

COMMISSIONE V

BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 APRILE 1990

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

AUDIZIONE DEI MINISTRI PER LA FUNZIONE PUBBLICA, ONOREVOLE REMO GASPARI, E DELLA SANITÀ, ONOREVOLE FRANCESCO DE LORENZO, SUGLI ONERI CONNESSI AI CONTRATTI PUBBLICI ANCHE IN RELAZIONE AGLI OBIETTIVI DELLA MANOVRA ECONOMICO-FINANZIARIA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO D'ACQUISTO

INDICE DEGLI INTERVENTI

PAG.

Audizione dei ministri per la funzione pubblica, onorevole Remo Gaspari, e della sanità, onorevole Francesco De Lorenzo, sugli oneri connessi ai contratti pubblici anche in relazione agli obiettivi della manovra economico-finanziaria:

D'Acquisto Mario, <i>Presidente</i>	72, 76, 79, 82, 83, 88
De Lorenzo Francesco, <i>Ministro della sanità</i>	72
Gaspari Remo, <i>Ministro per la funzione pubblica</i>	76, 79, 82 83, 84, 85, 87, 88
Geremicca Andrea	82, 85
Motetta Giovanni	83, 84
Sannella Benedetto	82, 87
Solaroli Bruno	84, 85, 87

La seduta comincia alle 14,30.

Audizione dei ministri per la funzione pubblica, onorevole Remo Gaspari, e della sanità, onorevole Francesco De Lorenzo, sugli oneri connessi ai contratti pubblici anche in relazione agli obiettivi della manovra economico-finanziaria.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera, dei ministri per la funzione pubblica, onorevole Remo Gaspari, e della sanità, onorevole Francesco De Lorenzo, sugli oneri connessi ai contratti pubblici anche in relazione agli obiettivi della manovra economico-finanziaria.

Onorevoli colleghi, le recenti notizie sull'andamento della spesa sanitaria in generale ed sulla lievitazione delle previsioni di spesa relative alla sottoscrizione del contratto per il settore della sanità pubblica hanno suscitato notevole allarme. È evidente che se le notizie diffuse hanno un fondamento, l'allarme suscitato è pienamente giustificato perché le quantificazioni previste dalla legge finanziaria, il tetto del fabbisogno pubblico e l'equilibrio dei conti statali si basano su alcune ipotesi di spesa che verrebbero ad essere stravolte.

Abbiamo, pertanto, ritenuto opportuno ascoltare il ministro De Lorenzo — che ringrazio per la disponibilità — in merito agli oneri derivanti dalla stipulazione del contratto del settore sanitario.

Successivamente la Commissione procederà all'audizione del ministro per la funzione pubblica, onorevole Gaspari e, in

altra data, anche del ministro del bilancio e della programmazione economica, onorevole Cirino Pomicino.

L'urgenza dell'odierna audizione è dovuta alla necessità di evitare che la Commissione fosse informata dei costi dei contratti pubblici soltanto alla ripresa dei lavori parlamentari.

FRANCESCO DE LORENZO, Ministro della sanità. Ho ritenuto necessario accogliere l'invito della Commissione anche se alle ore 15 sono impegnato presso la Commissione sanità del Senato, che è convocata in sede deliberante per l'esame e l'approvazione del disegno di legge in materia di prevenzione e lotta all'AIDS. Ritengo che il contributo del ministro Gaspari risulterà più utile del mio, in quanto egli ha diretto la delegazione che ha condotto le trattative per il rinnovo del contratto dei dipendenti della sanità pubblica. Nella mia qualità di ministro della sanità mi sono attenuto, infatti, alle linee di indirizzo fornite dall'onorevole Gaspari, da lui indicate sin dall'inizio non soltanto alla parte pubblica, ma anche a quella sindacale.

Desidero fornire alcune brevi precisazioni sui problemi specifici posti dal recente contratto relativo al personale sanitario, perché effettivamente sono stati formulati commenti ed osservazioni non sempre pertinenti.

Nell'ambito del comparto pubblico, il rinnovo del contratto per il personale sanitario presenta caratteristiche del tutto peculiari; basti pensare che l'85 per cento degli operatori nell'ambito del servizio sanitario nazionale è obbligato, per non dire costretto, a turni di lavoro di 24 ore su 24 per 7 giorni alla settimana. Si

tratta, quindi, di una categoria di personale che non gode del riposo settimanale, diversamente da altri comparti, a cominciare da quello dei bancari. È del tutto evidente che le attività svolte dal personale del settore sanitario non sono confrontabili con quelle di altri settori della pubblica amministrazione.

In secondo luogo, le condizioni economiche sulla base delle quali è stata avviata la contrattazione erano state poste già nel precedente contratto; peraltro, se fossero stati rispettati gli impegni — che il Governo è comunque tenuto ad osservare — gli oneri sarebbero stati persino superiori.

Non dimentichiamo che il precedente contratto di tale comparto si concluse con un aumento delle retribuzioni del personale medico del 41 per cento, mentre l'attuale tasso di incremento è del 28,4 per cento. Su questo punto il ministro Gaspari potrà fornire alla Commissione maggiori dettagli.

Inoltre, nelle precedenti trattative, il Governo si era impegnato a tener conto di ulteriori compensazioni che al momento della stipula del precedente contratto non erano state concesse. Di conseguenza, per il personale medico — nei cui confronti, ripeto, esistevano una riserva ed un impegno preciso del ministro Gaspari — la recente contrattazione si è conclusa con il riconoscimento di una percentuale retributiva inferiore non soltanto a quella concessa antecedentemente, ma anche a quella formalmente assunta come impegno.

In terzo luogo, il nuovo contratto è stato stipulato con due anni e mezzo di ritardo. Quindi esso, più che guardare al futuro, ha interessato il passato, anche se contiene fortissimi elementi di innovazione.

La caratteristica di questo contratto è stata determinata dalla pregiudiziale posta dai sindacati — che il ministro Gaspari non ha ritenuto di accettare — di operare modifiche sostanziali dei profili professionali, posizione che inizialmente sembrava imprescindibile. Si è raggiunto

l'accordo in base al quale la linea guida dell'intesa si doveva basare sulla riforma sanitaria, inserendo nel nuovo contratto elementi innovativi tali da superare talune pregiudiziali, sempre nel rispetto delle leggi.

Credo sia noto a tutti che l'emergenza degli infermieri condiziona in misura notevole il funzionamento del servizio sanitario nazionale. Gli ospedali del nord sono in buona parte costretti a chiudere divisioni, sezioni e servizi per la carenza di personale di tale livello. Gli ospedali del sud presentano ugualmente tale tipo di carenza, anche se le ragioni che la determinano non sono esattamente le medesime. Molti concorsi sono stati banditi anni fa, ma non sono ancora stati espletati, per cui vi sono da un lato infermieri disoccupati e dall'altro carenze di organico e posti-letto inutilizzati proprio per la mancanza di personale qualificato. Non sempre è possibile occupare gli infermieri delle regioni meridionali nelle strutture del nord, per carenze di alloggi e scuole-convitto.

Quindi l'emergenza esiste; alcuni parlano di una carenza di organico di 70 mila unità; il Ministero della sanità, in attuazione della recente normativa in materia di immigrati extracomunitari, sta chiedendo alle singole regioni di indicare i contingenti necessari di infermieri per provvedere all'emanazione di un apposito decreto. Le regioni settentrionali, in particolare la Lombardia, hanno però richiesto ed ottenuto un incontro sulla materia presso la Presidenza del Consiglio, al quale hanno partecipato il ministro Gaspari, il sottosegretario di Stato Cristofori ed il ministro della sanità, per esaminare la gravità dell'emergenza infermieristica. Non dimentichiamo poi che molte regioni hanno proposto leggi regionali che prevedono incentivi particolari di gran lunga superiori a quelli inseriti nel contratto, proprio al fine di evitare la chiusura di divisioni ospedaliere e per garantire quella necessaria assistenza ai malati che oggi viene, di fatto, negata. Anche su tale questione il ministro Gaspari fornirà ulteriori informazioni.

Ci siamo trovati, quindi, nella necessità di firmare un contratto basato sulla risoluzione di tale problema. Si tenga presente che non si tratta solo di una questione italiana; vi sono situazioni analoghe in tutta Europa.

