

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa  
ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59

*Mercoledì 24 settembre 1997. — Presidenza del Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI. — Intervengono il Ministro per la funzione pubblica Franco Bassanini ed il Sottosegretario di Stato per l'interno Adriana Vigneri.*

**La seduta comincia alle 20,15.**

### Parere su atti del Governo

**Schema di decreto legislativo contenente prime modifiche al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in attuazione della delega di cui all'articolo 11, commi 4 e 6, della legge 15 marzo 1997, n. 59.**

*(Inizio della discussione e rinvio).*

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI, *relatore*, precisa che la delega contenuta nell'articolo 11, comma 4, della legge n. 59 è una delega complessa, articolata in vari punti che riguardano il pubblico impiego a completamento del processo di riforma iniziato con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, emanato sulla base della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, la cosiddetta « privatizzazione del pubblico impiego » per la quale si richiedono ulteriori adempimenti attuativi.

È bene precisare che l'articolo 11, comma 4, della legge delega n. 59 del 1997 richiama i criteri attuativi di cui

all'articolo 2 della legge delega n. 421 del 1992 che, pertanto, torna a nuova vita in virtù di tale richiamo: si comprende, allora, come lo schema di decreto attui sia le lettere *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, dell'articolo 11, comma 4, sia la lettera *b)*, dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 421 del 1992.

Restano da attuare i restanti principi contenuti nelle due citate leggi delega soprattutto in materia di tutela giurisdizionale.

Lo schema di decreto investe tre ordini di questioni: 1) l'organizzazione del soggetto contraente per conto della pubblica amministrazione (ARAN); 2) le procedure di contrattazione; 3) la rappresentanza sindacale delle parti sociali che trattano con la pubblica amministrazione, materia che viene disciplinata sulla base della legge delega n. 421 del 1992.

Il tema della rappresentanza negoziale assume grande importanza se si considera la delibera referendaria del 1995 che ha portato all'abrogazione di alcune parti del decreto n. 29 del 1992.

Premette che è impensabile l'attuazione di una riforma amministrativa di tale portata che prescindendo dalla riforma del personale che è chiamato a compiti nuovi, ad una nuova cultura simile a quella che governa le organizzazioni private, caratterizzate da elasticità e flessibilità.

La materia della rappresentanza sindacale rileva sia sotto il profilo sostanziale sia sotto il profilo formale relativo alle procedure che diventano procedure negoziali connotate dall'incontro delle volontà delle parti sociali.

In tal senso la riforma delle procedure diventa pregiudiziale alla riforma del pubblico impiego nel suo complesso.

Entrando nel merito dello schema di decreto, fa presente che, relativamente all'ARAN, nel testo vi sono norme che attribuiscono a tale soggetto la natura di soggetto tecnico dotato di indipendenza, capace di portare nella contrattazione una visione più generale.

Nel precedente sistema l'ARAN era un ente strumentale del Governo non chiamato a dialogare con gli altri soggetti pubblici: sul punto si è pronunciata la Corte costituzionale che, con sentenza 30 luglio 1993, n. 359, ha dichiarato illegittima la procedura di contrattazione prevista dal decreto n. 29 nella parte in cui riduce lo spazio riservato all'autonomia regionale dall'articolo 117 della Costituzione in materia di disciplina dei rapporti di lavoro.

Lo schema di decreto legislativo in esame tende, invece, ad istituire un rapporto diretto dell'ARAN con gli altri soggetti attraverso i Comitati di settore in cui sono rappresentate le istanze associative delle altre pubbliche amministrazioni. I Comitati di settore rappresentano il Governo per le amministrazioni dello Stato.

Relativamente alle procedure, precisa che vi sono norme che conferiscono un ruolo primario alla contrattazione, depotenziando il ruolo della Corte dei conti.

Il punto più delicato dello schema di decreto in esame riguarda la disciplina introdotta in ordine alla rappresentatività sindacale.

Si tratta di una disciplina che nasce da una situazione insostenibile derivante dalla delibera referendaria del 1995, dalla giurisprudenza amministrativa che ne ha esteso gli effetti e che ha poi provveduto ad annullare le delibere dell'ARAN sulla rappresentatività delle stesse associazioni sindacali.

Si è giunti, così, ad una contrattazione che investe circa 100 associazioni sindacali con una conseguente penalizzazione sotto il profilo dell'efficienza.

Lo schema del decreto in esame introduce all'articolo 7 un criterio già adottato dall'ARAN: si tratta di una materia che non può essere lasciata alla contrattazione ma che necessita di una normativa di rango legislativo. Il compito della Commissione diventa, pertanto, un compito doveroso.

Il criterio introdotto all'articolo 7 per fissare i nuovi principi con cui individuare la rappresentatività sindacale media tra due fattori: da una parte, il dato associativo relativo al numero degli iscritti con riferimento alla categoria; dall'altra, il dato elettorale espresso dalla percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie, rispetto al totale dei voti espressi nell'ambito considerato.

Precisa che anche da uno studio della dottrina sul tema in questione risulta che la mediazione tra i due dati rappresenta l'unico criterio percorribile ai fini della definizione della rappresentatività sindacale.

Ricordando che il testo fa riferimento anche a soglie percentuali su cui la Commissione potrà discutere, fa presente che la norma transitoria contenuta nell'articolo 8 consente di considerare solo il dato associativo nel primo anno di applicazione del presente decreto.

In tal modo si crea un incentivo a costituire le rappresentanze sindacali.

