

COMMISSIONE PARLAMENTARE

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

Martedì 30 settembre 1997. — Presidenza del Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI. — Interviene il Ministro per la funzione pubblica Franco Bassanini.

La seduta comincia alle 13,30.

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 ».

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto in titolo, rinviato nella seduta del 24 settembre.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI esprime solidarietà al Ministro per la funzione pubblica Franco Bassanini per l'episodio increscioso dell'occupazione del suo ufficio da parte dei COBAS, avvenuto nella giornata di ieri.

Il deputato Franco FRATTINI precisa che nell'articolo 11, commi 4 e 6, della legge 15 marzo 1997, n. 59, non è dato trovare una previsione che consenta in modo chiaro di ritenere che il Governo è stato delegato a modificare i criteri per

l'individuazione della rappresentatività sindacale.

Non è persuasiva l'obiezione in virtù della quale il richiamo alla delega del 23 ottobre 1992, n. 421, implichi una riapertura dei termini per l'esercizio della stessa: se il legislatore avesse voluto rinnovare la delega contenuta nella legge n. 421, lo avrebbe fatto espressamente.

Ritiene, pertanto, fondato il dubbio di eccesso di delega e, quindi, di illegittimità costituzionale.

Entrando nel merito del provvedimento in esame, osserva che effettivamente a seguito del referendum del 1995 il problema dell'individuazione dei criteri di calcolo della rappresentatività sindacale è ancora irrisolto. Precisando che non plaude alla moltiplicazione dei soggetti sindacali che siano scarsamente rappresentativi, è consapevole della necessità di individuare criteri nuovi per definire la rappresentatività sindacale.

Ricorda che l'articolo 11, comma 4, lettera d), della legge n. 59 è stato oggetto di un ordine del giorno accolto come raccomandazione dal Governo che si impegna, così, a dare risalto autonomo alle specifiche tipologie professionali in sede di direttive all'ARAN.

Pur constatando che tale materia non rientra nella competenza della legge, ma che è materia da regolare in sede di contrattazione, ritiene opportuno riflettere

sulla disciplina della rappresentatività sindacale che fa riferimento all'intera categoria dei dipendenti pubblici senza considerare le aree autonome. Si tratta di categorie professionali alle quali non si consente una rappresentatività calcolata sulla base dell'area peculiare.

Al fine di colmare tale lacuna, propone — relativamente ai quadri — di fare riferimento alle ipotesi normative recenti sui fondi pensione che richiamano la rappresentatività sindacale dei quadri indicandola *per relationem* e cioè sulla base della partecipazione al CNEL.

Relativamente alle aree dei professionisti nel pubblico impiego, poi, fa presente l'opportunità di introdurre per tali categorie una specifica ipotesi che consenta la salvaguardia della relativa base rappresentativa.

Il deputato Luciano CAVERI, premettendo che occorre evitare sia l'eccessiva moltiplicazione sia l'eccessiva semplificazione delle organizzazioni sindacali, rileva che i criteri di individuazione della rappresentatività sindacale previsti nello schema di decreto legislativo all'esame porterebbero alla eliminazione delle associazioni sindacali delle minoranze linguistiche della provincia di Bolzano e della Valle d'Aosta. Occorre, pertanto, garantire a tali associazioni, eventualmente anche con forme di rappresentanza in comune, i medesimi diritti, poteri e prerogative, previsti per le organizzazioni considerate rappresentative in base allo schema di decreto.

Conclude evidenziando l'opportunità di introdurre una disposizione che consenta alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano di attivare — fatto salvo quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative apposite norme di attuazione — la contrattazione per i settori o comparti del pubblico impiego i cui oneri finanziari gravano interamente sui propri bilanci attraverso apposite agenzie o organi preposti indicati da legge regionale o provinciale.