Nel corso di una riunione dei ministri della sanità dei paesi comunitari, tenutasi nel novembre scorso, abbiamo riconosciuto l'emergenza europea, aggravata in Italia dal fatto che gli infermieri sono sottopagati, in quanto percepiscono una retribuzione media di un milione e 100 mila lire mensili, in confronto a quella di 2 milioni degli altri paesi europei. La carenza di infermieri, quindi, dipende anche dal fattore economico e dai pensionamenti anticipati, in quanto la progressione di anzianità non è sufficientemente remunerativa, mentre la libera attività professionale rende sicuramente di più. Il provvedimento sull'AIDS, infatti, prevede la possibilità di utilizzare il personale già in quiescenza, tramite contratti di rapporto privato.

Il frequente *turn over* e la carenza di personale infermieristico femminile hanno determinato l'esigenza di un nuovo contratto. Si tenga conto, inoltre, che non vi sono più infermieri disposti a garantire i turni notturni e festivi, poiché l'indennità per attività così disagiate ammonta a poche migliaia di lire. È ben noto il problema delle cosiddette badanti, per i cui servizi le famiglie sono costrette a gravi sforzi economici, considerando che le tariffe per l'assistenza ai malati variano da regione a regione dalle 50 alle 100 mila lire per notte.

Tenuto conto di tutti questi elementi, la retribuzione degli infermieri è stata elevata puntando soprattutto sull'incremento delle indennità per i turni festivi e notturni, con un incremento di circa 700 mila lire mensili, quando sono garantiti tutti i turni possibili. È stato anche concesso l'unico passaggio dal quarto al quinto livello a favore dell'infermiere generico poiché altri passaggi non sono stati accolti, contrariamente a quanto hanno affermato autorevoli editorialisti. Quindi si tratta di un contratto che è

stato stipulato senza sanatoria, livellamenti e trasferimenti, nel pieno rispetto della professionalità e dei meriti.

Avendo recepito tutte queste richieste, il Governo — contrariamente a quanto suggerito a livello regionale — non ha potuto tener conto della proposta di pagare gli infermieri più dei medici. Infatti, alcune regioni hanno sostenuto che, non essendovi offerta di personale infermieristico ed essendo in esubero quella dei medici, si doveva tener conto di tale esigenza del mercato per aumentare senza timore le retribuzioni degli infermieri. Il Governo non ha potuto recepire tale richiesta, ma necessariamente è stato costretto ad avvicinare le retribuzioni degli infermieri professionali a quelle degli assistenti medici a tempo definito — di cui il ministro Gaspari vi fornirà i dati precisi — con un inevitabile livellamento tra le due categorie.

A questo punto, non potevamo non tener conto dell'esigenza di mantenere i rapporti di aumento retributivo tra aiuto medico, medico assistente, aiuto primario e primario. Non potevamo, cioè, non estendere alcune retribuzioni maggiorate anche al personale laureato che opera nel comparto sanitario, ben conoscendo l'orientamento delle Commissioni parlamentari nei confronti dei biologi, dei chimici e del personale affine.

Tenuto conto di tutto ciò, si giustificano i costi di un contratto di tal genere e non è possibile alcun paragone con contratti di altre categorie; sbaglia chi ritiene di dover trasferire miglioramenti di indennità per attività disagiate ai metalmeccanici o ai postelegrafonici. Infatti, l'85 per cento del personale infermieristico opera 24 ore su 24 e merita indennità adeguate ad un lavoro così disagiato.

Tra l'altro desidero sottolineare che abbiamo ottenuto — non era mai accaduto prima — anche contro corrente rispetto ai contratti di privati — vale la pena ricordarlo alla Confindustria — che i medici lavorino due ore in più alla settimana negli ospedali, quindi in diretto rapporto con i malati. In secondo luogo abbiamo ottenuto — come il ministro Gaspari illu-

strerà — che i medici non insistessero nell'avere retribuzioni *a posteriori* per attività già svolte. Con i rappresentanti di tale categoria abbiamo firmato un contratto che non può certo essere considerato « d'oro » — come è stato affermato — né è corretto — come alcuni giornali hanno scritto — indicare come tali le retribuzioni dei primari a tempo pieno prossimi alla pensione, in quanto rappresentano il 10 per cento del totale dei medici. Tali affermazioni alterano il significato e l'equilibrio del contratto.

Desidero svolgere alcune osservazioni circa gli aspetti fortemente caratterizzanti del contratto. Sempre nell'ambito dell'emergenza infermieristica, abbiamo cercato di risolvere un aspetto particolarmente grave determinato dal fatto che in Italia spesso l'infermiere professionale deve svolgere mansioni che non gli competono. La mortificazione della dignità professionale non può non produrre un allontanamento dal lavoro. Grazie all'accordo tra tutti i sindacati dei medici e dei lavoratori del settore sanitario, siamo riusciti ad inserire nel contratto la posizione funzionale, corrispondente al quarto livello, di operatore tecnico con mansioni di assistente di tipo alberghiero, riducendo le carenze derivanti dalla mancanza di infermieri professionali anche con l'utilizzazione di addetti esterni, nell'ambito ovviamente della programmazione sanitaria.

Con un decreto del ministro della sanità, che sarà emanato entro sessanta giorni, si definiranno le modalità di preparazione di tale categoria di personale, una preparazione che sarà molto più celere poiché si tratta di operatori tecnici addetti ad un'assistenza di tipo alberghiero, per i quali è prevista una retribuzione decisamente minore rispetto a quella degli infermieri professionali. In questo contratto, quindi, abbiamo tenuto conto di un'emergenza molto significativa, per la quale altrimenti avremmo dovuto prevedere una disciplina assai più complessa, che avrebbe allontanato il momento in cui il settore sanitario, e gli

ammalati in particolare, avrebbero potuto usufruirne.

Voglio chiarire un'altra questione che la parte pubblica ha affrontato in maniera seria e responsabile: mi riferisco al problema relativo alla maggiore responsabilizzazione dei quadri intermedi, in linea con quanto sottoscritto da tutti i sindacati confederali. Non abbiamo previsto né sezioni autonome, né aiuti dirigenti; abbiamo soltanto riconosciuto che vi sono delle figure che hanno una maggiore corresponsabilità nel funzionamento dei reparti e che oggi la acquisiscono di fatto per incarico diretto attribuito dal primario. Con la nuova legge viene abolito il ruolo degli assistenti e si istituisce la figura del medico in formazione; ciò non vuol dire che gli assistenti passano per sanatoria nella fascia di primo dirigente, poiché i trasferimenti avverranno soltanto tramite concorso per titoli ed esami. È stato solo variato il rapporto tra assistenti ed aiuti a favore di questi ultimi, individuando in questo modo delle funzioni di responsabilità per moduli operativi e per settori organizzativi. Si tratta di aiuti che hanno sette anni di anzianità oppure cinque anni di anzianità e la specializzazione, oppure tre anni di anzianità e l'idoneità a primario, ai quali viene assegnata un'indennità maggiore. Essi ricoprono tali incarichi sulla base di una selezione operata da una commissione composta da tre primari, uno dei quali appartenente alla divisione di destinazione. L'ANAO ha rinunciato al proprio rappresentante sindacale; della commissione non fa parte alcun rappresentante del comitato di gestione. La valutazione delle capacità organizzative è affidata soltanto alla responsabilità dei primari.

Non vi è, quindi, né smantellamento, né dimezzamento, né frammentazione, né sottovalutazione del ruolo dei primari che, anzi, vengono riconfermati nella loro piena responsabilità con nuove e più penetranti funzioni che saranno loro affidate anche per l'accordo sindacale sottoscritto.

Desidero, infine, sottolineare un altro elemento che forse è importante sotto-

porre all'attenzione della Commissione bilancio: l'istituzione delle commissioni per la valutazione della qualità del servizio prestato. A tali commissioni, già inserite nel precedente contratto (in quello attuale vengono meglio specificate sia a livello regionale sia nazionale) sono attribuiti compiti più puntuali per quanto riguarda l'accettazione dei malati e le modalità di funzionamento dei servizi al fine di umanizzare il rapporto tra addetti sanitari e malati. Per evitare che si riproducano gli effetti negativi del passato oppure che tali commissioni non vengano costituite affatto, si prevedono dei poteri sostitutivi per la loro attivazione. Si è stabilito, inoltre, che se questo compito non sarà svolto effettivamente, non saranno pagati gli incentivi. Credo che più di questo, anche per porre un freno a sprechi ed abusi commessi nell'esercizio del lavoro, non fosse possibile fare.