Segnala un problema relativo all'attuazione della delega contenuta nella lettera d) dell'articolo 11 della legge n. 59 che prevede «... specifiche tipologie professionali»: si tratta di un punto focale su cui incidono tutte le osservazioni pervenute.

Chiarisce, pertanto, che la legge delega esclude l'istituzione di aree proprie di contrattazione per le varie tipologie professionali per le quali sono previste, invece, distinte discipline all'interno di un'area di contrattazione.

Non è consentita, quindi, l'individuazione di aree autonome di contrattazione.

Il Ministro per la funzione pubblica Franco BASSANINI ritiene assai approfondita la relazione svolta, che ricostruisce una vicenda istituzionale complessa.

Sottolinea, peraltro, che l'urgenza con cui il Governo sta procedendo su tale materia deriva dall'imminente scadenza dei contratti collettivi dell'intero settore pubblico.

Quanto alla rappresentanza sindacale nel pubblico impiego, occorre osservare che, nonostante l'indirizzo contenuto nella legge di delega, volto all'omogeneizzazione del regime pubblico con quello privato, l'obiettivo è ancora lontano, al contrario di quanto avviene nel settore privato dove le regole della rappresentanza sindacale possono essere definite con maggiore facilità.

Fa presente che è stato avviato un confronto con le organizzazioni sindacali, da cui è emerso il problema di assicurare effettive garanzie di tempi e di costi delle rappresentanze sindacali unitarie mediante meccanismi democratici di votazione.

Si è poi valutata l'opportunità di prevedere una soglia di rappresentatività per essere ammessi alle trattative, più bassa del 5 per cento, al fine di consentire, a chi ha minore consistenza associativa, un maggiore consenso in caso di elezioni, per non essere escluso, nella fase transitoria, dalla contrattazione.

Si aggiunge, inoltre, l'opportunità di prevedere una soglia minima di contribuzione per gli associati.

Conclude precisando che è stata sostanzialmente contestata l'opportunità di fissare criteri di rappresentatività, finendo così per escludere dalla contrattazione quasi tutte le organizzazioni sindacali.

Il deputato Giacomo GARRA osserva che nello schema di decreto non è citato l'articolo 39 della Costituzione, e che non può attribuirsi ai sindacati la mancata attuazione di tale articolo.

Rileva, peraltro, una palese incongruenza degli articoli 6, 7, 8 dello schema

di decreto con l'esito del referendum, soprattutto quanto al principio della rappresentanza unitaria prevista dall'articolo 39 della Costituzione.

Si pone, in sostanza, l'esigenza di avviare, soprattutto quanto ai sindacati pubblici, l'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione.

Si sofferma poi sul problema dell'onerosità dei permessi di cui fruiscono i sindacalisti, anche se il principio della libertà sindacale è irrinunciabile.

Se, dunque, la libertà sindacale è un valore, come può gridarsi allo scandalo per la proliferazione dei sindacati?

Il deputato Nuccio CARRARA chiede al Ministro delucidazioni in ordine alla rappresentatività sindacale non sotto il profilo del merito, ma sotto il profilo procedurale dell'eccesso di potere.

Manca, infatti, nella legge delega il riconoscimento del potere del Governo di modificare i criteri di rappresentatività per mutare i quali sembra necessario l'intervento legislativo.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI ricorda che l'articolo 2, comma 1, lettera b), della legge delega n. 421 fa riferimento ai criteri di rappresentatività.

Il deputato Nuccio CARRARA precisa che l'articolo 11, comma 4, della legge n. 59 fa riferimento alla necessità di attenersi ai criteri direttivi tra i quali non figura la materia della rappresentatività che, per la sua delicatezza, non è materia deducibile.

Il senatore Giuseppe MAGGIORE concorda con il collega Carrara sui rilievi svolti in merito ai criteri di rappresentatività.

Il Ministro per la funzione pubblica Franco BASSANINI fa presente, come può evincersi anche dai lavori preparatori della legge n. 59 del 1997, che l'articolo 11, comma 4, della citata legge delega,

introdotto al Senato in prima lettura, contiene il completamento della riforma del pubblico impiego, riforma che si poteva considerare rimasta a metà.

Ritiene comunque lo schema di decreto in esame perfettamente conforme ai principi ed ai criteri direttivi di cui all'articolo 2 della legge n. 421 del 1992, con le introduzioni, le sostituzioni e le modifiche apportate dall'articolo 11, comma 4, della legge delega n. 59.

Va, del resto, rilevato che laddove il citato comma 4 non abbia portato modifiche all'oggetto ed ai criteri direttivi contenuti nell'articolo 2 della legge n. 421, la delega si riferisce all'articolo 2 della stessa legge n. 421.

Non c'è, dunque, alcun dubbio che lo schema di decreto rimane nei limiti della delega stabilendo criteri di rappresentatività che vanno incontro al riconoscimento dei diritti sindacali.

Altro discorso, che pure può essere preso in considerazione, è l'ipotesi di una revisione dei diritti sindacali in relazione all'evolversi della società.

Il deputato Nuccio CARRARA sottolinea ancora l'opportunità di leggere attentamente l'articolo 11, comma 4, della legge n. 59 del 1997, in quanto il richiamo all'articolo 2 della legge n. 421 del 1992 è finalizzato a conformare le disposizioni del decreto legislativo n. 29 del 1993 alle disposizioni della legge delega n. 59. Non è prevista, pertanto, la possibilità di rivedere i criteri della rappresentatività sindacale.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 21,50.**