Il deputato Marianna LI CALZI osserva che i punti controversi dello schema di

decreto che, hanno richiamato prese di posizione fortemente critiche, sono essenzialmente la salvaguardia delle particolarità delle categorie dirigenziali, la salvaguardia delle specificità di alcune categorie di dipendenti, la rappresentanza sindacale.

Sul primo punto e, cioè, sulla seconda parte del comma 3 dell'articolo 1 dello schema di decreto — che prevede la possibilità di discipline distinte per alcune specifiche tipologie di dipendenti — la normativa proposta appare, non immotivatamente, insufficientemente adeguata.

Se si tiene conto che tra le dichiarate finalità del provvedimento c'è quella di uniformare normativamente il pubblico impiego al settore privato, non è superfluo ricordare che l'articolo 2095 del codice civile distingue tre categorie di dipendenti: dirigenti, quadri, impiegati ed operai. Ed è utile anche ricordare che la categoria dei quadri è stata riconosciuta e prevista dal codice civile con legge del 1985, a seguito di un'insistita azione promossa dalla categoria degli intermedi.

I rapporti di lavoro dipendente nel settore privato sono pertanto disciplinati in modo distinto per ciascuna delle tre categorie previste dal codice.

L'introduzione di un'area contrattuale autonoma e separata per i dirigenti sembra, allora, indispensabile anche nel settore del pubblico impiego, per le stesse ragioni funzionali che ne hanno consigliato l'inserimento nel settore privato. Dovendosi estendere, in prospettiva, ai dirigenti del pubblico impiego la disciplina del rapporto di lavoro che vige nel settore privato, che comporta doveri non applicabili agli impiegati ed operai, è opportuno prevedere, anche per i dirigenti del pubblico impiego, come indispensabile — e non come facoltativa — un'area contrattuale distinta.

L'area contrattuale autonoma appare, inoltre, opportuna anche per il personale cosiddetto predirigenziale, per quel personale, cioè, che svolge funzioni direttive e vicarie e che nell'impiego privato si denomina — come è stato ricordato — quadri.

Anche questo tipo di personale, infatti, nella prospettiva dell'uniformità con il settore privato, va assoggettato ad una disciplina che non è applicabile alle altre categorie.

Sul secondo punto — e, cioè, sulla specificità di alcune categorie — la richiesta di aree contrattuali separate si presta, indubbiamente, ad un ritorno di corporativismo contro l'esigenza di razionalizzazione. Tuttavia, è altrettanto indubbio che nel variegato mondo del pubblico impiego ci sono delle professionalità che richiedono una tutela della specificità anche in sede di contrattazione.

Le problematiche di cui al primo e al secondo punto si inquadrano meglio alla luce dei rilievi che da più parti vengono avanzati alla prospettata disciplina della rappresentanza sindacale.

I dirigenti, i quadri e le categorie di dipendenti con specifica professionalità verrebbero fagocitati nelle rappresentanze unitarie, ineluttabilmente dominate dalle categorie impiegate ed operaie, necessariamente a più ampia base.

Le rappresentanze unitarie sono previste nello schema di decreto legislativo come utili a semplificare il panorama sindacale, come strumenti di razionalizzazione della situazione esistente, di fronte al rischio di una polverizzazione della rappresentanza sindacale, che comporta anche un costo elevato per la pubblica amministrazione in relazione a quanto previsto dallo Statuto dei lavoratori in materia di distacchi e di permessi sindacali.

Tuttavia, l'esigenza di impedire un'eccessiva proliferazione di sigle sindacali non può comportare una mortificazione della libertà dei lavoratori in materia di organizzazione e di rappresentazione dei propri diritti, che è tutelata dall'articolo 39 della Costituzione ed ha trovato ampia garanzia nello Statuto dei lavoratori.

Non si può non prendere atto che l'attività sindacale è contrassegnata, ormai da tempo, da un accentuato pluralismo, che ha messo in discussione l'esclusività della rappresentanza a parte delle tre storiche confederazioni.