Naturalmente, occorre tener presente che questo contratto guarda al futuro soltanto per i prossimi sei mesi; tutti infatti, sappiamo che presto dovrà essere approvata la legge di riforma e quindi, probabilmente, non vi sarà nemmeno il tempo per attuare quanto previsto da questi contratti, perché la nuova disciplina regolerà diversamente il rapporto.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro De Lorenzo, del quale ho molto apprezzato la relazione, anche perché ci ha delineato un panorama su una materia di cui la nostra Commissione non è abitualmente competente.

Prima di dare la parola al ministro Gaspari, desidero rilevare che in base ad alcune informazioni, le trattative, già concluse e in via di conclusione, comporterebbero un onere per lo Stato di 15-17 mila miliardi di lire, quindi di 3-5 mila miliardi in più rispetto a quanto preventivato.

La nostra Commissione non ha una competenza specifica per entrare nel merito del contratto dei dipendenti della sanità, del parastato, degli enti locali o delle ferrovie; ma riteniamo opportuno e siamo molto interessati che, per evitare

lo sfondamento del tetto del fabbisogno, sia garantita una certa coerenza rispetto alle posizioni assunte dal Governo, fatte proprie dal Parlamento, in materia di conti pubblici. È su questo, pertanto, che ci permettiamo di sollecitare la sua attenzione, signor ministro, chiedendole di fornirci dati e previsioni realistiche sugli eventuali maggiori oneri rispetto al preventivato e sull'andamento della spesa in un settore così delicato e trainante anche per altri comparti della spesa pubblica.

REMO GASPARI, Ministro per la funzione pubblica. Signor presidente, onorevoli colleghi, ritengo di disporre di elementi sufficienti per tranquillizzarvi in merito all'andamento dei contratti pubblici. Il ministro del bilancio, che insieme al ministro del tesoro ha seguito, quale componente della delegazione della trattativa, tutta la vicenda, potrà fornire meglio di me le cifre esatte. Per ciò che mi riguarda, posso dire che dai nostri conti (che l'esperienza ha dimostrato essere sempre esatti) nel settore dei contratti pubblici risulta uno sfondamento rispetto alle previsioni di 1.600 miliardi di lire nel triennio 1988-1990. Tale sfondamento è dipeso in parte da una maggiore percentuale di incremento e in parte anche da una diversa base di valutazione dell'applicazione delle direttive date dal precedente Governo.

Ciò si è verificato in quanto il calcolo di spesa, come voi sapete, viene effettuato sul costo medio dell'addetto nel settore, per cui dovremmo disporre di cifre molto precise.

Poiché ormai i contratti vengono conclusi solo alla fine del triennio, è evidente che quando si avvia l'applicazione del nuovo contratto non sono ancora operativi gli effetti di quello precedente. Questa è la ragione per la quale le nostre basi di calcolo vengono contestate dai sindacati; anche qualche collega del Governo, in possesso di cifre relative alle spese reali di settore, afferma la loro inattendibilità. Per esempio, nel caso del contratto degli enti locali, i dati a nostra disposizione collocavano la retribuzione

di quei dipendenti notevolmente al di sotto di quella media degli statali, mentre qualunque amministratore — anch'io lo sono in un piccolo comune — sa benissimo che il divario è a favore del dipendente dell'ente locale. Malgrado ciò, i dati ufficiali di cui disponevamo nel momento della contrattazione non ancora registravano l'applicazione completa del precedente contratto e, quindi, dovevano essere corretti. Infatti, il Ministero dell'interno aveva fornito una cifra reale di spesa in relazione a quanto risultava dai bilanci degli enti locali. La situazione era quindi diversa, perché si spostava la base di calcolo e conseguentemente saliva di pari ammontare l'onere della spesa preventivata.

Devo dire che ogni qualvolta si stipulano i contratti pubblici si grida « al lupo, al lupo ! », come se in tale settore vi fosse una « leggerezza » di spesa alla quale, invece, si contrapporrebbe la rigidità del settore privato. Questa è una « balla » volutamente propagandata da chi non vuole fare i conti come dovrebbero essere fatti !

Infatti, bisogna prima di tutto tenere conto che il contratto del settore pubblico è uno solo; esso si applica uniformemente su tutto il territorio nazionale, mentre per il settore privato esistono due basi contrattuali: una costituita dal contratto nazionale e l'altra da quello aziendale, del quale non si parla mai perché ignoto.

L'altro errore che viene commesso consiste nel calcolare l'incremento di retribuzione che si registra nell'anno in cui vengono pagati gli arretrati, senza guardare mai ai due anni precedenti nei quali la retribuzione non aumenta ed in alcuni casi subisce addirittura l'erosione dell'inflazione. Si dice che nel 1990 le retribuzioni del settore pubblico siano cresciute notevolmente, ma non si tiene conto che in quello stesso anno sono stati corrisposti gli arretrati del 1988 e del 1989.

Ho denunciato più volte questo errore, ma tale denuncia incontra forti resistenze ad essere recepita.

Detto questo, desidero ricordare che nella passata tornata contrattuale, nel consueto incontro a palazzo Chigi, da

parte delle grandi organizzazioni sindacali unitarie CGIL, CISL e UIL durante la trattativa, fu sostenuta, una tesi, a mio avviso, più che giustificata (io stesso l'avevo sostenuta in precedenza, senza che fosse accolta). Le organizzazioni sindacali si resero conto della necessità di porre rimedio all'appiattimento delle retribuzioni che si era verificato negli anni Settanta ed all'inizio degli anni Ottanta sia per effetto degli alti tassi di inflazione, sia come conseguenza dell'introduzione del punto unico di contingenza. Il ventaglio delle retribuzioni si era fortemente ridotto tanto che la distanza tra il vertice e la base retributiva si era notevolmente accorciata; addirittura in alcuni casi si era verificato il superamento delle qualifiche superiori da parte di quelle inferiori (era il caso del primo dirigente che veniva scavalcato dall'ottavo livello). Ovviamente, i sindacati denunciarono questa situazione e chiesero al Governo uno stanziamento aggiuntivo per poter ampliare nuovamente il ventaglio delle retribuzioni.

Prego gli onorevoli deputati di tenere presente che la richiesta dei sindacati non teneva conto di un altro fenomeno avvenuto nel corso degli anni Settanta: lo « sfondamento » dei livelli, che ha avuto la conseguenza che al primo, al secondo e al terzo livello oramai non si collocava quasi più nessuno, mentre la maggior parte dei dipendenti era salita a quelli superiori. Il tradizionale triangolo che raffigurava lo scaglionamento della burocrazia ha assunto la configurazione di una sorta di mela, perché tutti erano saliti verso i livelli superiori. Perciò, anche volendo ampliare il ventaglio retributivo, non si aveva una misura esatta della situazione nel momento in cui si confrontavano i livelli retributivi e la effettiva consistenza del personale al vertice con una base puramente teorica.

I sindacati impostarono le loro richieste in termini molto corretti e precisi: il Governo concesse 1.500 miliardi di lire per avviare un'operazione di ridefinizione delle retribuzioni. Uno studio del Ministero del tesoro mise in luce che tra il

1970 ed il 1980, tutte le qualifiche superiori al quinto livello avevano perso potere di acquisto e che tale perdita era più accentuata per le qualifiche o i livelli più elevati, in particolare per la figura del dirigente generale.

Con quei 1.500 miliardi di lire fu possibile realizzare una certa riapertura del ventaglio delle retribuzioni: in questa ottica si svolse la trattativa con i medici ospedalieri. A fronte di una richiesta di rivalutazione delle retribuzioni superiore al 90 per cento, si svolse una trattativa molto serrata, caratterizzata da tensioni, polemiche e manifestazioni che vide l'intervento di tutti i partiti politici. A fronte di quella assurda rivendicazione, il Ministero del tesoro accertò che, effettivamente, le retribuzioni dei medici avevano subito una perdita del potere d'acquisto valutabile nella misura del 70 per cento. Di conseguenza, sia per i medici, sia per tutti gli altri livelli della pubblica amministrazione vi fu un incremento retributivo teso a recuperare una parte del potere d'acquisto che era stato perduto per effetto dell'inflazione. Successivamente, al momento della firma del contratto per i medici, il Governo firmò anche una dichiarazione con la quale si dava assicurazione che nei successivi contratti si sarebbe continuato a permettere il recupero del potere d'acquisto che era stato perduto. Sottolineo le parole: « nei successivi contratti », perché i medici pretendevano che l'operazione si esaurisse nel successivo contratto. Il Governo non accettò tale richiesta. Questo è il quadro nel quale le retribuzioni superiori al tetto hanno avuto una certa riapertura, anche se in termini limitati. Operazione, ripeto, iniziata e portata avanti nella precedente tornata di contratti pubblici.

Nell'attuale situazione, ci siamo trovati di fronte a cifre calcolate su una base retributiva che non era quella media-reale, in quanto — come ho già avuto modo di dire — i contratti vengono in genere approvati alla fine del triennio. Ciò causa dei problemi — che peraltro ho sollevato — per cui o si allunga la durata di validità dei contratti stessi oppure si

individuano strumenti diversi: le piattaforme presentate dai sindacati — degli autentici trattati — prima di essere deliberate richiedono almeno tre anni di tempo; non si capisce, quindi, perché fingano di arrabbiarsi del fatto che il rinnovo dei contratti venga attuato negli ultimi mesi. Ricordo, per esempio, che la piattaforma per il settore della sanità è stata presentata dai sindacati unitari CGIL, CISL e UIL alla fine di ottobre del 1989, mentre soltanto due mesi fa ci è stata consegnata quella per il settore della ricerca.

Gli stessi sindacati, quindi, si trovano di fronte alla difficoltà di presentare in tempo le piattaforme contrattuali, proprio perché esse sono diventate autentici trattati in cui vengono compresi problemi che in parte riguardano la contrattualità pubblica, in parte contengono richieste che non sono suscettibili di essere ricomprese nei contratti perché sono coperte da riserva di legge.

Quindi, il fatto che alla conclusione della trattativa si giunga all'ultimo anno non dipende dal Governo, ma dal modo in cui è stata interpretata la procedura. La conseguenza è che i contratti applicati dallo Stato più o meno entrano in funzione all'inizio del triennio, mentre quelli affidati ad enti locali o ad altre strutture autonome risentono di fortissimi ritardi. Nel settore degli enti locali, per esempio, alcuni contratti deliberati per il triennio precedente sono stati applicati soltanto nei giorni scorsi.

Di fronte a questo quadro, abbiamo tenuto presente la necessità del contenimento della spesa, cosicché, nel triennio, tutti i contratti pubblici hanno registrato un incremento che è oscillato dal 20 al 22 per cento circa, restando nell'ambito di limiti tollerabili. Vorrei far presente che poiché l'erogazione degli arretrati avviene alla fine del triennio, in effetti tale somma risulta erosa, anche in parte notevole, dal processo inflattivo determinatosi nel triennio stesso. I medici, per esempio, fino agli ultimi giorni hanno messo in piedi una vertenza — poi abbandonata — per ottenere, che l'accordo intercompartimentale prevedesse una scala mobile *ad*

hoc, in quanto la loro retribuzione è formata, in gran parte, di accessori, la cui parte maggiore è costituita dalle indennità per il tempo pieno la quale corrisponde, *grosso modo*, alla base stipendiale. Il trattamento a tempo pieno, però, è completamente indifeso perché ad esso non è applicato il meccanismo della contingenza. Nel corso del triennio, quindi, esso viene depauperato senza essere minimamente ritoccato. Vorrei anche aggiungere che la scala mobile (rinegoziata in sede pubblica, in quanto non fu possibile farlo in sede privata) è caratterizzata da una fascia di protezione molto bassa (580 mila lire), mentre quella superiore è difesa in modo assai labile, per cui, mano a mano che cresce il valore monetario, quest'ultima si attenua. Ciò è in genere tollerato dal sindacato, perché se la scala mobile difendesse di più la retribuzione, non vi sarebbero margini adeguati per i contratti. Oggi, in pratica, la scala mobile raffreddata è rimasta un simbolo: di fatto la protezione della retribuzione non è più efficace; infatti, a causa dei bassi tassi d'inflazione, i margini contrattuali si ridurrebbero in modo tale da offrire coperture aggiuntive che, in sostanza, indubbiamente non soddisferebbero gli addetti. Ecco, dunque, un aspetto che, a mio giudizio, merita di essere opportunamente considerato.

Venendo, concretamente, al complesso dei contratti rispetto alle previsioni iniziali e tenendo anche conto del contratto dei militari e dei dati economici relativi al contratto per il settore della ricerca, nel triennio avremmo, complessivamente, uno sfondamento di 1.600 miliardi di lire, ivi compresi i 254 miliardi di oneri sociali...

PRESIDENTE. Compresi gli incrementi relativi al settore sanitario?

REMO GASPARI, Ministro per la funzione pubblica. Sì, signor presidente, comprendendo anche i comparti della sanità, della ricerca e quello dei militari, il quale ultimo, peraltro, non è stato negoziato in sede pubblica ed è costato 174

miliardi in più. Rispetto alle previsioni fatte, il contratto del settore sanitario ha comportato un onere aggiuntivo di 158 miliardi. Per tale contratto gli oneri effettivi ammontano a 3.286 miliardi, mentre il costo complessivo assomma a 4.699 miliardi. Desidero, inoltre, ricordare che alle figure sanitarie già previste è stato riconosciuto lo stesso trattamento dei precedenti contratti; su tale determinazione ha influito, soprattutto, il contratto degli enti locali, con l'unica eccezione rappresentata dal trattamento degli infermieri professionali.

A proposito degli infermieri, prima della conclusione del contratto si era svolta a palazzo Chigi una riunione, richiesta dai presidenti delle regioni settentrionali, con la partecipazione dei ministri del tesoro, della sanità e del bilancio. In particolare la regione Lombardia, ma anche altre, avevano lanciato un forte grido di allarme per la carenza di personale infermieristico, affermando, addirittura, di essere ormai nella condizione di dover chiudere alcune strutture ospedaliere per mancanza di personale. Si faceva presente, tra l'altro, che si era registrato un fenomeno particolare: il personale infermieristico operante nelle zone più vicine alla Svizzera si licenziava dagli ospedali italiani per recarsi, appunto, a lavorare in quel paese, mettendo ovviamente in grave pericolo la situazione delle regioni italiane. In tale circostanza il Governo assunse l'impegno di adottare, in sede contrattuale, i provvedimenti che sarebbero stati necessari per conferire gli incentivi economici atti ad evitare che tale situazione si potesse gravemente riflettere sul livello della sanità nelle grandi regioni del Nord. Dal canto suo, la regione Lombardia ha poi approvato una legge regionale con la quale attribuisce (con mezzi propri, non del Fondo sanitario nazionale) una serie di agevolazioni che credo comprendano persino l'assegnazione di case.

In sede contrattuale, quindi, si è seguito l'indirizzo di attribuire lo stesso trattamento economico alle figure per le quali era stata già stabilita la disciplina

e la retribuzione nei precedenti contratti. Per quanto riguarda, invece, gli infermieri, si è stabilito di conferire una retribuzione che, in particolare da parte dei sindacati maggiori, era ritenuta assolutamente indispensabile. Tale retribuzione si giustificava anche in base alla constatazione che, in base alla nuova disciplina adottata anche in sede CEE, gli infermieri professionali, se adeguatamente formati, avrebbero dovuto godere di un livello retributivo equiparato al settimo. Non essendo possibile disporre in sede contrattuale il trasferimento globale di livello, in quanto la materia è oggetto di riserva di legge, d'intesa con le regioni e con i sindacati, fu individuata, la soluzione di attribuire agli infermieri un trattamento economico incentivato, corrispondente *grosso modo* a quello del settimo livello. Pur rimanendo, quindi, nell'ambito del sesto livello, tali soggetti godevano di un trattamento economico paragonabile a quello del livello superiore. Come unica eccezione rispetto alle figure professionali previste negli altri contratti, per gli assistenti sanitari per i quali nel contratto degli enti locali era stato previsto il passaggio al settimo livello, le regioni hanno chiesto, e la parte pubblica ha convenuto, che anche tale figura professionale dovesse rimanere al sesto livello. Diversamente, infatti, si sarebbe innescata una serie di reazioni a catena che avrebbe trascinato, insieme con gli infermieri professionali, tutto il personale tecnico oggi fermo al sesto livello. Pertanto, anche agli assistenti sanitari fu attribuito il trattamento economico di settimo livello, di cui beneficiano i loro colleghi degli enti locali, ma ad essi non fu riconosciuto giuridicamente il livello superiore.

Per quanto riguarda i medici, il problema era quello di continuare l'operazione di rivalutazione alla quale ci eravamo impegnati. Anche a tale proposito si è svolta una lunga disputa, che gli onorevoli deputati avranno certamente seguito attraverso la stampa. I medici richiedevano una revisione dell'accordo intercompartimentale, sollevando ancora

una volta il problema della scala mobile e quello dei trattamenti stipendiali, manifestando l'intenzione di trasferire le indennità sulla base stipendiale. Tutto ciò veniva motivato con l'anomalia di una retribuzione basata soprattutto sugli incentivi, più che sul trattamento stipendiale, con tutti gli svantaggi che, secondo le loro valutazioni, ciò comportava. Alla fine, i medici si sono persuasi che non era possibile arrivare a creare per loro istituti specifici, in quanto è chiaro che una volta dichiarata la specificità di una categoria, tutte le altre che si trovavano in condizioni simili (a cominciare, ad esempio, dalla polizia di Stato) avrebbero avanzato la richiesta di godere degli stessi trattamenti e degli stessi istituti. Tali posizioni non erano ragionevoli, per cui alla fine sono state superate ed è stata raggiunta l'intesa (signor presidente, richiamo la sua attenzione e quella degli onorevoli deputati su tale punto) sulla base di un aumento retributivo del 26,8 per cento. Se si calcola ciò che è stato attribuito alle qualifiche più basse, si vede che in fondo la riapertura del ventaglio delle retribuzioni si è limitata al 6 per cento, che è molto meno di quanto era stato riconosciuto nel precedente contratto, nel quale — come ha ricordato il collega De Lorenzo — l'incremento dato ai medici fu del 41 per cento. Tale quota fu raggiunta perché, come gli onorevoli deputati sanno, vi fu in sede parlamentare un'iniziativa tesa a rivalutare del 42 per cento il trattamento dei dirigenti che godevano dello stesso livello retributivo dei medici. In sede contrattuale, quindi, fu attribuito ai medici un punto percentuale in meno rispetto a tale quota: si è parlato di forte incremento, di stipendio « d'oro » e così via, ma l'incremento è stato, in sostanza, del 26,8 per cento, ivi compreso, naturalmente, il costo delle due ore in più che vengono prestate, altrimenti si sarebbe arrivati al 28 per cento. Devo dire che l'incremento dell'orario di lavoro non è stato ottenuto soltanto dai medici, ma da tutte le figure professionali che avevano trattamenti superiori al nono livello: biologi, fisici, far-

macisti e via dicendo. Tutte le categorie del settore con livelli superiori alla *ex* carriera direttiva, in sostanza, hanno accettato tale incremento.

È stata, inoltre, risolta una serie di altri problemi, ad esempio quello degli anestesisti rianimatori i quali godevano, insieme con tutto il personale delle sale operatorie, di 15 giorni di ferie in più all'anno rispetto alle altre categorie. Attualmente, quindi, se esistono le condizioni necessarie, tale personale può beneficiare al massimo di 8 giorni di ferie aggiuntive. Vi è stato, quindi, un recupero notevole di ore lavorative all'interno delle strutture ospedaliere.

Devo dire che, in accordo con le regioni, abbiamo introdotto anche modifiche al sistema degli incentivi da cui potrebbe conseguire un aumento numerico, soprattutto nel Mezzogiorno, delle prestazioni erogate, oltre ad un innalzamento qualitativo delle prestazioni stesse.

Come ha già ricordato il ministro della sanità, vi è anche una serie di prestazioni aggiuntive meglio disciplinate e qualificate, che dovrebbero garantire un reale vantaggio nell'esercizio professionale dei medici all'interno delle strutture pubbliche.

Tutto ciò dovrebbe tradursi in un miglioramento della risposta che complessivamente la struttura ospedaliera, e quella sanitaria in generale, forniscono alla domanda di salute proveniente dal paese. Naturalmente, se fossero applicati tutti gli istituti inseriti nell'accordo intercompartimentale e nel contratto di settore, si dovrebbe avere un nettissimo miglioramento nella qualità delle prestazioni. Infatti, il difetto che si verificava in passato era rappresentato dal fatto che alcuni di questi impegni rimanevano sulla carta.

Attualmente, invece, i Ministeri della sanità e della funzione pubblica si sono impegnati a vigilare meglio sul regime delle USL, affinché le decisioni assunte a livello nazionale si traducano in un effettivo vantaggio per il cittadino senza rimanere soltanto « belle frasi » nei contratti, alle quali non segue il miglioramento delle prestazioni che il settore medico è tenuto ad offrire.

Desidero aggiungere, inoltre, che le regioni e l'ANCI hanno fornito un contributo molto importante (in misura maggiore rispetto ad altre occasioni di contrattazione pubblica) su due versanti: in primo luogo, si sono impegnati in maniera rigorosa in rapporto alla normativa, offrendo — lo ribadisco — un contributo estremamente positivo. Oltretutto, i rappresentanti degli enti locali hanno rivolto una cura meticolosa nel calcolare la spesa. In proposito, è noto che abbiamo dovuto rinviare di un mese la conclusione della trattativa contrattuale relativa al settore degli enti locali (dopo aver firmato il preliminare) perché l'ANCI ha acconsentito al suddetto contratto solo dopo aver accertato, in contraddittorio con il Ministero del tesoro, i singoli costi e dopo aver ricevuto le relative provviste. I comuni, infatti, hanno dichiarato di non essere disponibili ad effettuare alcuna spesa per il rinnovo contrattuale, in quanto tutti gli oneri derivanti dalle previsioni avrebbero dovuto ricadere sul Governo.

Una situazione analoga si è verificata in rapporto alla trattativa per il settore sanitario.

Tali contratti, quindi, presentano anche il vantaggio (a mio avviso importante) di aver subito una puntuale verifica della spesa da parte della delegazione pubblica. Si tratta di un fatto che mi soddisfa, poiché in tal modo si è potuto evitare il verificarsi di un difetto di finanziamento in sede applicativa. Anzi, per quanto riguarda gli enti locali, una parte del costo calcolato era rappresentato dal tasso d'inflazione; conseguentemente, nella stima veniva accreditata l'intera somma, incluso il tasso di inflazione, che diventava una componente della spesa.

Quelle somme avrebbero dovuto essere accantonate per il 1988 e il 1989. Tuttavia, i comuni asserivano di non aver proceduto a tale accantonamento in quanto non erano in grado di farsi carico della suddetta spesa. Conseguentemente, il Ministero del tesoro ha fatto fronte anche all'onere relativo agli anni 1988 e 1989.

Infine, secondo le risultanze degli elementi a nostra disposizione, il problema della « riparametrazione » nell'ambito del settore privato è stato ampiamente risolto: è stata, infatti, ricostruita la piramide retributiva, che ora non ha bisogno di ulteriori ritocchi.

A seguito di ciò non si è verificata alcuna agitazione da parte dei lavoratori intermedi e dei dirigenti.

BENEDETTO SANNELLA. La ricostruzione cui lei ha fatto riferimento è avvenuta non attraverso la contrattazione collettiva, ma al di fuori di essa.

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica*. Ciò è noto a voi come ai sindacalisti della CGIL, della CISL e della UIL che trattano con me, i quali si rendono conto molto bene del modo in cui sono stati conclusi i contratti dei lavoratori chimici e di altre categorie, così come sostengono che è inutile, da parte della Confindustria, non voler ammettere come stanno le cose.

Ho avuto modo di riferire tutto ciò al ministro del lavoro, al quale ho consigliato di convocare il segretario generale della CISL, competente per il pubblico impiego (che fino a poco tempo fa si occupava del settore chimico) e di chiedergli quale sia il costo effettivo del contratto dei lavoratori chimici.

BENEDETTO SANNELLA. Signor ministro, lei non può mettere le due questioni sullo stesso piano. Infatti, se un imprenditore privato elargisce denaro al di fuori della contrattazione, in genere ciò avviene per premiare la professionalità.

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica*. Lei fa riferimento a quello che viene definito il « fuori busta » che rappresenta un fatto illegale in quanto si traduce, tra l'altro, in una frode fiscale.

Comunque, quando ho avuto modo di incontrare personalmente i segretari generali delle tre maggiori confederazioni sindacali, questi mi hanno detto — posso riferirlo in questa sede — di conoscere il costo effettivo dei contratti relativi ai

grandi settori produttivi; comunque, tale costo è superiore a quello sostenuto per i dipendenti pubblici.

PRESIDENTE. Passiamo alle domande.

ANDREA GEREMICCA. Vorrei chiedere al ministro Gaspari un elenco disaggregato con i risultati dei contratti in rapporto alle previsioni della legge finanziaria. Infatti, ogni rappresentante del Governo fa riferimento ad una cifra diversa: basti pensare che, in rapporto al settore della sanità, il sottosegretario Cristofori ha parlato di 2.200 miliardi di lire, il ministro Cirino Pomicino di 2 mila miliardi ed il ministro Gaspari di 1.600 miliardi.

Non intendiamo, comunque, in questa sede entrare nel merito della congruità delle cifre. Tuttavia, rispetto alle previsioni, in ordine alle quali il gruppo comunista aveva sottolineato la necessità di stanziare una cifra maggiore e concludere prima i contratti, vorrei conoscere con chiarezza l'entità dello sfondamento.

PRESIDENTE. Questo è, in sostanza, l'interrogativo che avevo rivolto al ministro Gaspari in apertura di seduta.

Pertanto, poiché i 1.600 miliardi cui si è fatto riferimento rappresentano un dato aggregato, vorremmo che esso fosse disaggregato con l'indicazione del costo dei singoli contratti rispetto alle previsioni originarie e spiegando in che modo si determina la cifra di 1.600 miliardi.

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica*. Sono in grado di fornirvi, in riferimento agli specifici settori, i dati elaborati dall'ufficio statistico del Ministero per la funzione pubblica. Rispetto alle previsioni originarie, il contratto degli enti locali ha comportato un costo aggiuntivo di 558 miliardi di lire; quello della sanità di 158 miliardi; quello delle aziende autonome di 191 miliardi; quello del settore militare (anche se alla sua conclusione non ha atteso il mio dicastero) di 364 miliardi; quello della polizia di Stato di 174 miliardi. In definitiva, sulla

base di tali calcoli, si è verificato uno sfondamento di circa 1.600 miliardi nel triennio, di cui 254 miliardi per oneri sociali.

PRESIDENTE. Può fornirci i dati relativi al contratto della scuola?

REMO GASPARI, Ministro per la funzione pubblica. Non dispongo ora di tali dati.

Le cifre testé comunicate sono state elaborate dall'ufficio statistico del Ministero per la funzione pubblica, il quale, generalmente, fornisce dati molto precisi. Ricordo che, in occasione del dibattito relativo alla scala mobile, le cifre elaborate dai nostri uffici risultarono molto precise anche in confronto con i dati forniti dalla Confindustria.

Vorrei sottolineare, tuttavia, ove si consideri che i Ministeri del bilancio e del tesoro hanno curato gli aspetti connessi alla copertura finanziaria dei singoli contratti, che tali Dicasteri sono in grado di fornire le cifre ufficiali di spesa reale stimate.

GIOVANNI MOTETTA. Vorrei conoscere dal ministro (anche in considerazione del fatto che a tale richiesta, che continuiamo a porre da anni, non è mai stata fornita una risposta precisa) i dati disaggregati relativi agli addetti, computati settore per settore. Si tratta di un elemento di conoscenza molto importante in assenza del quale non siamo in grado di stabilire il livello di produttività dei singoli servizi, anche perché i ministri forniscono dati diversi...

REMO GASPARI, Ministro per la funzione pubblica. Desidero ricordarle che noi perveniamo ad una valutazione comune insieme alle controparti sindacali e pubbliche; tuttavia, dal momento che ciascun contratto deve avere la relativa copertura finanziaria, è il Ministero del tesoro che vi provvede, l'unico a disporre di dati finali precisi. Ho già avuto modo di sottolineare che la conclusione del contratto per gli enti locali è stata ritardata

di un mese, rispetto alla previsione, perché il comitato direttivo dell'ANCI ha ritenuto di dover valutare, in collaborazione con il Ministero del tesoro, i relativi oneri dichiarando la propria disponibilità alla definizione del contratto solo in una fase successiva al completamento di tale esame.

GIOVANNI MOTETTA. Il suo discorso si riferisce alle cifre globali, mentre io le ho chiesto i dati relativi agli addetti operanti nei singoli settori, dal momento che, non disponendo di tali cifre, non saremo mai in grado di verificare i livelli di produttività per ciascun settore e di confrontarli, per esempio, con la media europea del settore. In sostanza, continuiamo a limitarci ad una stima globale della spesa in termini quantitativi, senza coinvolgere i profili individuali. A mio avviso, in assenza di dati relativi al numero degli addetti per ciascun settore, diventa addirittura difficile fare previsioni di spesa.

REMO GASPARI, Ministro per la funzione pubblica. Non abbiamo difficoltà a fornire i dati richiesti. Tuttavia, vorrei precisare che la disponibilità del numero di addetti per ciascun settore non è sufficiente. Per esempio, l'amministrazione postale italiana dispone di circa 240 mila addetti, a differenza di quella francese alle cui dipendenze ve ne sono oltre 300 mila. L'aspetto rilevante, comunque, è dato dal livello e dalla qualità del servizio offerto; tra le due amministrazioni richiamate, infatti, esiste un divario di produttività e di qualità, condizionato da diversi fattori, quali, ad esempio, la puntualità delle consegne e l'efficienza dell'organizzazione. Sono queste le valutazioni che dovremo fare, altrimenti potremmo avere l'impressione che il nostro paese abbia un numero limitato di dipendenti in taluni settori. A mio avviso, occorre riconoscere che sotto il profilo numerico abbiamo un numero di dipendenti pubblici minore rispetto ad altri paesi europei ma, considerati i servizi forniti, la qualità è al di sotto ...

GIOVANNI MOTETTA. Su questo non vi è dubbio. Tuttavia, i dati che ho richiesto rivestono una particolare rilevanza.

BRUNO SOLAROLI. Signor ministro, lei è a conoscenza del nostro dissenso rispetto alla generale politica seguita dal Governo in materia di contratti, ma soprattutto sotto il profilo della politica complessiva seguita dall'Esecutivo in questo settore. Mi riferisco, in particolare, alla linea politica degli ultimi anni molto confusa, che ha portato a prevedere vincoli, deroghe ed altre particolari situazioni; si tratta di una politica che non ha consentito di realizzare alcun risultato positivo, né a migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione ...

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica*. Questo non è esatto.

BRUNO SOLAROLI. ... né a contenere la spesa, sia a livello centrale sia a livello periferico, dal momento che i meccanismi attivati si sono dimostrati « infernali ». In pratica, si è creata una situazione di difficile gestione che ha peggiorato la qualità delle prestazioni e non ha certo risolto i problemi di cui si auspicava la soluzione.

Ritornando alla gestione dei contratti del pubblico impiego — sulla quale, ripeto, da tempo la nostra parte politica ha manifestato un forte dissenso — debbo nuovamente denunciare il comportamento del Governo che non è all'altezza di affrontare le questioni sul tappeto, così come ha dimostrato nell'ultima tornata contrattuale.

Penso, per esempio, alla difficoltà di comprendere quali siano i dati certi in riferimento alle recenti definizioni contrattuali. Richiamo, a tale proposito, le denunce relative ai tetti sottostimati ed ai ritardi registratisi (per i quali si è giustamente tirato in ballo anche il comportamento del sindacato, che non è riuscito a predisporre piattaforme in tempi utili); tali ritardi, in ogni caso, hanno condizionato le qualità dei contratti, il

buon funzionamento della pubblica amministrazione e, in ultima analisi, anche i costi sostenuti.

Il ministro De Lorenzo ha dichiarato che alla recente conclusione dei contratti si è pervenuti guardando non al futuro, ma al passato. Dal momento che ci accingiamo all'avvio di una nuova tornata contrattuale (prevista per il prossimo 1° gennaio), mi chiedo se s'intenda guardare al passato e non al futuro anche in riferimento alla gestione dei nuovi contratti.

A mio avviso, si è perduta l'occasione di introdurre nella gestione dei contratti importanti elementi di riforma, di modifica e di innovazione della pubblica amministrazione. Mi sembra che i risultati siano scarsi. Non voglio, però, riprendere tale questione perché ne abbiamo già discusso in occasione dell'esame della *Relazione previsionale e programmatica* e dei disegni di legge finanziaria per gli anni 1988 e 1989.

Tra l'altro, il gruppo comunista aveva anche presentato un proprio documento — di cui non ricordo i contenuti — con il quale si intendeva prospettare un'impostazione di carattere programmatico più complessivo, oltre ad offrire una base di confronto maggiormente serrato e di convergenza alla maggioranza, che mirasse ad un'efficace soluzione delle questioni contrattuali, a modificare le norme sul pubblico impiego e ad introdurre elementi di novità nella pubblica amministrazione.

A questo punto i contratti sono conclusi; se devo esprimere un'opinione — ancora inficiata dall'insufficienza degli elementi conoscitivi — mi sembra che sul piano delle risorse la soluzione accolta sia abbastanza soddisfacente per i lavoratori. È chiaro che le diversificazioni, all'interno del fronte contrattuale, sono tali e sono talmente aumentate che diventa sempre più difficile comporre una sintesi o tenere una linea di comportamento che sia in grado di corrispondere alle specifiche esigenze che si manifestano all'interno del pubblico impiego. Su questo versante, quindi, si registra una difficoltà reale.

Se, però, guardiamo alle altre questioni, mi sembra che le risposte manchino. Vorrei sapere quali siano le coerenze: quando parlo di coerenze intendo riferirmi agli oneri; conseguentemente, mi chiedo a quanto ammontino gli sfondamenti rispetto alle previsioni.

In primo luogo, quindi, vorrei conoscere qual è la base di riferimento che credo debba essere rappresentata dalle risorse stanziare con la legge finanziaria.

Guardando ai dati che abbiamo cercato di raccogliere, mi sembra di capire che lo sfondamento sia più elevato di quanto affermato dal ministro Gaspari. La situazione deve essere verificata. Il ministro ci ha parlato di 1.600 miliardi di lire: ho letto in questi giorni sulla stampa dichiarazioni di rappresentanti del Governo che parlavano anche di 3 mila miliardi...

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica*. Si tratta dell'effetto di trascinamento.

BRUNO SOLAROLI. I rappresentanti dei sindacati parlano di uno sfondamento di 5 mila miliardi, mentre quelli della Confindustria, forse preoccupati anche dell'effetto di trascinamento che la conclusione dei contratti del pubblico impiego può produrre sull'andamento dei contratti del settore privato...

ANDREA GEREMICCA. Vorrei sapere cosa intende il ministro per effetto di trascinamento.

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica*. Per trascinamento intendo la spesa che andrà a regime il 1° gennaio 1991. Si deve tenere presente che nel settore pubblico vi è stata una massiccia rinuncia agli arretrati. Ciò significa che la spesa non è distribuita equamente nel triennio, ma si concentra soprattutto nell'ultimo semestre, comportando appunto un effetto di trascinamento nel 1991.

Tutte le somme, inoltre, devono essere depauperate di quanto viene eroso dall'inflazione — pur modesta — esistente fino al momento dell'erogazione. Se si procede

ad una corretta valutazione, la percentuale del 22-23 per cento cala ulteriormente e risulta molto inferiore rispetto a quanto non appaia.

BRUNO SOLAROLI. Vorremmo comunque che il ministro Gaspari fornisca indicazioni scritte che ci consentano di avere un quadro più esatto rispetto alle notizie che vengono diffuse. Infatti, come dicevo, ho letto: dichiarazioni di rappresentanti del Governo che parlano di uno sfondamento di 3 mila miliardi; stime del sindacato di 5-6 mila miliardi; valutazioni della Confindustria di circa 10-12 mila miliardi, anche se bisogna tener conto che su quest'ultimo calcolo può influire la preoccupazione politica di ordine generale che ricordavo, relativa alla possibilità che le conclusioni del contratto del pubblico impiego condizionino l'esito delle trattative aperte nel settore privato.

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica*. Si pensi ai contratti dei bancari.

BRUNO SOLAROLI. Mi sembra che anche i dati che abbiamo sotto mano, relativi al costo dei contratti già conclusi, ci portino ad una valutazione approssimativa diversa da quella che lei, signor ministro, ci ha fornito. In base al bilancio pluriennale per il triennio 1988-1990, senza considerare il contratto della scuola, risultano spendibili circa 11 mila miliardi. Per i rinnovi contrattuali, senza considerare il settore sanitario per il quale lei, signor ministro, stimava un onere superiore ai 4 mila miliardi e senza considerare il contratto della ricerca, si rendono già necessari oltre 8 mila miliardi. Se facciamo un confronto — anche sulla base delle note che accompagnano le conclusioni contrattuali — tra i costi stimati e le risorse disponibili in base al bilancio pluriennale, emerge una differenza che va ben oltre i 1.600 miliardi. Ribadisco, quindi, l'esigenza di ottenere dati più esatti e di capire anche come il Governo intenda coprire gli ulteriori oneri derivanti dai contratti.

Prendo atto del fatto che lei, signor ministro, in questa sede, ha ripetuto che il Governo, per quanto riguarda gli enti locali, si è fatto carico di predisporre una copertura di carattere generale. Al di là di questo, però, desidero porre un'altra questione che sta creando una situazione molto preoccupante: mi riferisco al decreto-legge 26 marzo 1990, n. 60, recante corresponsione di acconti ai dipendenti degli enti locali, delle aziende autonome, delle università e dei comparti sanitario e della ricerca; acconti che per le categorie interessate, con l'esclusione del settore sanitario, sono pari al 50 per cento dell'aumento stipendiale a regime dal 1° luglio di quest'anno e che rappresentano il 50 per cento del beneficio stipendiale previsto, o da prevedere, per il settore sanitario. Quindi, la stima è inferiore alla conclusione reale anche in ordine a quest'ultimo settore.

Il decreto-legge citato ha creato un forte malcontento ed ha suscitato reazioni da parte dei lavoratori e dei sindacati che hanno adottato iniziative ed esercitato pressioni in particolare sugli enti locali. Tale pressione tende a determinare una situazione difficilmente governabile ed a spingere da un lato gli enti locali a farsi carico, con provvedimenti legittimi, del pagamento di acconti che vadano oltre quanto previsto dal decreto-legge, dall'altro, a rendere estremamente difficile anche le operazioni necessarie a predisporre la campagna elettorale. Si tratta di questioni estremamente preoccupanti.

Credo che la protesta sia legittima perché, a conclusione del contratto, si conferisce un acconto relativo solo alla metà dello stipendio del 1990, ignorando i due anni precedenti. Sono in possesso di una nota diffusa dall'ANCI, da altre organizzazioni e dai sindacati che hanno chiesto una riunione urgente con il Governo per affrontare le questioni insorte e per evitare azioni che mettano a repentaglio la stessa possibilità di organizzare regolarmente la campagna elettorale, visto che vi sono anche problemi di questo genere. Vorrei sapere se il ministro è disponibile ad accogliere in tempi brevi questa richiesta di incontro per dare una risposta alle questioni esistenti ed even-

tualmente per modificare il decreto-legge n. 60.

Desidero svolgere un'ultima riflessione. Pur comprendendo le difficoltà che si aprono su questo versante, mi sembra che all'interno dei nuovi contratti (così come di quelli precedenti) si ponga scarsa attenzione alle figure professionali emergenti. Si tratta di una questione che riguarda in particolare il settore della sanità, degli enti locali, nonché di altri comparti (nei quali, però, l'incidenza di tali figure è meno forte) che si va aggravando. Siamo di fronte ad una società che sta cambiando e nella quale si modificano i bisogni e la qualità della prestazione rispetto alle esigenze che emergono. Ritengo, però, che si tenga poco conto delle nuove figure professionali, del tipo di disagio che viene vissuto da alcuni cittadini e delle prestazioni che occorre assicurare.

Mi rendo conto dei condizionamenti che esistono, cui lo stesso ministro precedentemente si riferiva: per esempio, sono stati mantenuti inalterati tutti i livelli, poiché la loro modificazione avrebbe significato mettere in movimento una determinata catena. Comunque, a mio avviso, una politica accorta non può ignorare i mutamenti della società e le nuove figure professionali che risultano necessarie per fornire una risposta ai bisogni dei cittadini, prevedendo per altro, allo stesso tempo, gli opportuni e giusti riconoscimenti.

Ribadendo l'esigenza di un quadro più articolato dei costi e la preoccupazione per una situazione di rischio collegata al possibile sfondamento dei tetti previsti dalla legge finanziaria, desidero sollecitare un intervento del ministro Gaspari finalizzato al superamento delle difficoltà create dalle reazioni conseguenti al decreto che assegna gli acconti ad una parte del pubblico impiego. Desidero, infine, domandare se il Governo intenda continuare ad operare sul piano contrattuale con le politiche confuse e caotiche degli ultimi anni, oppure se vi sia da parte dell'esecutivo la volontà di affrontare le prossime scadenze con un'impostazione di carattere complessivo che consenta la conclusione di contratti che, da

un lato, raccolgano le legittime esigenze dei lavoratori sul piano salariale e, dall'altro lato, siano caratterizzati da forti elementi di novità, necessari rispetto alle esigenze di riforma e di efficienza della pubblica amministrazione.

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica*. Desidero osservare che in tutti i contratti che sono stati stipulati ultimamente, ed anche nell'accordo intercompartimentale concluso dal mio predecessore, vi sono fortissimi elementi di novità, dovuti alle richieste degli amministratori, sia a livello di Stato e parastato, sia a livello degli enti locali.

Confesso che il mio timore risiede nella possibilità che tali elementi di novità rimangano impegni da mantenere, senza trovare concreta attuazione ...

BENEDETTO SANNELLA. Quindi non vi è stato alcun aumento di produttività?

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica*. Devo riferire, con estrema chiarezza, che nell'ambito dei sindacati vi è una rappresentanza a livello centrale che ha assorbito, con estrema consapevolezza, le nuove esigenze provenienti da coloro che pagano, cioè dai cittadini utenti. Vi è, da parte di tale componente, una comprensione, inimmaginabile soltanto dieci anni fa, caratterizzata da posizioni di ampia apertura e dal riconoscimento di determinate necessità.

A livelli sindacali più bassi, però, esistono maggiori difficoltà, poiché determinati istituti contrattuali incontrano fortissime resistenze attuative: il pericolo vero, quindi, non è rappresentato dalla mancanza di elementi di novità nei contratti, ma dalle difficoltà di una concreta applicazione in sede locale, per diverse ragioni. Una di esse è rappresentata dalla scarsa disponibilità degli amministratori locali rispetto ad azioni energiche, che sono invece necessarie; inoltre, a livello periferico, occorre fare maggiormente i conti con i sindacati autonomi, i quali sono pronti ad appoggiare qualunque iniziativa, dimenticando gli interessi dei cittadini utenti.

Proprio per fronteggiare tali posizioni demagogiche, completamente negative, nella conduzione delle trattative sindacali per i contratti, abbiamo seguito rigidamente il principio di avere come punto di riferimento le forze sindacali maggiormente presenti nel settore del pubblico impiego, le quali assicurano più forti garanzie di visione unitaria dei problemi.

BRUNO SOLAROLI. Se il ministro permette un'interruzione, desidero osservare che il gradimento degli italiani rispetto alla pubblica amministrazione appare essere in senso inverso: è bassissimo a livello centrale ed aumenta, non divenendo comunque elevato, a livello periferico.

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica*. L'onorevole Solaroli troverà, per esempio, non soltanto nell'ultimo contratto, ma anche in quelli precedenti, la normativa relativa all'osservanza dell'orario di lavoro ed al relativo controllo elettronico; quando, però, se ne verifica l'applicazione pratica, si constata che il sindacato, a livello locale, si pone in posizione completamente negativa rispetto alle relative disposizioni. Ricordo il clamoroso caso della cosiddetta « guerra del cappuccino », presso il Ministero del tesoro: in quella circostanza, hanno vinto i « cappuccinari », non lo Stato. Nell'accordo intercompartimentale, però, erano previste determinate norme al riguardo.

Esistono, inoltre, molte altre normative relative alla riapertura pomeridiana degli uffici (specialmente di quelli cui accede il pubblico), all'orario flessibile, nonché ad una serie di altre esigenze, mediante le quali s'intende fornire una risposta qualificata alle domande provenienti dalla società civile e dai cittadini utenti. Ripeto, le difficoltà concernono il momento attuativo.

BENEDETTO SANNELLA. È incredibile: i ministri si comportano come sindacalisti quando si tratta di definire gli aumenti salariali, mentre quando si tratta di far rispettare i contratti di lavoro, attribuiscono la responsabilità ad altri!

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica*. Ritengo che tutti ricordino determinate vicende; quando il Ministero del tesoro assunse quell'iniziativa, espressi pubblicamente la mia solidarietà al ministro del tesoro mediante un comunicato stampa e la confermai verbalmente, anche al capo di gabinetto ed ai sindacati; non possono essere, tuttavia, sottaciute determinate difficoltà. Mentre il vertice sindacale, soprattutto di CGIL-CISL-UIL, è disponibile ad un ragionamento proiettato verso il futuro della società, nuovi servizi e concrete risposte che il servizio pubblico è chiamato a fornire ai cittadini, quando ci si confronta con i medesimi sindacati a livello locale, si incontrano enormi difficoltà. Ciò avviene anche nel corso delle trattative sindacali: gli stessi dirigenti nazionali dei sindacati confederali devono compiere grandi sforzi per controllare le rivendicazioni delle singole federazioni, ognuna delle quali tende ad avere proprie posizioni ed a seguire la propria strada.

Da parte nostra, per evitare la disgregazione nell'ambito del settore pubblico, abbiamo ridotto la presenza dei sindacati autonomi minori nella fase della stipula dei contratti; in conseguenza di ciò, però, sono in corso più di mille vertenze, promosse da sindacati che rivendicano il proprio diritto ad essere presenti nella contrattazione.

In sostanza, abbiamo tentato di impegnarci, per quanto nelle nostre possibilità. Per esempio, quando si è discusso del contratto per i vigili del fuoco, i COBAS di quella categoria hanno portato avanti uno sciopero della fame senza partecipare alle trattative, ma il Governo ha mantenuto la propria posizione e non ha acconsentito alle loro richieste.

Quindi, in realtà, esiste una difficile situazione con riferimento alla base sindacale. A volte i contratti « buoni » trovano difficoltà di attuazione: già in passato ho francamente evidenziato tale problema.

Per quanto riguarda le domande relative al numero degli addetti, desidero sottolineare che non è tanto importante questo dato, quanto la qualità del servizio.

Sono stato per molti anni titolare del Dicastero delle poste: parlando con quei

sindacalisti, osservavo che non è possibile che una lettera venga recapitata dopo dieci, quindici, o venti giorni dalla sua spedizione, quando per esempio in Francia essa impiega ventiquattro ore. In relazione a tali ritardi, o i lavoratori delle poste accettano ritmi diversi, rinunciano a qualche *week-end*, oppure determinati servizi devono essere svolti da privati. Si è cominciato con il recapito dei telegrammi e degli espressi, ma la privatizzazione dei servizi si estenderà anche alle altre forme di corrispondenza. Abbiamo compiuto questo ragionamento per cercare di persuadere i dipendenti in questione, ma esiste uno « zoccolo duro » di base che non recepisce tali concetti. Il sindacato autonomo di categoria esercita un'azione fortemente diseducativa. Basti pensare a ciò che accade nell'ambito dell'Ente ferrovie dello Stato, al ruolo dei COBAS e della FISAFS; determinati comportamenti si estendono a gruppi: una volta i macchinisti, adesso i capistazione, domani gli elettricisti, dopodomani coloro che attivano la manovella che dà energia alla rete. Si tratta di un sistema che richiede una diversa impostazione e un'energica visione delle cose; è questo che abbiamo cercato di attuare con il contratto. Pertanto anche se i contratti sono « buoni », nutro riserve e dubbi sulla loro possibilità di applicazione: mi auguro che tali dubbi siano fugati.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor ministro. Siamo costretti a togliere la seduta a causa dei concomitanti lavori dell'Assemblea. La prego di trasmettere al più presto possibile alla Commissione gli elementi che le sono stati richiesti.

La prossima audizione sarà quella del ministro del bilancio e della programmazione economica, onorevole Cirino Pomicino.

La seduta termina alle 16.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI
ED ORGANI COLLEGIALI

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia delle Commissioni
ed Organi Collegiali alle 20,30.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO