiego che richiama appunto l'accordo. A questo punto vorrei che il ministro Cassese ci dicesse come si pensa di aggirare tale referendum (sappiamo infatti che ormai le firme sono state raccolte) e che cosa possiamo fare nel merito per un recupero di credibilità e di ruolo anche della controparte.

Vorrei inoltre una risposta su un altro problema, che è quello della scuola, sul quale i colleghi sanno che torno spesso. Abbiamo avversato la privatizzazione del rapporto di lavoro con argomenti che non sto qui a ripetere. In particolare, abbiamo espresso un giudizio molto negativo sulla privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti della scuola, degli insegnanti, a qualsiasi grado fossero impegnati, quindi dalla scuola materna ed elementare fino all'università. Ho un'idea del ruolo docente come ruolo unico che segua la formazione; è un elemento portante, direi strategico, di una discussione che dovremmo affrontare rispetto ai problemi della scuola.

Credo che questo settore, che impiega più di un terzo dei dipendenti pubblici, sia stato maltrattato in più occasioni, soprattutto da un punto di vista normativo, nei contratti. A più riprese mi sembra — e questa è anche la filosofia del Governo Ciampi — che la scuola venga tirata in ballo unicamente come terreno di scorribande per tagli ulteriori. Manca una vera politica, sia per quanto riguarda una formazione seria, che guardi all'Europa ed anche alla qualità della formazione professionale (qui si pone il discorso dell'elevazione dell'obbligo scolastico a 16 anni, che è ferma nei cassetti da anni), sia soprattutto rispetto alla professionalità dei dipendenti pubblici, nella prospettiva di una privatizzazione del rapporto di lavoro alla quale guardo con terrore, per le limitazioni che l'ingresso del mercato potrebbe introdurre sulla libertà di insegnamento e sulla libertà professionale. Credo che bisog-

rebbe trovare il modo di non « affogare » la scuola in una discussione generale sul pubblico impiego, sui comparti in quanto tali.

Vorrei capire se vi sia un impegno prioritario del ministro su questo settore, anche per rivedere alcuni luoghi comuni sulla professionalità e sulla qualità della scuola pubblica. Vorrei sapere se ci sia la volontà, a partire dal rinnovo dei contratti, ormai bloccati da anni, di dare uno spessore diverso al rapporto con i dipendenti della scuola.

Vengo ad un'altra questione. Sappiamo che nella pubblica amministrazione, per motivi diversi, sono impiegate soprattutto donne. Credo che un buon datore di lavoro debba pensare a come utilizzare al meglio le professionalità, le qualità dei propri dipendenti, anche, per esempio, sulla base di una previsione di orari di lavoro e di formazione professionale a seconda dei settori dove questi dipendenti sono impiegati. Allora, credo che si ponga il problema della discriminazione che effettivamente le lavoratrici hanno vissuto nel pubblico impiego più che in altri settori di lavoro. Esiste la necessità che oggi una giusta revisione degli orari, dei tempi di lavoro non vada a penalizzare le lavoratrici e comunque consideri che il rendimento o la flessibilità possono essere perseguite anche tenendo conto delle esigenze di una società — per come è organizzata oggi, poi cercheremo di migliorarla — nella quale è in maggioranza impiegata una manodopera femminile (nella scuola ma anche nella sanità, soprattutto ai livelli più bassi), che in un ottica di riorganizzazione deve essere valorizzata e non penalizzata. Vorrei sapere cosa si pensi di fare per valorizzare, in base alle esigenze di revisione degli orari di lavoro, la presenza di manodopera femminile nella pubblica amministrazione.

GIORGIO GHEZZI. Voglio esprimere il mio avviso su alcuni punti della relazione che ci ha presentato il ministro professor Cassese, iniziando con alcuni apprezzamenti e terminando con alcune critiche e qualche interrogativo.

Mi sembra che la relazione ci abbia fornito utili spunti per quel che riguarda l'iniziativa, che il ministro ha preannunciato e che certamente sta svolgendo, tesa al riassetto dei ministeri recentemente soppressi, iniziativa che mi sembra di aver capito coinvolge ben sette dicasteri. Apprezzo anche la tempestività con cui si prevede, sotto la spinta del ministro per la funzione pubblica, di redigere i codici deontologici, già annunciati peraltro dall'attuale Presidente del Consiglio, pur condividendo la sottolineatura da parte del ministro Cassese della delicatezza di tale questione, cioè di una possibile distinzione tra responsabilità giuridica e responsabilità deontologica, anche sotto il profilo dell'eventuale apparato sanzionatorio.

Non posso che concordare con la critica che è stata mossa dal ministro al modo in cui funziona attualmente il meccanismo delle assunzioni in deroga. Il ministro ha detto che se dobbiamo tenere un apparato che vaglia meno del 10 per cento delle assunzioni, tanto vale liberarsi di questo carico o comunque radicalmente riformarlo.

Tuttavia, nella relazione del ministro Cassese, accanto ad alcuni elementi che mi è sembrato di apprezzare o addirittura di condividere, vi sono talune questioni che mi suscitano alcuni dubbi e interrogativi, anche in riferimento a quanto il ministro non ci ha detto, perché evidentemente non forma oggetto di immediate iniziative da parte del titolare della funzione pubblica. Per esempio, leggo nel decreto del Presidente del Consiglio, con il quale le si delegano determinate importanti e delicate funzioni, che tra queste v'è anche la funzione di coordinamento, di indirizzo, di promozione di iniziative anche normative (oltre che di vigilanza e di verifica) sull'attuazione di tante leggi, tra le quali anche la legge 12 giugno 1990, n. 146, di cui il ministro è certamente esperto avendo egli per molto tempo, e credo con non pochi meriti, presieduto la commissione di garanzia per la sua attuazione, essendosene poi dimesso con motivazioni pubbliche che in quel momento mi parve di dover condividere. Però, domando al

ministro il perché di questa attribuzione di funzioni. Il ministro mi insegna che non tutti i pubblici servizi sono esercitati in forma di pubblico impiego e che non ad ogni pubblico impiego corrisponde un pubblico servizio. Inoltre, anche se da un punto di vista puramente formale è vero che la controparte che si troverà molto spesso a misurarsi con i lavoratori e i loro sindacati di fronte alla commissione di garanzia sarà d'ora in poi l'Agenzia per le relazioni sindacali nel pubblico impiego, è tuttavia altrettanto indubbio che la funzione pubblica si troverà di fronte alla commissione di garanzia ad essere sostanzialmente — non voglio dire dal punto di vista formale, dato il nuovo ordinamento — una delle parti. Quindi, da questo punto di vista e per questi motivi, trovo per lo meno discutibile — non voglio usare la parola criticabile, perché attendo che il ministro fornisca spiegazioni — questa particolare attribuzione al ministro per la funzione pubblica. Dal momento però che questa particolare attribuzione è stata appunto conferita, vorrei ricordare al ministro Cassese la necessità, che egli stesso ha tante volte autorevolmente affermato, di provvedere affinché la commissione di garanzia possa dotarsi, per esempio, di facoltà di spesa. Mi sembra di rammentare che in un articolo pubblicato non molto tempo fa sulla rivista diretta dall'attuale ministro del lavoro e della previdenza sociale, Gino Giugni — il *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali* —, si sostenesse la riformabilità di taluni aspetti dell'agire amministrativo quotidiano di questa garanzia, senza necessità di ricorrere alla riforma della legge vigente, ma provvedendo in altro modo. È un fatto però che da qualche tempo — a quanto mi consta — i meccanismi di spesa di questa commissione sono completamente inceppati (o, se vogliamo, del tutto ostruiti), mentre varrebbe la pena di liberarli e renderli scorrevoli.