Senza disconoscere i meriti di queste ultime, la legge non può comprimere oltre un certo limite la libertà dei lavoratori indipendenti di costituirsi in sindacato e di farsi da questo rappresentare per la tutela dei propri diritti.

Per inquadrare meglio la questione della rappresentanza sindacale, appare, allora, opportuno considerare meglio i diversi aspetti della problematica.

Lo sbarramento del cinque per cento per l'ammissione delle organizzazioni sindacali alla contrattazione collettiva nazionale — previsto al primo comma dell'articolo 7 dello schema di decreto legislativo —, da conseguirsi come media tra le adesioni e i voti riportati nelle elezioni per le RSU in almeno tre regioni, si presta ad annullare la capacità di rappresentarsi delle categorie speciali.

Tale sbarramento si presta, inoltre, ad incentivare adesioni al sindacato in chiave strumentale perché nessuna regola è prevista — né potrebbe essere prevista senza conculcare la libertà sindacale — in materia di misura dei contributi sindacali.

E, tuttavia, il criterio del doppio sbarramento è previsto dal secondo comma dell'articolo 6 come quello da adottare per la costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali, con il probabile risultato di negare la rappresentanza in alcune aree ad organizzazioni che pur conseguono larghi consensi.

In sostanza, il provvedimento intende formare in una materia assai delicata e complessa, innovando rispetto allo Statuto dei lavoratori e introducendo una disciplina transitoria in attesa di una normativa di carattere generale, come è espressamente previsto dal primo comma dell'articolo 6.

Le perplessità crescono, se si tiene conto che i commi 4 e 6 dell'articolo 11 della legge delega n. 59 del 1997 non contengono disposizioni precise che consentano al Governo di legiferare in materia, come del resto è messo in rilievo da più parti.

Sarebbe, pertanto, preferibile rinviare la disciplina della rappresentanza sindacale nel pubblico impiego alla normativa

di carattere generale sulla rappresentatività sindacale, anche per rispettare l'obiettivo di unificare l'area pubblica con quella privata.

Se, invece, si ritenesse da parte del Governo indispensabile intervenire da subito sulla questione, la disciplina proposta va complessivamente rivista alla luce delle considerazioni esposte.

Il deputato Luigi MASSA, nell'esprimere un giudizio positivo sullo schema di decreto in esame, evidenzia tuttavia una contraddizione nell'esigenza di procedere lungo la strada della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego — esigenza giusta — con quella di garantire pienamente le peculiarità del settore pubblico.

In primo luogo, infatti, mentre nel settore privato il datore di lavoro si siede al tavolo con i rappresentanti dei lavoratori che sceglie in base alla considerazione del reale grado di rappresentatività dei sindacati, nel settore pubblico l'amministrazione è tenuta a rispettare alcuni principi fondamentali tra cui spicca l'imparzialità, che non potendo essere considerata elemento soggettivo, induce a ritenere indispensabile la definizione — come pre-condizione — di criteri rigidi finalizzati a definire i livelli di rappresentatività.

In secondo luogo, mentre il codice civile interpreta pienamente — a proposito del contratto di lavoro — il concetto di antagonismo tra le parti, che deriva dalla contraddizione di base tra il salario che rappresenta l'interesse del lavoratore e il costo di produzione che rappresenta un peso per l'imprenditore e che genera un conflitto, nel settore pubblico il datore di lavoro non rappresenta un interesse privato, essendo il « mandatario » dell'intera collettività di cui lo stesso lavoratore pubblico fa intrinsecamente parte.

In terzo luogo, occorre rilevare la questione relativa alla efficacia *erga omnes* del contratto sottoscritto da una parte che si presume possedere un mandato con rappresentanza, stante la oramai consolidata (dalla prassi imposta dal processo di sindacalizzazione raggiunto nel nostro

Paese) inadempienza della Costituzione materiale e dell'articolo 39 della Costituzione.

Rileva, inoltre, che lo schema di decreto legislativo determina la soglia minima che autorizza alla contrattazione.

Nel valutare positivamente la riduzione delle sigle abilitate a negoziare, ritiene che la parcellizzazione estrema delle rappresentanze sociali, il modello sociale sempre più corporativo oggi esistente, rappresentino il guaio peggiore di cui soffre l'Italia.

Ben venga, dunque, il processo di concentrazione delle rappresentanze che costringe i lavoratori ad una fase di aggregazione e che può rappresentare l'occasione per l'avvio di un processo ove la cultura dell'interesse generale prevalga su quella dell'interesse parziale del piccolo gruppo.

Se così è, allora occorre prestare attenzione alle norme che possono favorire questo processo.

Rileva che — stante la formula prevista per misurare la rappresentanza in assenza delle RSU — le organizzazioni sindacali che posseggono un consenso maggiore, ma una adesione minore, possono essere danneggiate a favore delle organizzazioni maggiori (e in particolare di CGIL-CISL-UIL). E, d'altronde, data l'imminente scadenza dei contratti del settore pubblico è presumibile che ci sia il rischio di trovarsi con un tavolo ridotto rispetto a quello che avremmo dopo l'istituzione delle RSU. È quindi corretto prevedere — per una fase transitoria e predeterminata — una riduzione della percentuale del cinque per cento (pensa ad esempio ad un attestato attorno al tre per cento).

Ma la questione più rilevante è certamente quella della « esigibilità » delle rappresentanze stesse. Ma cosa succede se il diritto alle RSU non viene esigito?

È d'accordo con la proposta di fissare un termine ultimo per l'indizione delle elezioni, ma solo a condizione che si tratti di un termine « ordinatorio ». Infatti la perentorietà del termine imporrebbe l'obbligo della sanzione: una sanzione che

potrebbe solo essere di natura surrogatoria. Ma come potrebbe il Governo indire le elezioni per le RSU?

Propone quindi un termine ordinatorio cui legare però un effetto minimo di perentorietà: se si concordasse una riduzione (dal cinque per cento al tre per cento) della soglia per il riconoscimento del diritto di rappresentanza al tavolo del negoziato, in carenza di RSU, si potrebbe limitare tale riduzione alla scadenza temporale fissata per esigere il diritto all'elezione delle RSU. In tal modo si incentiverebbero decisamente i sindacati ad esigere il diritto. E non crede alla controindicazione del fatto che le organizzazioni maggiori potrebbero latitare, perché esse hanno indubbiamente un interesse generale maggiore, in tutti i comparti, all'esigibilità delle RSU.

Una questione aperta gli pare possa essere quella relativa al secondo comma dell'articolo 1, stante l'assenza di una specifica norma transitoria.

Infatti, essendo ormai alla scadenza i contratti in essere — siamo in fase di definizione delle piattaforme contrattuali — crede sia opportuno esplicitamente escludere — in questa particolare fase di avvio — dalle procedure di contrattazione quella della definizione dei comparti. Se così non fosse, rischieremmo un pesante ritardo nell'avvio della negoziazione, dovendo prima procedere a istituire i comitati di settore i quali, ai sensi del primo comma dell'articolo 4, sarebbero deputati ad indicare all'ARAN indirizzi ed obiettivi.

È poi necessario porre attenzione alla contrattazione integrativa la cui regolamentazione, correttamente, viene lasciata ai contratti collettivi nazionali.

Ma cosa accade se non si trova l'intesa? La questione può rilevare ad esempio sull'agibilità dei permessi sindacali. Se si intende marciare verso un allineamento con la contrattazione del settore privato è ancora corretto che risulti prevalente (i 2/3) la quota attribuita alle organizzazioni sindacali, lasciando minoritaria (1/3) la quota attribuita alle RSU? Non sarebbe più corretto l'inverso e, così come già è nel settore privato, ove solo 1/3 è attri-

buito alle organizzazioni sindacali mentre i 2/3 sono attribuiti alla rappresentanza unitaria aziendale? Potrebbe esser opportuna, allora, una norma di salvaguardia, in caso di mancanza d'intesa?

Vi è infine la questione dei piccoli enti locali, migliaia di comuni in Italia con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti e con una dotazione organica inferiore alle 20 unità.

La lettura dello schema di decreto induce a pensare che si stia procedendo verso una normazione prevalentemente orientata verso le grandi amministrazioni.

Dovendosi tener conto anche dell'applicabilità delle norme alle piccole realtà, suggerisce di tener conto di ciò, in particolare per definire soglie minime di contrattazione aziendale. Crede che si potrebbe ragionare per aree territoriali omogenee sub-provinciali (ad esempio seguendo lo schema del collocamento): ciò è rilevante, sia per le esigenze di omogeneità, sia per la questione dei costi della negoziazione e dei costi relativi ai permessi sindacali, pensando cosa significhi per un piccolo ente avere un dipendente distaccato per attività sindacale.

Crede che si debbano prevedere norme particolari nella direzione di favorire aggregazioni funzionali di piccoli comuni.

Il deputato Nuccio CARRARA condivide la proposta avanzata dal collega Massa di abbassare dal cinque al tre per cento la soglia per essere ammessi alla contrattazione, non solo nell'ambito di una fase transitoria, bensì di una normativa vera e propria.

Sarebbe peraltro opportuno avere un quadro sinottico della situazione che si verrebbe a creare con l'applicazione delle disposizioni contenute nello schema di decreto.

Il Ministro per la funzione pubblica Franco BASSANINI fa presente che il Dipartimento per la funzione pubblica sta completando la raccolta relativa alle deleghe del 1996.

Si impegna comunque a mettere a disposizione della Commissione i dati relativi ai comparti per i quali la raccolta sia stata già completata.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI rinvia il seguito dell'esame alla seduta di domani.

Sull'ordine dei lavori.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI comunica il seguente calendario dei lavori, sul quale concordano i componenti dell'Ufficio di Presidenza nonché i rappresentanti dei gruppi:

Mercoledì 1° ottobre, ore 20:

Seguito e conclusione della discussione generale sullo 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.

(La proposta di parere sarà inviata in casella entro giovedì 2 ottobre ed il termine per la presentazione degli emendamenti è fissato per lunedì 6 ottobre alle 19).

Martedì 7 ottobre, ore 13,15:

Seguito dell'esame e votazione del parere sullo 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;

Seguito dell'esame e votazione del parere sullo schema di decreto legislativo recante il conferimento alle regioni ed agli enti locali delle funzioni e dei compiti in materia di trasporto pubblico locale, in

attuazione della delega di cui all'articolo 4, comma 4, lettera *a*), della legge 15 marzo 1997, n. 59;

Relazione del relatore Luciano Caveri sugli schemi di decreto legislativo:

Riordino degli organi collegiali operanti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento dello spettacolo (ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera *a*);

Trasformazione dell'ente pubblico Centro sperimentale di cinematografia nella fondazione «Scuola nazionale di cinema» (ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera *b*).

Mercoledì 8 ottobre, ore 20:

Seguito dell'esame e votazione del parere sullo 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 nonché sullo schema di decreto legislativo recante il conferimento alle regioni ed agli enti locali delle funzioni e dei compiti in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione della delega di cui all'articolo 4, comma 4, lettera *a*), della legge 15 marzo 1997, n. 59 nel caso in cui la votazione non si sia esaurita nella seduta di martedì 7 ottobre.

Comunica inoltre che, su richiesta dei rappresentanti dei gruppi, il termine per la presentazione degli emendamenti al parere sullo schema di decreto legislativo recante il conferimento alle regioni ed agli enti locali delle funzioni e dei compiti in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione della delega di cui all'articolo 4, comma 4, lettera *a*), della legge 15 marzo 1997, n. 59 è posticipato a giovedì 2 ottobre alle 13.

La seduta termina alle 14,20.