La commissione di garanzia (dalla quale stanno venendo risultati interessanti, ancorché alcuni di essi mi sembrino discutibili) elabora giudizi e proposte; mi chiedo però chi li conosca, al di fuori delle

parti interessate e di qualche studioso, considerando che essa non dispone nemmeno di un bollettino sul quale pubblicare quei giudizi e quelle proposte. Sarebbe invece molto importante se la giurisprudenza — definiamola impropriamente così — che emerge da questa commissione potesse essere conosciuta da un pubblico più vasto, non formato soltanto dalle parti che compaiono di fronte ad essa e da qualche isolato studioso.

Non mi soffermo sul problema — altri lo hanno già fatto svolgendo considerazioni che mi sembrano condivisibili —, che giustamente sta molto a cuore al ministro, del trattamento del cosiddetto precariato.

In linea di principio, signor ministro, non posso che concordare con lei quando afferma che anche i precari dovranno entrare nell'amministrazione tramite concorso, pur riconoscendo loro un punteggio diverso in ragione del lavoro compiuto e, dunque, dell'esperienza acquisita. Non posso che condividere questo principio, tuttavia mi sembra che lei assuma il precariato come un blocco unitario. Mi pare cioè che nei ragionamenti che ci ha sottoposto e nella politica che intende perseguire, il precariato appaia monoliticamente inteso. Lei mi insegna invece che così non è, perché tra i soggetti genericamente, ma equivocamente, denominati precari, alcuni sono stati assunti con contratti a termine ai sensi della normativa vigente — magari poi prorogati — e spesso utilizzati in mansioni diverse, per far fronte ai normali carichi di lavoro, ciò che, ai sensi della legge n. 554 del 1988, non dovrebbe essere. Abbiamo poi dei borsisti ed addirittura alcune centinaia di soggetti che, come avviene in alcuni ambiti, per esempio, nell'Istituto superiore di sanità, vengono retribuiti, come si suol dire, « a fattura », perché sono considerati lavoratori autonomi. E chi più ne ha, più ne metta: al Ministero del lavoro, per esempio, i precari sono entrati sulla base di concorsi, sia pure di un certo tipo.

Credo allora, signor ministro, che occorra operare delle distinzioni, evitando un indifferenziato monolitismo, e che i diritti di quelle migliaia di lavoratori che co-

prono vuoti di organico e che sono stati reclutati attraverso gli uffici di collocamento, o mediante procedure selettive, debbano essere in qualche modo riconosciuti. Ritengo anche si possa stabilire che quanti oggi vengono considerati precari, almeno in linea di massima, debbano rimanere in servizio fino a quando non si giunga alla ridefinizione delle piante organiche prevista dalla riforma del pubblico impiego e che, successivamente a questa ridefinizione, si proceda alla loro assunzione nei limiti delle stesse piante organiche. Dopo di ciò non dovranno più crearsi quelle situazioni di nuovo precariato che ripeterebbero nel futuro quanto è avvenuto troppo spesso in termini di clientela nel passato.

Per quanto concerne altri punti che sono stati toccati dal ministro nella sua relazione, vorrei ricordare a lui non tanto *uti singulus*, ma in quanto membro di un organo collegiale (quanto sto per dire va riferito al Governo nella sua responsabilità collegiale, ma a mio parere il ministro per la funzione pubblica dovrebbe farsene portavoce ed interprete), che in sede di approvazione della legge delega venne accolto dal Governo come raccomandazione un ordine del giorno, che, a proposito del trasferimento della giurisdizione e di tutti i delicati problemi che ciò comporta sul piano del funzionamento del processo del lavoro, conteneva diversi impegni per l'esecutivo, per esempio quello di favorire nel famoso periodo intermedio, con appositi e mirati provvedimenti, il progressivo adeguamento degli organici dei magistrati e del personale di cancelleria ed ausiliario. Nell'ordine del giorno si chiedeva inoltre all'esecutivo di incentivare, anche per facilitare questo adeguamento, l'insediamento nel più rapido tempo possibile dei giudici di primo grado, operando nel frattempo, sempre per il medesimo scopo, una revisione organica delle circoscrizioni giudiziarie, favorendo il processo di depenalizzazione; si sollecitavano inoltre l'istituzione di appositi corsi di formazione, la revisione delle norme relative all'assegnazione dei magistrati alle sezioni del lavoro e la previsione di adeguati stanziamenti.

Di tali impegni potremo eventualmente riparlare con il ministro di grazia e giustizia, ma ritengo che di esigenze di questo tipo (da soddisfarsi sul piano dell'ordinamento giudiziario generale e complessivo, più che su quello della pura e semplice giurisdizione del lavoro), sarebbe opportuno che si facesse portavoce un ministro che è più di ogni altro interessato a che la nuova giurisdizione per i pubblici impiegati non diventi puramente nominale, come avverrebbe se fallisse completamente il processo del lavoro.

Un altro aspetto interessante mi sembra quello che riguarda la definizione della rappresentatività. L'articolo 47 del decreto legislativo n. 29 del 1993 contiene un meccanismo che a me pare tipicamente autoreferenziale, il solito gatto che si morde la coda. Personalmente — so però che su questo vi sono discordanze anche all'interno del mondo sindacale e probabilmente del mio gruppo — più che avere tanta fretta di definire l'accordo previsto dall'articolo 47, ritengo che si dovrebbe invece cercare di chiarire fino in fondo il tema della rappresentatività che è in discussione non solo al tavolo della trattativa, ma, come il ministro sa, anche in questa sede. Questa Commissione è infatti impegnata già da tempo nella discussione di diverse proposte di legge di differenti gruppi e sono in arrivo provvedimenti di iniziativa popolare; proprio a questo proposito, tra pochi giorni ascolteremo le associazioni padronali cercando di avviare a conclusione le audizioni. Ciò che si propongono i gruppi che hanno presentato le proposte è una disciplina unitaria della rappresentanza nell'ambito pubblico ed in quello privato che verta fondamentalmente su due punti: il diritto dei lavoratori, pubblici e privati, di eleggere a scadenze precise le loro rappresentanze, dotate almeno in alcuni settori (principalmente, come è ovvio, nel privato) di poteri contrattuali, e quello di interloquire sui contratti che disciplinano le loro condizioni di lavoro. Infine, vorrei porre una domanda di strettissima attualità. Sarei molto curioso di sapere come il Governo intenda far fronte — penso abbia già ini-

ziato a farvi fronte in qualche modo, se non altro ponendo il problema allo studio — agli obblighi di omogeneizzazione normativa e di carattere finanziario, sia pure progressivi, che derivano da una recente sentenza — opinabile ma d'altra parte attesa da molti anni — della Corte costituzionale, relativa al computo dell'indennità integrativa speciale ai fini del trattamento di fine rapporto. Credo sia un tema di grande rilievo, sul quale ci potremo intrattenere di più in altra sede, anche perché ci troviamo di fronte ad una sentenza per taluni aspetti molto curiosa e per altri accettabile, che pone al Parlamento e al Governo problemi molto gravi.

Avrei anche altri punti da sottoporre al ministro ma preferisco rinviarli ad altre occasioni. Mi sembra che ormai la discussione abbia già messo molta carne al fuoco e che le domande poste al ministro siano numerose. Quindi, termino ringraziando il ministro e il presidente per la loro pazienza.

REMO RATTO. Vorrei aggiungere alcune domande a quelle già poste nella precedente seduta.

Nell'ambito della funzione pubblica, il prodotto o il servizio dipendono esclusivamente dalle persone, in quanto qui non esistono macchine né impianti. Allora, chiedo quale attenzione venga posta alle persone. Innanzitutto, sono formate? La formazione nell'ambito dell'industria riveste ormai un ruolo importantissimo. Nell'ambito della funzione pubblica, quale spazio ha la formazione? Inoltre, le persone sono motivate, incentivate, sono veramente premiate e, quando necessario, punite? Ovviamente, non basta la spinta dell'incentivo; alcune volte, anche per esigenze di giustizia, chi si impegna deve essere premiato, chi non lo fa deve essere punito, perché altrimenti si demotiva chi si impegna.

Vorrei poi chiedere se gli ambienti di lavoro siano dignitosi. Alcuni uffici pubblici o aperti al pubblico sono disastrosi sotto questo aspetto. Questa Commissione si occupa anche di problemi ambientali, che non sono solo quelli legati ai rumori o

agli agenti nocivi ma anche quelli riferiti alla dignità dei posti di lavoro.

Nell'ambito della funzione pubblica il concetto ormai largamente acquisito di qualità del servizio al cliente viene portato avanti, viene diffuso? È un concetto su cui si parametrizza anche la prestazione, visto che poi il cittadino si aspetta un ritorno? Vorrei sapere come questa nuova impostazione venga diffusa.

Più volte viene ricordata la distinzione tra enti che operano in regime di competizione, che li obbliga ad essere efficienti pena la scomparsa, ed enti che non operano in regime di competizione, per i quali la ricerca dell'efficienza e della produttività non sempre viene effettuata. Tra questi ultimi enti ritengo si possano inserire tutti quelli del pubblico impiego. Però, qual è la conseguenza oggi in Italia? Che abbiamo un deficit dello Stato molto pesante; forse riusciremo ad avere un avanzo primario ma non riusciamo certo a contenere il disavanzo per gli interessi. Come fare fronte a questa situazione se non riducendo le spese, dal momento che ormai il livello delle tasse ha raggiunto un primato che in Europa non ci può più essere contestato? In questi giorni, fino alla metà di luglio, ne avremo tutti la personale dimostrazione. Allora, anche in previsione della finanziaria si è parlato di tagli. Fermo restando che non chiediamo certo il licenziamento di persone in attività, vi è il problema di esaminare con estrema attenzione gli organici; però, quando andiamo a vedere i numeri, notiamo che non quadrano. È vero che la mia cultura è aziendale e non di pubblico impiego, però in trenta e più anni di esperienza aziendale ho appreso che quando si vuole diminuire gli organici la prima decisione è quella di non assumere, senza alcuna eccezione, perché altrimenti le eccezioni finirebbero per vanificare la regola. Esiste il blocco delle assunzioni per il pubblico impiego, previsto in diverse leggi, ma poi notiamo che ogni anno il numero degli impiegati aumenta. Allora, vorrei sapere quale posizione abbia al

riguardo il ministro Cassese, in modo che si passi dalle enunciazioni ai fatti reali.

PRESIDENTE. Do la parola per la replica al ministro, il quale non me ne vorrà se aggiungo doglianza a doglianza. Il ministro della sanità ha presentato il decreto legislativo sul riordino del Ministero della sanità, che prevede: innovazioni rispetto alla pianta organica, preposizione di dirigenza, istituzione di un'agenzia, assunzioni con contratto di diritto privato a tempo determinato, e così via. Non credo che il ministro per la funzione pubblica sia stato consultato. E non è neanche prevista l'espressione del parere da parte della Commissione lavoro! Le nostre raccomandazioni sembrano quelle di chi si rivolge al guardamacchine e gli dice: « Stia attento a non far graffiare la macchina ». In queste condizioni, bisogna dire una parola piuttosto forte, perché non si può lavorare così!

GIORGIO GHEZZI. A nome dell'intera Commissione!

PRESIDENTE. L'ho già fatto ed altri lo hanno fatto con me. Sono le ultime perle. Questo decreto parla di assunzioni con contratto di diritto privato a tempo determinato, di comandi, e così via. Davvero, diventa inquietante l'irrigidimento sui precari: si passa il Volturmo e poi al Gari-gliano ci si ferma e ci si irrigidisce per il personale precario.

SABINO CASSESE, Ministro per la funzione pubblica. L'audizione si è svolta in tre parti e cercherò di essere preciso rispondendo ai vari interrogativi posti. Lo farò punto per punto, quindi tornando anche alle precedenti sedute.

L'onorevole Pizzinato aveva posto quattro interrogativi nella prima di queste sedute, il primo dei quali è tornato ora di grande attualità. Gli atti che ho posto in essere per evitare rincorse tra norme contrattuali e legislative nonché una nuova disciplina legislativa di materie ormai lasciate al contratto, vi sono noti. Ho scritto ai presidenti delle Commissioni lavoro dei

due rami del parlamento ed al Presidente del Consiglio, rinnovandogli la preghiera di emanare una circolare simile a quella adottata dal suo predecessore, onorevole Amato. A questo proposito, credo che la nostra sia una partita estremamente difficile: se mi consentite una metafora, è come se una persona giocasse in porta contro una squadra di 33 persone e con parecchi palloni sul campo. Sarebbe difficile riuscire a parare tutti i tiri.

ANTONIO PIZZINATO. Perderebbe anche se fosse Zenga!

SABINO CASSESE, Ministro per la funzione pubblica. Come diceva il presidente Mancini, siamo tutti in gravi difficoltà e quelle che avverto non attengono — come da voi giustamente ricordato — ad un indirizzo stabilito da questa Commissione, ma derivano dall'irrazionalità di ciò che viene a crearsi. Qualche anno fa, la commissione tecnica per la spesa pubblica ha svolto un'analisi sull'alternarsi tra disciplina legislativa e contrattuale nel pubblico impiego. Basandosi su alcune figure tipo, la commissione ha potuto giungere alla conclusione che per quelle figure due terzi degli aumenti retributivi derivavano dalla politica contrattuale ed un terzo dalla disciplina legislativa. Se continuiamo così, il pubblico impiego si varrà continuamente dell'uno e dell'altro mezzo, non solo in termini espliciti, ma anche nascosti. Non è un mistero per nessuno che vi sono ancora 20 mila casi di ricompattamento, che si aggiungono ad altri 100 mila. Sapete inoltre che il termine ricompattamento nasconde l'applicazione dell'articolo 4 (se non ricordo male, commi 9 e 10) della legge n. 312 del 1980 di triste memoria. Credo dunque che le considerazioni poc'anzi espresse dal presidente Mancini sulla necessità di introdurre sbarramenti parlamentari alla regolamentazione in materia, a questo punto, si impongano. Per quanto infatti si possa cercare di inseguire questa realtà in continuo movimento, bisogna rendersi conto che si ten-

tano — come in un certo senso è naturale, nonostante l'autodisciplina dei maggiori sindacati — rincorse e sorpassi che, considerata la frammentazione sindacale esistente nel pubblico impiego, si deve cercare di organizzare se si vuole che il pubblico impiego sia basato su un rapporto di lavoro privato con le pubbliche amministrazioni. Se invece si ritiene che esso debba continuare ad essere impiego pubblico, si deve tornare sulle decisioni già assunte dal Parlamento.

Spero di essere stato chiaro su questo aspetto. Ho espresso altrettanto chiaramente le stesse considerazioni ai rappresentanti dei sindacati con i quali mi incontro settimanalmente. Debbo però rappresentare la notevole difficoltà che incontrano tutti gli organi pubblici, i ministri ed il Governo, nonché lo stesso Parlamento, ognuno dei quali lavora per settori e, quindi, non riesce a tener dietro a tutte le iniziative.

Nell'incontro del 19 maggio l'onorevole Pizzinato mi ha anche chiesto che cosa si stia facendo in merito ai contratti. Posso rispondere a questo interrogativo aggiungendo qualche elemento ulteriore. Come sapete, il decreto legislativo n. 29 del 1993 prevede che intervenga innanzitutto la definizione dei comparti; a tale scopo è stata avviata una serie di incontri di ogni genere e aspettavo per il 19 giugno le proposte dei sindacati che stanno ancora pervenendo. Per il 29 giugno prossimo mi sono inoltre impegnato a preparare un mio documento che riassume tutti i termini della questione ai sindacati; abbiamo inoltre stabilito che ci incontreremo il 6 luglio, dalle ore 16 alle 19, al fine di definire la questione.

L'orientamento generale che è prevalso nell'ultima riunione è quello di non moltiplicare i comparti e di tenere conto di un eventuale accordo-quadro (che potrebbe essere utile per disciplinare attraverso norme contrattuali tutta una serie di materie che oggi sono oggetto di disciplina legislativa), nonché della prassi precedente, secondo la quale i comparti consentivano eventualmente discipline anche per singole categorie esistenti al loro interno

evitando, quindi, di arrivare, se possibile, alle ventilate moltiplicazioni dei comparti stessi (si era parlato infatti di un'elevazione del loro numero fino a 16-18).

Si tratterebbe quindi di partire quanto più possibile dai precedenti e di avere comparti tendenzialmente verticali; ove poi vi fossero figure professionali speciali, dovrebbero essere disciplinate all'interno del comparto. Questa è la mia risposta all'onorevole Pizzinato con i necessari aggiornamenti.

Per quanto riguarda l'Agenzia per le relazioni sindacali, saprete che il relativo regolamento è stato adottato dal precedente governo ed inviato al Consiglio di Stato, il quale non ce l'ha ancora rinviato; so però che quell'organo si pronuncerà entro brevissimo tempo. Nel frattempo è stato presentato dalle regioni Lombardia e, se non ricordo male, Veneto, un ricorso alla Corte costituzionale che ho avuto modo di esaminare, insieme alla memoria del professor Onida, avvocato della regione Lombardia. Ho così potuto constatare che tale ricorso riguarda prevalentemente la questione della rappresentanza delle regioni nell'Agenzia in questione.

In merito ad altre questioni sollevate sempre dall'onorevole Pizzinato, posso rispondere che il decreto legislativo n. 29 prevede scadenze che stiamo rispettando una per una: così come ne sono state rispettate due, lo saranno le altre.

Per quanto riguarda la redazione del documento di programmazione economica e finanziaria, avrete saputo che quest'anno è prevista l'anticipazione dei provvedimenti di accompagnamento alla legge finanziaria, fatta salva la presentazione di quest'ultima il 1° settembre. La trattativa con i sindacati è conseguente perché è solo sulla base dei dati finanziari che si può iniziare la trattativa che chiamerei economica. Nell'ultima riunione si è registrata un'importante novità suggerita dal rappresentante della CGIL, ma che ha trovato numerosi consensi, consistente nell'accelerazione dell'abrogazione di tutte le norme pubblicistiche in materia di rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni (a mio parere questa è ormai la terminologia

esatta). Ciò potrebbe consentire — la questione sarà oggetto di una riunione che si terrà a giorni con i sindacati — un eventuale incontro tra gruppi di lavoro che, svolgendo la loro attività nei mesi di luglio, agosto e settembre, ci consentano di arrivare nei primi giorni di ottobre a rinormare contrattualmente, o almeno a sopprimere tutta la parte normativa del rapporto di lavoro che oggi è contenuta...

GIORGIO GHEZZI. Nel testo unico ?

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica*. Non nel testo unico. Quest'ultimo è la punta di un *iceberg*; qualora se ne voglia vedere la base, si può consultare il codice del lavoro di Scognamiglio, volume III: la situazione degli insegnanti è regolata da qualcosa come 200 o 300 leggi, altrettanto numerose sono quelle che disciplinano lo *status* degli impiegati civili, mentre ancora più ampio è il novero di quelle che interessano i militari di carriera, e così via.

Per quanto riguarda il terzo interrogativo dell'onorevole Pizzinato, quello sulla rappresentatività sindacale, la disciplina del decreto legislativo n. 29 del 1993 fa sì che la determinazione della rappresentatività venga fatta partendo dalla vecchia disciplina, la quale consiste in un decreto che va sotto il nome del suo autore, (l'onorevole Cirino Pomicino), che stabilisce sostanzialmente quattro criteri: diffusione territoriale, deleghe, voti e soglie minime. La mia personale opinione — qui rispondo in un certo senso anche all'intervento dell'onorevole Bolognesi — è che questa materia debba una buona volta essere trattata tenendo conto di due aspetti: che non si possono adottare criteri diversi per il lavoro con le pubbliche amministrazioni e per il lavoro con i privati; che comunque rappresentatività vuol dire congruenza numerica tra un corpo ed un altro, cioè che la rappresentatività è basata sul contarsi. In questo senso, avrete notato che il mio avviso personale è un po' difforme dal testo normativo del decreto legislativo n. 29 del 1993, che prevede un negoziato al termine del quale viene determinata la rappresentatività. Credo che

il negoziato possa esservi ma che debba trattarsi solo di un negoziato ricognitivo, non di un negoziato che, come dire, assesta il rapporto. Sarebbe come dire che i partiti si riuniscono tra di loro e stabiliscono quali sono le rappresentanze di ciascuno di essi: normalmente, i partiti si rivolgono all'elettorato, gli chiedono i voti e poi possono riunirsi per fare la ricognizione del risultato elettorale, cosa che viene fatta dalla Giunta delle elezioni. Vedo questo negoziato come un'attività non diversa da quella della Giunta delle elezioni, cioè come un negoziato ricognitivo.

L'ultima domanda dell'onorevole Pizzinato — mi trattengo su queste prime domande, perché assorbono la risposta alle altre, sulle quali sarò più rapido — riguardava il tema del precariato. Concordo sull'opinione — che però è nata grazie all'analisi che io ho fatto e che nessuno prima aveva compiuto — che dietro questo termine si nasconde un fenomeno enfatizzato e comprensivo di più realtà diverse. Enfatizzato, perché bene o male si tratta di persone che prestano già un loro lavoro, sia pure per un termine determinato; quindi, enfatizzato rispetto alle condizioni del mercato del lavoro, nel quale vi sono tante persone che non trovano un'occupazione. In secondo luogo, si tratta di una veste che nasconde più realtà ma se mi posso attribuire un merito è proprio quello di aver tentato di analizzarle. Sarò in grado di fornire tra brevissimo tempo — spero una settimana — un'ampia relazione sulle condizioni della pubblica amministrazione, in cui ci sarà l'analisi più dettagliata dei precari, amministrazione per amministrazione, con l'indicazione delle leggi che li regolano, di quando sono stati assunti, del lavoro che fanno, di qual è la funzione, con altre tabelle che indicano anche le prove cui sono stati sottoposti, l'attinenza delle stesse con la funzione, nonché la composizione delle commissioni giudicatrici, in modo da accertare se queste persone sono semplicemente dei clienti di un benevolo principe che ha deciso di dar loro un posto oppure persone regolarmente selezionate e che quindi meritano un riconoscimento. Il riconoscimento, co-

munque, a mio modo di vedere, deve essere dato nel rispetto delle pari opportunità di tutti, perché se sono disponibili posti nella pubblica amministrazione c'è un pari diritto di tutti i cittadini della Repubblica italiana, consacrato in tre articoli della Costituzione (uno dei quali, sempre dimenticato, stabilisce il pari accesso a tutte le cariche ed uffici pubblici); quindi, con un concorso pubblico non riservato, nel quale naturalmente i precari, tutti coloro che hanno prestato la loro attività, potranno vedersi riconosciuto un punteggio che dia merito dei titoli da loro acquisiti, perché è giusto dare questo riconoscimento. Credo che questo sia l'unico modo per affrontare un problema di questo tipo.

Nella seduta del 19 maggio scorso l'onorevole Ratto mi aveva posto una domanda alla quale, se egli mi consente, vorrei rispondere insieme a quella formulata nella seduta odierna, perché le due materie hanno una connessione logica.

L'onorevole Sapienza mi ha chiesto se io non abbia espresso una condanna senza appello del pubblico impiego. Guai! Se l'avessi espressa non starei a fare questo mestiere, sia pure per breve tempo. Sono pessimista ma non senza speranza. Ritengo che abbiamo una delle amministrazioni più inefficienti tra i paesi sviluppati. Se consideriamo quelle del Regno Unito, degli Stati Uniti d'America, della Francia, della Germania e del Giappone, cioè dei paesi maggiormente sviluppati, la nostra certamente è un'amministrazione pubblica che non si colloca al sesto o al settimo posto, come l'industria, ma al quarantesimo o al cinquantesimo.

Che vi sia un problema di squilibrio tra nord e sud è una cosa segnalata da Francesco Saverio Nitti in un saggio del 1900. È una questione segnalata da molti nel corso di questo secolo. È un fatto, però, che questo squilibrio si riflette sull'amministrazione, per cui abbiamo continuamente una tensione costituita dal fatto che gli uffici del Mezzogiorno sono sovradotati e gli uffici del nord sono sottodotati, con conseguenze paradossali: negli uffici finanziari dove c'è più lavoro — quelli del nord,

che ha maggiore capacità fiscale — vi è meno personale e nel sud, dove c'è meno lavoro perché c'è minore ricchezza, vi è più personale. Questa tensione tra dato occupazionale e carico di lavoro è uno dei problemi più preoccupanti, che — badate bene — è difficile risolvere con la mobilità. Calcolate che nonostante i sei bandi che sono stati indetti — nella relazione che sarà consegnata fra pochi giorni troverete notizie dettagliatissime sul problema della mobilità — per la mobilità volontaria (quella obbligatoria non è ancora partita, perché presuppone una serie di operazioni precedenti), quest'ultima ha riguardato poche migliaia di persone, sostanzialmente di due sole amministrazioni, la pubblica istruzione e le ferrovie dello Stato. Adesso riguarderà la ASST, l'azienda di Stato per i servizi telefonici, perché il passaggio all'area privatistica ha previsto che chi lo voleva potesse rimanere nell'amministrazione dello Stato. Badate bene che si tratta di una mobilità che deriva ancora da maxi-operazioni, non da quello che potrebbe essere necessario (si veda la mobilità nella scuola). Nella scuola si pagano 4 mila miliardi all'anno per supplenze e vi è un numero di esuberi oscillante, a seconda delle stime, tra i 30 mila ed i 160 mila insegnanti. Le stime sono oggetto di numerose polemiche e di contestazioni ma la cifra di 30 mila esuberi non è posta in dubbio da nessuno. Ciò nonostante, la mobilità non riesce a decollare e questo è un punto fondamentale.

L'onorevole Sapienza aveva accennato anche ad altri problemi, cioè al lavoro straordinario e all'attenzione che dovremmo prestare agli utenti, mentre oggi sono gli erogatori quelli di cui principalmente ci si preoccupa. Tutto ciò deriva da una realtà di fondo, cioè che nell'amministrazione italiana tutti sono attenti al processo, nessuno al prodotto. Le porto un piccolo esempio: io debbo firmare decreti con i quali si decide se debbano essere assunti vigili urbani nel più piccolo comune d'Italia, competenza che ritengo assolutamente da ordinamento non dico napoleonico, ma addirittura medioevale. Ho già predisposto, infatti, il testo di un

disegno di legge — che vi sottoporro — per spogliarmi di queste competenze che, tra l'altro, non so come svolgere (si può farlo con un rapido esame delle norme e con i criteri più diversi), che conferiscono un potere arbitrario che non mi sento di esercitare. Abbiamo una situazione di questo tipo: norme che si sono succedute nel tempo prevedono poteri arbitrari del centro nei confronti di enti che sono locali. Ho ricevuto nei giorni scorsi una lettera con la quale il sindaco di Bari mi esprimeva vivi ringraziamenti per avergli consentito di assumere 15 — dico 15! — vigili urbani e per non averlo costretto a venire a Roma, come sarebbe stato necessario con un altro ministro, mentre la mia richiesta è stata di limitarsi a mandarmi un appunto, sulla base del quale avrei studiato la questione.

L'onorevole Widmann ha svolto una serie di osservazioni su cui concordo: sull'amministrazione gravano tre vincoli, il primo dei quali è costituito da un'iperegolazione (abbiamo cioè troppe leggi che regolano la pubblica amministrazione). Il secondo vincolo è rappresentato da strutture arcaiche; a mio modo di vedere, molti ministeri potrebbero essere soppressi, mentre altri dovrebbero essere accorpati. Il terzo vincolo è rappresentato da una disciplina dei procedimenti che prevede sequenze, come quella che ho descritto prima, secondo la quale per assumere 15 vigili urbani bisogna far arrivare una pratica da Bari fino a Roma.

PRESIDENTE. È grave soprattutto che tutto ciò si verifichi in virtù di leggi non remote; è un Medioevo recente, che è durato fino all'altro ieri e che si è accentuato per l'ostinazione di alcuni.

SABINO CASSESE, Ministro per la funzione pubblica. Ho già predisposto un disegno di legge e per presentarlo al Consiglio dei ministri sto aspettando solo di individuare un pacchetto complessivo di compiti di cui mi privo e di organi di cui propongo la soppressione attenti al Dipartimento per la funzione pubblica. Necessariamente non posso fare di più per altre amministrazioni; cominciamo però a dare il buon esempio in casa nostra.

L'onorevole Widmann ricordava un concetto che mi è molto caro, ossia che gli impiegati sono servitori degli utenti, non dello Stato, e chiedeva cosa si stesse facendo. Al riguardo posso dire di aver preparato — la renderò pubblica entro brevissimo tempo, ma se l'onorevole Widmann lo ritiene, posso anche fargliela avere immediatamente — una carta degli utenti dei servizi pubblici che per tutti i cittadini italiani e settore per settore (dall'anagrafe al servizio per l'energia elettrica ed a quello telefonico), prevede i diritti in termini di prestazioni obbligatorie della pubblica amministrazione. Credo che ciò rappresenti un passo avanti che potrebbe compiersi presto se le amministrazioni sposassero questa carta come una sorta di contratto: se si stipula un contratto con il lavoratore, si può concluderlo anche con l'utente e quando si sottoscrive un contratto di utenza, si firma un documento che prevede l'obbligo da parte di chi eroga il servizio di farlo secondo certe regole, che comportano l'esercizio di alcuni diritti da parte degli utenti. Poiché, come dicevo, questo testo è già pronto, mi propongo di inviarlo ai presidenti dei maggiori enti erogatori di servizi pubblici ed a tutti i ministri vigilanti, in modo da raccogliere le loro osservazioni e rendere pubblica questa carta nel giro di pochi giorni.

Altre domande dell'onorevole Widmann riguardavano ancora una volta il problema dei precari (ricordo che egli parlò dei precari dell'ANAS). Al riguardo le confermo quanto mi sono impegnato a fare e che ho già fatto. Vi fornirò comunque dati più analitici su tutta questa realtà di lavoro « sommerso » che, in realtà, non è per niente tale, perché essa è disciplinata da leggi della Repubblica italiana. È importante però non fare di tutta l'erba un fascio, distinguendo caso per caso e credo di potervi fornire dati in questo senso.

L'ultima questione sollevata dall'onorevole Widmann è relativa alle minoranze etniche ed al problema delle assunzioni a Bolzano, affinché avvengano nel rispetto delle leggi sulle autonomie. Da questo punto di vista non posso che segnalare tale questione ai servizi periferici delle ammi-

nistrazioni, invitandola però nel contempo a segnalarmi quanto posso fare, in quanto il ministro per la funzione pubblica non ha, per così dire, propri terminali periferici. Ho cercato di attivare i comitati provinciali della pubblica amministrazione e mi sono recato a Milano per presiedere il comitato metropolitano della pubblica amministrazione allo scopo di dare un segnale del fatto che i ministri non emanano circolari. Per darvi un'idea del cambiamento di cui ho voluto dare un segno, posso dirvi di non aver emanato alcuna circolare, ma che la raccolta delle circolari e dei quesiti a cui è stata data risposta dal Dipartimento per la funzione pubblica nel corso del 1991 riempie 1.093 pagine a stampa, ossia, tanto per intenderci, un volume della Treccani. Questa è la produzione di carte anziché di lavoro che, finché sarò ministro, non ci sarà.

L'onorevole Gaspari è ritornato sul problema della distribuzione del personale sul territorio chiedendo, in particolare, che cosa si fosse fatto per evitare il ripetersi nella pubblica amministrazione di fenomeni di corruzione. In proposito, si possono segnalare tre importanti elementi. Il primo è l'approvazione da parte del Parlamento del disegno di legge predisposto dal ministro Merloni. Ho molta fiducia, infatti, che una nuova disciplina degli appalti ed un controllo più accurato possano produrre utili effetti. In secondo luogo, ho presentato al Consiglio dei ministri un decreto, ora in sede di conversione al Senato, che reiterando in parte un precedente decreto-legge sulla Corte dei conti (che per intenderci, faceva parte di quell'insieme di norme note come « colpo di spugna »), ma sostituendo gli articoli 3 e seguenti, introduce per la prima volta l'obbligo per tutte le amministrazioni di costituire uffici interni di controllo dei costi e dei rendimenti. Tornerò su questo punto in relazione alla richiesta dell'onorevole Ratto, perché il fatto che nelle amministrazioni ci si organizzi come nelle aziende private costituisce una novità importante. Costi e rendimenti si possono controllare e comparare. In terzo luogo, è prossimo alla presentazione quel codice

deontologico sul quale è ritornato l'onorevole Ghezzi, a proposito del quale posso dirvi che una prima versione completa è già pronta. Procederò quindi alle consultazioni tecniche e lo sottoporro a tutta una serie di esperti perché lo commentino. Successivamente lo renderò pubblico e conto di adottarlo mediante regolamento.

L'onorevole Pizzinato si è soffermato sulla questione delle proposte che si possono avanzare, alla quale mi sembra di avere già risposto, ed oggi è ritornato sull'attuazione del decreto legislativo n. 29 del 1993. Credo che non vi sia altro strumento che quello « a rete più fitta », ossia il regolamento parlamentare. Nonostante la nostra buona volontà, non vedo altra possibilità di introdurre vincoli e limiti.

Per quanto riguarda i precari, ho già ampiamente risposto: stiamo valutando attentamente le professionalità acquisite e le selezioni cui sono stati sottoposti. Una sola cosa credo che non dobbiamo consentire: quella che i francesi chiamano la titolarizzazione di coloro che stanno dentro. Concorreranno, ma devono rispettare la pari opportunità di altri, avendo naturalmente un premio, perché hanno una posizione privilegiata; deve essere riconosciuto il lavoro prestato. Avranno un premio che consiste in un punteggio ma non si può tollerare che vi siano ulteriori privilegi. Anche il decreto-legge, che è stato nuovamente reiterato, sulla nota questione degli spedizionieri prevede su mia proposta — e la discussione in Consiglio dei ministri è stata, ve lo assicuro, defatigante — che vi siano concorsi pubblici aperti a tutti, che non siano riservati solo a loro, perché se fosse avvenuto questo avremmo dovuto fare altrettanto per le persone che già lavoravano per gli spedizionieri (e non lavorano per la pubblica amministrazione). Si prevede l'attribuzione di un punteggio non superiore a 2, che riconosce un merito sociale alla categoria. Anche se, devo dire la verità, non sono particolarmente commosso per il fatto che ci si avveda oggi che il mercato unico comportava l'abolizione delle barriere doganali, perché era stato previsto nel 1957 e fino a prova contraria

l'Atto unico, che ha previsto un'accelerazione del processo di integrazione, risale al 1986; quindi non credo che ci fossero particolari difficoltà a predisporre le idonee soluzioni in tempo utile. Considerato che il precedente Governo aveva preso impegni, questi verranno mantenuti, ma a parità di condizioni: tutti devono avere pari opportunità.

Per quanto riguarda la rappresentanza sindacale, ho già espresso il mio pensiero. Sono favorevole ad un allineamento con i privati, perché se c'è un solo lavoro che non si differenzia se non per il datore di lavoro, pubblico o privato, non ci possono essere due metri per misurare la rappresentatività. Credo che questo sia premesso nell'ordinamento vigente. In secondo luogo, la rappresentatività non deve essere negoziata ma contata, per i motivi che dicevo prima: quanto rappresenta qualcuno non si stabilisce tra coloro che rappresentano ma tra coloro che sono rappresentati, dando voti o deleghe sindacali.

Per rispondere all'ultimo argomento affrontato dall'onorevole Bolognesi, credo che il personale della scuola nel complesso non sia stato maltrattato. Il problema è che il personale scolastico è andato crescendo nel tempo. Dicevo prima che vi sono stime che oscillano tra i 30 e i 160 mila esuberanti, mentre ogni anno si spendono per supplenze 4 mila miliardi. I dati che abbiamo sugli insegnanti in Italia, comparati con quelli degli altri maggiori paesi europei, mostrano che gli insegnanti italiani nella fase iniziale del loro lavoro non sono pagati meno di quelli degli altri paesi europei, anzi sono tendenzialmente nella fascia superiore. Quel che è veramente grave e che ci differenzia rispetto a tutti i paesi europei è l'appiattimento retributivo: se vediamo la retribuzione di un insegnante italiano dopo 5, 10, 15 e 20 anni di carriera e la compariamo con quella dell'insegnante di un qualunque paese europeo, notiamo che il nostro è rimasto pressoché fermo, mentre gli altri sono andati avanti. Quindi, il vero malessere della scuola, come di gran parte della pubblica amministrazione, deriva dal fatto che il rapporto tra il momento dell'inizio

della carriera ed il momento più avanzato — quando cioè le persone pensano di essere incentivate al lavoro, pensano di avere acquisito una maggiore professionalità, maggiori qualità — è assolutamente squilibrato. Questa è una delle ragioni più gravi del malessere nella pubblica amministrazione, per cui la pubblica amministrazione cerca di ottenere la progressione economica attraverso progressioni di carriera; di qui vengono norme come la legge n. 312 del 1980, i cosiddetti ricompattamenti.

Ho un'antica opinione, cioè che il personale scolastico avrebbe un grandissimo giovamento da una riforma di struttura che desse autonomia agli istituti scolastici. Che il personale debba essere retto in base ad un principio illustrato da un famoso ministro di Napoleone, il quale si vantava che in qualsiasi ora avrebbe potuto dire quale brano di Virgilio si stava commentando in tutti i licei francesi, che il personale scolastico italiano sia ancora retto da quel principio... (*Commenti*). Forse non è proprio così ma quasi, perché i programmi scolastici sono tutti determinati dal centro. Bene o male tutto il personale dipende dal Ministero. Quali capitoli della storia vanno insegnati in seconda liceo è una cosa scritta...

PRESIDENTE. Andrebbero insegnati !

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica*. Sì. È una cosa, dicevo, scritta in un programma determinato dalla pubblica istruzione. Sono stato per lungo tempo favorevole al concetto per cui gli istituti scolastici devono essere autonomi, così il personale si sentirebbe più motivato, sentirebbe di essere veramente parte di un'azienda, quella che viene chiamata l'azienda scolastica.

L'onorevole Ghezzi ha posto numerose domande, la prima delle quali, molto insidiosa, riguarda il ruolo che io svolgo come delegato relativamente alla legge n. 146 del 1990. Naturalmente, sono il delegato e potrei rispondere che la domanda andrebbe rivolta al delegante; tuttavia desidero ugualmente dare una rispo-

sta. Come l'onorevole Ghezzi sa, la commissione per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali è un'autorità amministrativa indipendente, in quanto tale le sue decisioni sono prese in totale indipendenza da tutte le amministrazioni pubbliche e private. Questo è avvenuto quando ne ero presidente ed ha continuato ad accadere dopo, per la testimonianza che ho dai membri della commissione. Quindi, non credo proprio che sussista l'interrogativo che si poneva l'onorevole Ghezzi, penso solo in forma retorica.

Quanto invece al problema — diciamo così — speculare, forse è bene sapere che il Dipartimento per la funzione pubblica è un incarico di Governo che può non essere ricoperto; quando viene ricoperto ha propri compiti ma, essendo un'organizzazione interna della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio dei ministri può attribuire per delega al capo del Dipartimento per la funzione pubblica i compiti che egli ritiene opportuno attribuire per delega. Per esempio, sono titolare della potestà di delega per il controllo sull'Istituto nazionale di statistica, cosa che precedentemente non accadeva. Quindi, questo vale per l'uno e per l'altro aspetto. Se questo mi consentirà di dotare la commissione di autonomia di spesa, avrò ottenuto un piccolo successo personale, considerato che ho messo per la prima volta piede in questa Commissione proprio per lamentare le condizioni in cui era tenuta la commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici. L'onorevole Ghezzi capirà che nutro una sottile speranza in questo senso, se non altro per coloro che sono rimasti a soffrire, come ho fatto io per due anni come presidente della commissione.

Per quanto riguarda il problema dei precari, ho già detto tutto. In merito invece alla questione della giurisdizione, mi sono impegnato con le rappresentanze sindacali ad onorare una scadenza, stabilita ma non firmata, con il precedente governo il 16 aprile di quest'anno. Ho rispettato tale impegno nel senso che essendo, come voi sapete, l'ordine giudiziario indipendente

nel nostro paese dall'esecutivo, ho scritto all'onorevole Galloni, vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, elencando gran parte dei temi indicati dall'onorevole Ghezzi. L'onorevole Galloni mi ha risposto dicendomi che aveva trasmesso all'apposito comitato riforme del Consiglio superiore della magistratura tutti i problemi che gli avevo sottoposto. Ho dunque mantenuto l'impegno a tenere presente che con il passaggio della giurisdizione sorgeranno problemi organizzativi che andranno affrontati.

Debbo sottolineare per correttezza e per completezza che non immaginiamo fino in fondo questi problemi. Mi limito a poche cifre: ogni anno in Italia pervengono al giudice amministrativo 60 mila ricorsi in materia di lavoro e, secondo la valutazione di uno dei maggiori studiosi di diritto amministrativo, il professor Guido Corso, al giudice del lavoro dovrebbero essere trasferite 20 mila di queste cause; le restanti 40 mila controversie attengono infatti ad una delle sette materie che la legge n. 421 del 1992 e, di conseguenza, il decreto legislativo n. 29 del 1993, riservano al giudice amministrativo.

Debbo tuttavia ricordare in questa sede che il passaggio dal giudice amministrativo a quello ordinario di alcune categorie di personale ha provocato autentici diluvi di controversie. Penso che tutti gli esperti qui presenti sappiano che mi sto riferendo alle Ferrovie dello Stato. Siamo quindi in presenza di un fenomeno che possiamo cercare di preordinare, ma non di controllare, perché non sappiamo quello che succederà. Se accadrà quanto si è verificato per i ferrovieri, non credo che i giudici del lavoro resisteranno; ciò non è tecnicamente possibile perché il pubblico impiego è una realtà molto più ampia rispetto all'esiguo numero dei ferrovieri.

Ho già risposto in merito alla rappresentatività. Per quanto riguarda invece la sentenza della Corte costituzionale, posso dire all'onorevole Ghezzi che è intenzione del Governo dare attuazione ad essa nei termini indicati al punto 13 della stessa sentenza (ricordo che le decisioni della Corte costituzionale sono divise in parti

numerate che contengono gli indirizzi al Parlamento ed al Governo), partendo cioè dai livelli più bassi e seguendo la progressione triennale, come indicato appunto dalla sentenza. Inoltre, sulla base di un'intesa che ho raggiunto con il ministro Giugni — e che credo corrisponda ad un auspicio della Commissione — questa attuazione sarà fatta in modo tale da pareggiare quanto più possibile l'istituto nei due campi del rapporto con la pubblica amministrazione e con il datore di lavoro privato, due campi che spero un giorno saranno uno solo. È proprio a tal fine che occorre che alcune situazioni residue di privilegio scompaiano dall'area pubblica, altrimenti la coerenza del discorso lavorativo con il datore di lavoro pubblico e con quello privato verrebbe meno.

In risposta all'onorevole Ratto debbo dire che secondo un recente calcolo del ministro dell'interno, contenuto in un rapporto non ancora pubblicato, ma che ho avuto modo di esaminare, il 60 per cento dei dipendenti pubblici, nel corso della loro carriera seguono uno o più corsi di formazione. Debbo aggiungere, però, che non sempre i corsi di formazione sono attentamente finalizzati al miglioramento; si tratta quindi di corsi che i tecnici della materia chiamano di aggiornamento piuttosto che di formazione.

Il vero problema della nostra amministrazione, onorevole Ratto, è che nel suo ambito non esiste alcun sistema di premi o di punizioni; essa si basa sul criterio che il lavoro è un *optional*, che si può lavorare o meno, tanto lo stipendio arriverà regolarmente. Non esiste un premio per chi lavora di più, né una sanzione per chi lavora di meno. Inoltre, il rapporto tra il livello più basso e quello più alto nella pubblica amministrazione è di uno a tre, quando nel secolo scorso era di uno ad otto, agli inizi di questo secolo di uno a cinque, così come è nell'amministrazione francese. Ciò significa che se lo stipendio di un usciere è pari ad uno, quello del direttore generale è pari a cinque. Questa è la situazione e se non reintroduciamo degli incentivi avremo sempre — badi bene — un gran numero di dipendenti pubblici

che lavora sodo ed un grandissimo numero di dipendenti pubblici che, secondo statistiche che non sono io a rivelare per primo perché sono pubbliche (il primo a farle è stato vent'anni fa un prefetto della Repubblica italiana) lavora, se va bene, tre ore al giorno per cinque giorni la settimana. Questa è la realtà.

Che cosa stiamo facendo per migliorare la qualità? In primo luogo quella carta dei servizi pubblici di cui ho già parlato. Sto inoltre tenendo riunioni quotidiane con i rappresentanti di tutti i ministeri e delle amministrazioni locali per far attuare la legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 7 agosto 1990, la quale è, in realtà, una carta dei diritti del cittadino. Questa legge è stata praticamente dimenticata dalle amministrazioni pubbliche ed allora ho messo in piedi un meccanismo di monitoraggio: nella sola giornata di oggi presso il Dipartimento per la funzione pubblica si svolgeranno in mia presenza cinque riunioni con i rappresentanti di gruppi di ministeri e di enti pubblici per cercare di far attuare quella legge, il cui scopo è anche quello di semplificare i procedimenti. Posso riferirvi un dato eclatante: ho scoperto che un procedimento che ha la medesima denominazione, viene esaurito in un Ministero in un mese, in un altro in quattro anni. Non vi sembra un fatto che dovrebbe richiamare l'attenzione di qualcuno al fine di correggere la situazione?

Per quanto riguarda infine il problema della competizione, questo è l'unico versante sul quale mi permetto, onorevole Ratto, di dissentire da lei sul merito, nel senso che vorrei aggiungere qualcosa a quanto lei ha detto. Nelle amministrazioni pubbliche, al di là del fatto che esse non vendono un servizio pubblico, i costi ed i rendimenti, in tutto il mondo, sono misurati da anni. Solo l'amministrazione italiana non lo fa (ci sono eccezioni anche nel nostro paese; è il caso delle Poste). Anche il lavoro burocratico può essere misurato, le tecniche per farlo sono diffusissime e vi è un *forum* (l'OCSE a Parigi) dove vengono raccolti tutti questi criteri di misurazione. Credo che questo sia un punto sul quale

intervenire al più presto. Senza una misurazione della produttività continueremo a parlare di lavoro, ma mi chiedo se sia lavoro quello di cui dicevo prima, che si protrae per tre ore al giorno; se sia lavoro quello, per esempio, di un bibliotecario dell'Università di Roma che consiste, in base a quanto è stato calcolato, nella compilazione di una scheda e mezza al giorno, per un impegno totale cioè di circa mezz'ora? Ho concluso.

PRESIDENTE. In termini inquietanti!

SABINO CASSESE, Ministro per la funzione pubblica. Ma questa è la situazione.

PRESIDENTE. Si dice in genere che sceglie la verità chi è in grado di sopportarla e di agire rispetto ad essa.

Nel concludere i nostri lavori, rivolgo al ministro un invito perché credo che i temi che abbiamo sollevato, che riguardano le difficoltà con le quali ci troviamo a fare i conti, dovrebbero trovare risposta con le opportune modifiche regolamentari, ma dovrebbero anche avere una qualche sede politica di riflessione. Certo, lo sbarramento regolamentare eviterà, in termini cristiani, che qualcuno sia indotto in tentazione, ma non credo che possa essere sufficiente: in mancanza di norme regolamentari, vi sono norme di coerenza politica rispetto alle quali vorrei pregarla di svolgere un certo ruolo. Non è che dubito che si approvino norme regolamentari, ma questa esigenza già la ponemmo nella

scorsa legislatura insieme con il collega Ghezzi: è passata un'intera legislatura e non si è fatto nulla. Riproporremo tale questione ma nel frattempo credo vada sottolineato maggiormente un aspetto attinente all'impegno politico e alla coerenza sotto questo profilo. Questa è l'unica preghiera che mi permetto di rivolgerle.

SABINO CASSESE, Ministro per la funzione pubblica. Voglio solo aggiungere in primo luogo che quel rilievo non è l'unico e, in secondo luogo, che al termine di questa riunione, oggi stesso, scriverò ai ministri dei tre settori interessati, al sottosegretario che era presente ed al Presidente del Consiglio, segnalando questo fatto. Credo che ciascuno debba fare dei passi nell'ambito delle proprie competenze: non è detto che la rete ultima dalla quale ci aspettiamo di essere salvati effettivamente ci salverà.

PRESIDENTE. La ringrazio per aver esplicitato quel che ritenevo fosse implicito.

La seduta termina alle 16,15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 28 giugno 1993.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO