COMMISSIONE V

BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

4.

SEDUTA DI MARTEDÌ 28 NOVEMBRE 1989

(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, ONOREVOLE REMO GASPARI, AI FINI DELL'ESAME PRELIMINARE DEL BILANCIO A LEGISLAZIONE VIGENTE

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIO D'ACQUISTO**

INDICE

PAG.

Audizione del ministro per la funzione pubblica, onorevole Remo Gaspari, ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente:

D'Acquisto Mario, *Presidente* 3, 7, 15, 19, 21

Calvanese Flora 7, 8, 11, 16, 19, 21

Gaspari Remo, *Ministro per la funzione pubblica* 3, 8, 10, 11, 13, 15, 16, 18, 19, 20, 21

Macciotta Giorgio 12, 15

Pellicanò Gerolamo, *Relatore per l'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente* 3, 13, 20

Sannella Benedetto 11, 15, 18, 19

Valensise Raffaele 9, 10

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 12,5.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Audizione del ministro per la funzione pubblica, onorevole Remo Gaspari, ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro per la funzione pubblica, ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera. Ringrazio l'onorevole Remo Gaspari per aver accolto il nostro invito.

La Commissione bilancio quest'anno sta conducendo l'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente, che si è avviato con la puntuale relazione dell'onorevole Pellicanò, a cui è seguita l'audizione del presidente della Corte dei conti, del ragioniere generale dello Stato e del ministro della sanità.

Nel corso dei nostri lavori è emersa l'esigenza di ascoltare anche il ministro per la funzione pubblica, soprattutto in relazione alla necessità di chiarire alcuni aspetti attinenti al settore del pubblico impiego in generale ed ai costi del funzionamento dello Stato, nella convinzione che sia necessario imprimere un corso più incisivo alle trasformazioni volte a garantire maggiore efficienza e funzionalità all'apparato statale.

In questo quadro, vorrei pregare l'onorevole Pellicanò di svolgere una sintetica introduzione per fornire al ministro un binario nell'ambito del quale rendere le proprie dichiarazioni.

GEROLAMO PELLICANÒ, *Relatore per l'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente.* Ringraziando il presidente per le cortesi parole di apprezzamento usate nei miei confronti, anch'io porgo un saluto al ministro la cui partecipazione all'audizione sarà utilissima, anzi indispensabile, all'attività della Commissione nella fase dell'esame del bilancio a legislazione vigente.

Credo che l'onorevole Gaspari abbia preso visione della relazione della Corte dei conti e dei resoconti del dibattito seguito alla mia relazione introduttiva. Ritengo, pertanto, che sia a conoscenza delle questioni emerse in relazione al dicastero di sua competenza.

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica.* Signor presidente, ho seguìto, attraverso i resoconti parlamentari, il lavoro finora svolto dalla Commissione cui sono grato per aver attribuito un'importanza prioritaria al settore di cui ho la responsabilità che, effettivamente, ha una notevole incidenza sulla quantificazione delle spese e delle entrate, ovviamente in rapporto alle autorizzazioni legislative vigenti.

Il bilancio dello Stato è costituito da un complesso di capitoli estremamente numeroso; esso ha una struttura di così difficile lettura che può essere conveniente interpretarla come una massa dotata di continuità, derivante da una stratificazione consolidata sulla base della logica di incrementi percentuali e di una rete estesissima di norme legislative di spesa. Ne consegue che il carattere consolidato di larga parte della spesa di bilancio offre anche una chiave di accesso non sempre praticabile per il controllo sulla gestione e sui suoi risultati.

Per riportare il bilancio sotto il controllo politico, occorrerebbe un puntuale esame delle gestioni degli anni precedenti, soprattutto in sede di rendiconto, quando effettivamente emerge la spesa reale. Da qui la richiesta da parte della Commissione bilancio della consulenza della Corte dei conti.

In seguito alle richieste del Parlamento, la Corte dei conti si è preoccupata di analizzare i singoli stati di previsione, con particolare riferimento alle spese discrezionali e per il personale, mirando soprattutto alla disciplina dei trattamenti accessori del pubblico impiego e all'accertamento delle loro dinamiche. Il risultato lo conoscete: quindi non mi dilungo. Al tema delle spese per il personale, il referto della Corte dei conti dedica un capitolo, che contiene una rassegna ragionata della normativa in materia di competenze accessorie del trattamento economico, quali lo straordinario, il fondo di incentivazione al personale, i progetti incentivanti la produttività, il trattamento di missione, l'equo indennizzo e i prospetti sulle indennità particolari di alcune amministrazioni.

Occorre sottolineare, in via prioritaria, come tutte le informazioni contenute nel referto facciano riferimento ad analisi esclusivamente finanziarie, con la finalità di raffrontare la nuova previsione con il *trend* precedente. Le indicazioni della Corte dei conti, quindi, prescindono da ogni analisi sulla normativa o sull'organizzazione; di conseguenza, ciò che viene denunciato come anomalia, potrebbe non essere tale se nel frattempo fosse cambiata la normativa o l'assetto organizzativo o il fattore personale. Inoltre, nel valutare la crescita della spesa per i dipendenti, occorre tener presente che i dati sono notevolmente influenzati dal comportamento delle varie amministrazioni in ordine al versamento dei contributi assistenziali e previdenziali (a proprio carico e a carico dei lavoratori) nonché delle ritenute erariali effettuate quali sostituti di imposta. Per citare un esempio, nel 1988 le amministrazioni hanno proceduto a più cospicui versamenti di contributi e di ritenute erariali rispetto all'anno precedente. Infatti, in quell'anno i versamenti hanno raggiunto il 24,73 per cento delle retribuzioni nette corrisposte al personale, contro il solo 15,16 per cento versato nel 1987.

Le spese per il personale, al lordo degli oneri sociali, desunte dal referto della Corte dei conti, evidenziano, per gli anni 1980-1988, un *trend* evolutivo piuttosto sostenuto: fatte pari a 100 le spese afferenti al 1980, quelle del 1988 raggiungono la quota di 286.

Nel referto tali spese sono poste a confronto con il numero medio dei dipendenti di ciascun anno. Poiché il numero degli addetti mostra un andamento crescente (mediamente negli otto anni considerati il personale è aumentato del 14 per cento), ne deriva che il costo del lavoro su base unitaria, comprensivo degli oneri riflessi, diviso per il numero delle unità impiegate negli otto anni relativi al periodo considerato, si è andato incrementando, in termini monetari solo del 151 per cento.

Peraltro, poiché in quel periodo l'indice del costo della vita è passato da 100 a 224, con un incremento del 124 per cento, si può rilevare che la dinamica reale di incremento delle retribuzioni è pari all'1,43 per cento medio annuo. In particolare, solo negli anni 1987-1988 si sono avuti consistenti aumenti reali, connessi, da un lato, al riconoscimento delle professionalità più elevate (fortemente penalizzate negli anni precedenti dal punto unico di scala mobile) e, dall'altro, al ritardato versamento di contributi previdenziali e assistenziali a carico delle singole amministrazioni.

Questo argomento è stato da me ampiamente sviluppato, anche con una certa polemica, con la Banca d'Italia la quale forniva dati non rispondenti alla situazione effettiva, perché non tenevano conto del reale incremento delle retribuzioni. Addirittura, la Banca d'Italia, riferendosi ad un singolo anno, calcolava anche gli arretrati dell'anno precedente, con ciò dando l'impressione che nel settore del pubblico impiego vi fosse uno sviluppo della spesa ed un accrescimento delle retribuzioni molto diverso da quello reale.

Esaminando invece nel loro complesso i dati, le valutazioni sono diverse e l'incremento si riduce nei termini che ho indicato in precedenza, cioè a cifre relativamente modeste.

Nel 1982 si è avuta addirittura una perdita di retribuzione in termini reali piuttosto rilevante: l'indice è sceso da 102 a 98. Ciò è dovuto al fatto che quell'anno è stato, per così dire, « bianco » dal punto di vista dei rinnovi contrattuali. Infatti, la cadenza economica dei contratti è stata la seguente: 1° gennaio 1979-31 dicembre 1981, 1° gennaio 1983-31 dicembre 1985, 1° gennaio 1986-30 giugno 1988, 1° luglio 1988-31 dicembre 1990.

Questa situazione si verificherà anche per la tornata contrattuale in corso perché gli aumenti e gli arretrati, ad eccezione del personale della scuola, andranno a valere sul prossimo esercizio finanziario. Pertanto, nell'esercizio 1989 riscontreremo una perdita delle retribuzioni pubbliche non realistica, perché bisogna considerare il biennio nel suo complesso e ripartire gli oneri per ciascun anno. Considerando la singola annata, inoltre, non si tiene conto del fatto che nel momento in cui sono *in itinere* gli accordi contrattuali, la retribuzione non viene aggiornata.

Tale fenomeno si verifica in modo più pronunciato in questo momento, in quanto con l'attuale sistema di scala mobile la protezione del salario è ridotta al minimo con la conseguenza che l'erosione operata dall'inflazione è più pronunciata.

Analogamente al 1982, anche nel 1986 si è registrata una perdita in termini reali di potere d'acquisto delle retribuzioni, per il fatto che solo nel corso del 1987 sono stati raggiunti gli accordi con le organizzazioni sindacali valevoli per il periodo 1° gennaio 1986-30 giugno 1988.

Se non si riuscisse – come invece mi auguro avvenga – ad imporre alle organizzazioni sindacali una trattativa che consenta al Dipartimento per la funzione pubblica di lavorare anche su altri importanti temi, questa situazione sarebbe destinata a ripetersi anche nel futuro. Il Dipartimento durante l'intero triennio è completamente assorbito dalla discussione per l'accordo intercompartimentale e per il contratto; alla fine del triennio spesso si giunge senza aver terminato di discutere con la conseguenza di paralizzare un settore che invece avrebbe necessità di operare per risolvere i problemi urgenti di organizzazione, di struttura e di adeguamento tecnologico, vitali per la qualità e la quantità del lavoro della pubblica Amministrazione.

Tale problema nasce dalla circostanza che le organizzazioni sindacali hanno assunto l'abitudine di presentare dei contratti come se ogni volta fosse il primo, affrontando di nuovo i problemi di ordinamento; ciò implica un lavoro inusitato da parte dei nostri uffici spesso costretti ad esaminare interi volumi di ipotesi di accordo. In questo quadro, la parte economica viene ad assumere un ruolo di contorno, di secondo piano, rispetto ad altri problemi che poi, nel momento della conclusione della trattativa, si rivelano marginali.

Pertanto, o si modifica la legge n. 93 del 1983, oppure le organizzazioni sindacali dovranno adottare un'altra impostazione. In caso contrario, saremo costretti ad inseguire i contratti con la conseguenza che in un determinato anno il potere d'acquisto delle retribuzioni risulterà sceso al di sotto del limite di partenza, mentre nell'anno successivo esso si accrescerà artificiosamente perché vengono contabilizzati anche gli arretrati.

Questo saliscendi, oltre ai dipendenti pubblici, disturba anche la gestione della spesa, perché trasferisce da un esercizio all'altro competenze di cassa non equamente distribuite nel triennio; l'anno prossimo, infatti, si registrerà un onere molto rilevante per la spesa per i pubblici dipendenti.

Vi è, quindi, la necessità di modificare la legge n. 93 oppure di raggiungere un'intesa con i sindacati perché, di fronte a contratti continuamente discussi e periodicamente rinnovati, le piattaforme abbiano come preminente contenuto l'aspetto economico evitando di ridiscutere

la struttura organizzativa, i profili, le carriere e le classi, per non provocare ogni volta un vero e proprio scompiglio. In questo modo si riversa sulle amministrazioni una quantità infinita di adempimenti, che finiscono col bloccare l'attività d'istituto, peggiorando la qualità del servizio reso al cittadino utente. In tale contesto, vi sono alcune amministrazioni che si trovano, per così dire, all'inseguimento di se stesse: non riescono insomma a tenere dietro alle novità introdotte dai contratti. Alcune di esse sono ferme addirittura da tre o quattro anni e non riescono ad aggiornarsi.

Passando all'esame dell'evoluzione delle competenze accessorie, pur sottolineandone la scarsa incidenza rispetto alla spesa complessiva, nell'analisi compiuta si è avuto particolare riguardo alle spese per straordinari, incentivazioni al personale, compensi incentivanti la produttività e trattamenti di missione in Italia e all'estero. In proposito, vorrei sottolineare la tendenza (attualmente in atto soprattutto ad opera delle organizzazioni sindacali), a ridurre sempre più la retribuzione straordinaria ed i trattamenti accessori in generale. Si tende, infatti, a trasferire il massimo possibile nell'ambito della retribuzione stipendiale, in quanto quest'ultima incide sul trattamento di quiescenza. Conseguentemente, anche i compensi incentivanti diminuiscono di contratto in contratto, dal momento che laddove è possibile – lo ripeto – si tende a trasferire l'intera retribuzione nell'ambito stipendiale.

Nell'effettuare le valutazioni è stata seguita la stessa metodologia precedentemente illustrata: la spesa storica, deflazionata da fattori esogeni, mostra un andamento sostenuto delle spese correnti per tali voci e non evidenzia scostamenti particolarmente rilevanti e degni di essere esaminati. In modo particolare, i dati della spesa per lavoro straordinario mostrano una costante flessione in termini reali negli anni compresi tra il 1980 e il 1987, per il fatto che i contratti di lavoro conclusi in tale periodo hanno destinato le risorse economiche spendibili principalmente ai trattamenti tabellari fondamentali, comprimendo al massimo (attraverso il congelamento delle tariffe orarie e la riduzione delle ore effettuabili) le risorse destinate o da destinare alla retribuzione straordinaria.

Peraltro, a seguito della legge-quadro sul pubblico impiego, il lavoro straordinario è stato recentemente disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 8 maggio 1987, n. 266, per il personale dei ministeri e dal decreto del Presidente della Repubblica 18 maggio 1987, n. 269, per il personale delle aziende autonome dello Stato; in tal modo sono state recepite le disposizioni contenute nel primo accordo intercompartimentale, che ha stabilito la tariffa del lavoro straordinario. Tale accordo prevede che, a decorrere dal 1988, la tariffa oraria venga determinata in base alle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1986, n. 13 (articoli 9 e 10).

La metodologia adottata prevede l'utilizzazione di un deflattore comune per tutte le voci di spesa esaminate (costituito dal numero dei dipendenti statali, ivi compresi i militari e i corpi militarmente ordinati) al fine di rendere più significativi gli importi unitari; e per completezza di informazione, nell'allegato n. 3 (che consegno alla Commissione) vengono riportati (per ogni singolo comparto di contrattazioni e per gli anni 1984-1987) gli importi medi unitari, al netto degli oneri sociali, corrisposti al personale di ruolo per le voci stipendio, indennità integrativa speciale e compentenze accessorie.

Alla luce delle considerazioni svolte e delle valutazioni contenute nel referto della Corte dei conti, sembra di poter escludere dalle aree in cui l'anomalìa di dati finanziari è sintomo di maggiori difficoltà nel funzionamento della pubblica Amministrazione o di incongruità amministrative, il settore di spesa del pubblico impiego. Infatti, le caratteristiche di spesa di quest'ultimo sono coerenti con gli andamenti ciclici cui ho fatto riferimento in precedenza e che sono dovuti a fattori contrattuali.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Gaspari per l'esauriente esposizione.

Passiamo alle domande.

FLORA CALVANESE. Uno degli argomenti su cui si è discusso maggiormente negli ultimi tre anni è rappresentato dalla riforma della pubblica amministrazione, finalizzata ad un suo migliore funzionamento anche in vista di un suo adeguamento alle esigenze che si porranno a partire dal 1993, quando il nostro paese dovrà confrontarsi con il resto d'Europa.

In varie occasioni abbiamo avuto modo di verificare l'arretratezza e la lentezza della nostra pubblica amministrazione; si pone, pertanto, con maggior forza la necessità di adeguare le strutture a quelle esistenti negli altri paesi europei. In proposito, sono già stati avviati alcuni spunti di riforma; in questo senso, esprimiamo un giudizio parzialmente positivo su alcuni progetti, di cui si sta avviando la realizzazione, che consentiranno un migliore funzionamento della pubblica Amministrazione. A tale riguardo, desidero ricordare che è in fase di discussione in Parlamento il provvedimento di riforma della dirigenza, su cui mi soffermerò in seguito per porre alcune domande al ministro. Quest'anno è stata approvata la nuova normativa sul *part time* e sul tempo determinato, che prevede una maggiore flessibilità nell'ambito della pubblica amministrazione consentendo una gestione della stessa più rapida ed efficiente. Sono state avviate anche alcune esperienze relative a progetti pilota finalizzati ad una maggiore efficienza e produttività di alcuni settori come, per esempio, l'amministrazione delle finanze ed il catasto.

Tuttavia, si riscontra una certa lentezza, anche da parte del dipartimento della funzione pubblica, ad avviare pienamente tutti i processi innovativi messi in moto. A titolo di esempio, vorrei citare il caso della mobilità, in ordine alla quale il gruppo palamentare comunista ha sempre mantenuto un atteggiamento estremamente chiaro. Riconosciamo, infatti, che la mobilità rappresenta una grande innovazione in un'amministrazione sostanzialmente statica ed inamovibile. In tale contesto, la possibilità di trasferire dipendenti da un'amministrazione all'altra, oltre a garantire una riduzione di spesa, consente anche di uniformare i diversi settori della pubblica amministrazione, eliminando qualsiasi forma di rigidità.

In relazione a tale aspetto, è opportuno rilevare che l'introduzione dei criteri di mobilità è stata accolta favorevolmente da parte dei dipendenti pubblici: infatti, a seguito della presentazione dei tre bandi relativi, sono state presentare cira 80 mila domande.

Non possiamo, però, fare a meno di muovere un rilievo critico partendo dalla constatazione che la mobilità non può rappresentare soltanto uno strumento di contenimento della spesa e, conseguentemente, di risparmio (che pure è un aspetto importante). Essa, infatti, deve costituire l'occasione per una ridefinizione globale delle piante organiche delle singole amministrazioni, che non sempre sono state redatte in base a criteri di efficienza. Spesso, anzi, alla loro definizione hanno contribuito spinte di vario genere, alcune delle quali di natura clientelare o comunque non comprensibile. Per esempio, fino allo scorso anno, l'amministrazione delle poste adeguava la propria pianta organica basandosi sull'entità del traffico postale, cioè in maniera del tutto discrezionale, in base ad una norma successivamente soppressa. Contestiamo una visione della mobilità riferita soltanto all'obiettivo del contenimento della spesa e non anche a quello della sua riqualificazione.

Indubbiamente si è avviata una fase interessante, nonostante i ritardi imputabili al dicastero della funzione pubblica. Occorre considerare, infatti, che le resistenze in materia di mobilità non provengono più dai pubblici dipendenti (che hanno manifestato la disponibilità a trasferirsi), ma si registrano nell'ambito delle amministrazioni riceventi, che intendono reclutare il personale in base a criteri diversi.

Notevoli difficoltà si incontrano anche in sede di applicazione dell'articolo 16 della legge n. 56, perché, nonostante i ri-

tardi ed i limiti della norma, le amministrazioni (che hanno già dimostrato di non essere intenzionate a ricevere il personale che ha chiesto di fruire dei meccanismi previsti dalla legge sulla mobilità) non intendono assumere dipendenti tramite gli uffici di collocamento. In definitiva, le pubbliche amministrazioni manifestano resistenze perché non vogliono essere limitate nella possibilità di scegliere liberamente il personale da assumere. Registriamo notevoli ritardi da parte del dipartimento della funzione pubblica rispetto alle iniziative volte a garantire concretezza ed efficacia al processo di mobilità, anche sotto il profilo della necessità di fornire risposte precise agli 80 mila dipendenti pubblici che hanno riposto fiducia nello Stato nel momento in cui hanno presentato la domanda di trasferimento. Un'ulteriore questione riguarda i contratti. A me pare che l'intervento svolto dal ministro Gaspari sia ispirato ad una visione riduttiva. In particolare, non condivido il prioritario riferimento alla rilevanza degli aspetti retributivi. Indubbiamente si registrano ritardi; non è possibile, infatti, protrarre per tre anni la fase di rinnovo contrattuale, anche se, signor ministro, bisogna riconoscere che sono emerse responsabilità governative rispetto al ritardo con cui si sono avviati i rinnovi contrattuali. Desidero ricordarle che, nell'ultima fase, le trattative per il rinnovo dei contratti sono state avviate con un ritardo di un anno e mezzo rispetto ai tempi previsti, e questo non certo per responsabilità delle organizzazioni sindacali !

In ogni caso non condividiamo un'impostazione volta a ridurre lo strumento contrattuale soltanto al profilo retributivo, perché riteniamo che anche gli altri aspetti siano qualificanti. È necessario, infatti, che i contratti coinvolgano anche le situazioni da cui potrebbero derivare una maggiore efficienza ed un aumento della produttività; in particolare, si pone l'esigenza di passare da una visione retributiva legata semplicemente agli scatti di anzianità, ad una concezione legata alla produttività ...

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica*. Il problema è dato dal fatto che intervengono richieste di adeguamento in funzione di un aumento della produttività, anche se quest'ultimo aspetto non è riscontrabile ...

FLORA CALVANESE. Questo deriva anche da responsabilità delle singole amministrazioni !

Non mi convince un'impostazione che tende ad addossare alle organizzazioni sindacali tutta la responsabilità dei ritardi registratisi nella conclusione dei contratti. Vorremmo capire, ad esempio, i motivi che hanno impedito di definire il contratto relativo agli enti locali.

In particolare, vorrei chiedere al ministro se ritenga sufficiente la copertura finanziaria prevista per il prossimo triennio in riferimento ai contratti a pieno regime (10.400 miliardi). Le organizzazioni sindacali contestano una mancata copertura di circa 2 mila miliardi dichiarando che lo stanziamento potrebbe essere sufficiente solo se si facesse slittare la piena vigenza di tutti i contratti al 1991. Si tratta, a suo parere, di un'osservazione fondata, oppure ritiene sufficiente lo stanziamento previsto dalla legge finanziaria ?

Vorrei anche sottolineare la necessità di realizzare uno sforzo maggiore nelle aule parlamentari per evitare la frantumazione in una serie di leggine degli interventi nel campo del pubblico impiego. Si tratta di un problema che il gruppo comunista ha sollevato da tempo, sostenendo che tutto ciò che attiene alla materia retributiva debba essere demandato alla fase contrattuale. Certo, vi sono categorie la cui retribuzione è legata all'intervento legislativo (si pensi, per esempio, alla dirigenza). Tuttavia, riteniamo che, nei settori in cui sia possibile, occorra delegificare, demandando la disciplina del rapporto ai contratti, evitando così che il legislatore continui ad occuparsi delle questioni retributive dei pubblici dipendenti perché tale procedura non ha fatto altro che accrescere ulteriormente la « giungla retributiva », creando ingiustizie e sperequazioni.

Manifestiamo notevoli perplessità in ordine alla previsione, contenuta nella legge finaziaria per il 1990, di 70 miliardi a favore del fondo di incentivazione relativo ai dipendenti dei Ministeri delle finanze e del bilancio, non perché contestiamo la giustezza dell'intervento (riteniamo, anzi, che, soprattutto nel settore delle finanze, sia necessario « accelerare » il lavoro e riconoscere aumenti retributivi ai pubblici dipendenti), ma perché non siamo convinti che la soluzione più opportuna sia quella rappresentata dall'intervento del legislatore.

Rispetto alla frantumazione e alla divisione esistenti tra i pubblici dipendenti sono individuabili responsabilità del Governo, che si aggiungono all'incoerenza manifestata in altri settori. Vorrei richiamare, per esempio, l'atteggiamento che il Governo continua a mantenere rispetto alla gestione della riforma della dirigenza e sul progetto di legge n. 3000, relativo alle carriere ad esaurimento.

Vorremmo sapere dal ministro se le somme stanziate per la riforma della dirigenza siano sufficienti. Noi riteniamo che non lo siano; analogo parere è stato espresso anche dal Ministero del tesoro il cui sottosegretario, infatti, ha dichiarato in Commissione che la copertura non è sufficiente per avviare adeguatamente la riforma della dirigenza e per riconoscere a tale categoria l'indennità di funzione (una delle caratteristiche fondamentali della retribuzione del dirigente in seguito alla riforma).

In tale contesto, il Governo appoggia il progetto di legge n. 3000 che, anziché avviare il processo di riforma della dirigenza, crea nuove figure dirigenziali, sovrapponendosi al testo di riforma e generando notevole confusione all'interno del sistema. Registriamo, pertanto, una situazione paradossale: nel momento in cui si avvia la riforma della dirigenza e si identificano con criteri diversi vari livelli, si creano nel contempo i presupposti perché tali livelli vengano completamente saturati, con la conseguenza che da qui a vent'anni non vi saranno possibilità di nominare dirigenti nell'ambito della pubblica Amministrazione, con ciò compromettendo l'avvio della riforma.

Su tale questione vorremmo conoscere il parere del ministro Gaspari e in particolare se egli ritenga opportuno accelerare il processo di avvio della riforma della dirigenza. Inoltre vorremmo comprendere quale rapporto esista tra la riforma della dirigenza e la questione dei ruoli ad esaurimento.

Mi limito a queste considerazioni, riservandomi di intervenire eventualmente nel prosieguo della discussione.

RAFFAELE VALENSISE. Mi limito a porre una serie di domande, rinviando ad altre sedi un imtervento più approfondito sulle questioni in esame.

Il ministro Gaspari, in merito alle procedure contrattuali, ha dichiarato che ogni qualvolta si procede a rinnovare i contratti, vi è una fase in cui si ridiscutono le parti normative, per cui gli aspetti finanziari e retributivi rimangono in ombra. A tale riguardo vorrei conoscere il parere del ministro della funzione pubblica su una proposta che mi sembra ovvia e che, per chiarezza, riassumo in una domanda: perché non si provvede a concordare con le organizzazioni sindacali scadenze e tempi diversi, a seconda che si tratti di affrontare gli aspetti normativi oppure le questioni retributive ? In altri termini, si potrebbe convenire che taluni aspetti normativi ormai consolidati abbiano una durata diversa rispetto agli accordi intervenuti sotto il profilo retributivo. Si tratta di una proposta ovvia, una sorta di uovo di Colombo , sulla quale desidererei conoscere il parere del ministro, dal momento che potrebbe trattarsi di una soluzione idonea ad ovviare alle difficoltà ed ai ritardi cui ha fatto cenno anche la collega Calvanese.

Il ministro Gaspari ha fatto riferimento alle valutazioni fornite dai suoi uffici (e confermate anche dall'ISTAT) in ordine al *trend* delle retribuzioni: in particolare, rapportando a 100 le retribuzioni erogate nel 1980, ha segnalato un aumento delle stesse pari a 154, a fronte di un aumento del costo della vita pari a

121. Da tali dati si deduce che l'aumento delle retribuzioni è superiore di 30 punti rispetto all'aumento del costo della vita. Si tratta di un ragionamento di carattere aritmetico ...

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica.* Lo definirei statistico.

RAFFAELE VALENSISE. La statistica si serve quasi esclusivamente dell'aritmetica....

Intendevo indicare un'esigenza sulla quale richiamo l'attenzione dei suoi uffici ed anche dell'ISTAT. Va rilevato, però, che il considerare pari a cento il dato del 1980 non è esatto ai fini di una comparazione delle retribuzioni reali: è scontato infatti, che ponendo pari a 100 l'indice del 1980, quello relativo al 1989 risulta pari a circa 150. Se, però, si vuole confrontare il contenuto reale delle retribuzioni nel 1980 e nel 1989, occorre seguire un metodo diverso: è necessario identificare la potenzialità, la dimensione ed il contenuto reali del salario 1980, paragonandoli ai corrispondenti dati del 1989, senza più considerare pari a 100 l'indice relativo al 1980. In sostanza, i salari vanno raffrontati tenendo presenti le differenti realtà di costo della vita nei due rispettivi anni; altrimenti, si perviene semplicemente ad un confronto percentuale, su base aritmetica, che non tiene conto della realtà disomogenea dei due anni considerati. Considero, quindi, i calcoli effettuati dagli uffici del Dipartimento per la funzione pubblica esatti da un punto di vista aritmetico, ma imprecisi im riferimento alle retribuzioni reali.

Un'altra osservazione riguarda il lavoro straordinario: relativamente al suo andamento, è stata svolta in questa sede dall'onorevole Pellicanò una relazione che presentava toni allarmati. Secondo quanto viene riscontrato nella realtà, infatti, il lavoro straordinario costituisce uno strumento utilizzato in misura differente dalle varie amministrazioni (se non erro, esiste un massimo per la Presidenza del Consiglio ed un minimo per il Ministero di grazia e giustizia), ma in misura tendenzialmente crescente per sopperire a carenze di organico o ad altre esigenze. Dalla relazione del ministro di stamane, invece, emerge un quadro differente, conseguente al decreto del Presidente della Repubblica citato dallo stesso ministro, con una riduzione delle risorse destinate al lavoro straordinario. Esiste dunque un contrasto tra le affermazioni odierne del ministro ed i rilievi contenuti nella relazione dell'onorevole Pellicanò: può darsi che il contrasto derivi dal fatto che l'onorevole Pellicanò si riferisca alle percentuali relative al lavoro straordinario nei diversi ministeri, mentre il ministro alle dimensioni quantitative delle risorse destinate al lavoro straordinario, per le quali vi sarebbe una tendenza al ribasso.

Desidero inoltre sapere quali siano le prospettive del Governo per quanto concerne la riforma *in itinere* della dirigenza (la quale, tuttavia, non può essere condotta con il metodo del *bulldozer)* ed il progetto di legge n. 3000. A mio avviso, è importante che lo Stato rispetti i propri impegni: ogni provvedimento assunto negli anni pregressi incide sulla realtà operativa, ma soprattutto su quella personale, avendo creato i cosiddetti diritti acquisiti. Se il progetto di legge n. 3000 si occupa dei problemi relativi alla soppressione dei ruoli ad esaurimento, occorre che di tali problemi si tenga conto anche in sede di riforma della dirigenza, nell'ambito della quale, devono essere previste norme transitorie per riassorbire fenomeni che, benché patologici, esistono e non possono essere cancellati con un tratto di penna, dato che attengono alla sfera dei diritti acquisiti con provvedimenti legislativi precedenti.

D'altro canto, il progetto di legge n. 3000 e la riforma della dirigenza comportano oneri finanziari (dalla cui consistenza in questa sede prescindo) di cui occorre tenere conto: anche se nella presente fase ci stiamo occupando del bilancio dello Stato a legislazione vigente, vanno infatti tenuti presenti gli effetti finanziari della legislazione « sperata » (aggettivo che presenta particolare concretezza per iniziative legislative governati-

ve). Per esempio, in Commissione bilancio sono stati esaminati i problemi relativi alle indennità di funzione (uno degli aspetti in cui si articola la nuova retribuzione del dirigente pubblico), ma sono state riscontrate gravi incertezze in relazione alla copertura finanziaria: sembra, quindi, che dopo aver affermato l'opportunità di tale tipo di indennità, ci si sia dimenticati della relativa necessaria copertura finanziaria.

Ringrazio, infine, nuovamente il ministro Gaspari per la sua relazione.

BENEDETTO SANNELLA. Prima di rivolgere alcune domande al ministro, premetto una breve considerazione. Nel 1986, un centro studi (non ricordo esattamente quale) calcolò che, se la produttività della pubblica Amministrazione fosse aumentata in quell'anno dell'1 per cento, lo Stato avrebbe guadagnato circa 10 mila miliardi.

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica*. Se non erro, erano stati calcolati 3 mila miliardi.

BENEDETTO SANNELLA. No, 10 mila miliardi. Comunque, anche 3 mila miliardi non sono pochi. Lo stesso calcolo relativo al 1990 ammonta a 14 mila miliardi. Il dato indubbiamente è significativo, soprattutto in un momento in cui il tema della riduzione del disavanzo pubblico è considerato di centrale importanza. Dal punto di vista della credibilità dello Stato, quanto vale una maggiore produttività della pubblica amministrazione ? Quanto vale, ad esempio, recuperare tutta una serie di disfunzioni che i cittadini possono registrare quotidianamente ? Quanto vale la polemica che si trascina ormai da secoli, che è diventata eterna, sullo slittamento dell'applicazione dei contratti di lavoro e sull'avvio delle discussioni ?

Signor ministro, sono rimasto veramente colpito quando, durante la sua introduzione, ha affermato che il sindacato blocca la possibilità del Ministero di avviare riforme e di discutere su questioni riguardanti il miglioramento complessivo e la riorganizzazione generale della pubblica amministrazione. Ad onor del vero, è già stato ricordato che non esiste un disegno organico che metta le mani su una riforma della pubblica amministrazione. Non si tratta di individuare chissà dove le responsabilità di chissà chi: la responsabilità esiste, ed è precisa ! Le chiedo, signor ministro: ha in mente di presentare proposte di questo genere, in modo che, nella sessione di bilancio del prossimo anno, se ancora ci troveremo qui (dal punto di vista politico, naturalmente), non saremo costretti a ripetere gli stessi concetti ? È in grado di affermare che affronterà un dibattito in Parlamento su questi problemi ? Altrimenti, come si suol dire, è acqua pestata nel mortaio.

Signor ministro, quanti sono effettivamente i dipendenti della pubblica amministrazione ? A quanto ammonta, inoltre, il monte salari complessivo ? A quanto ammonta effettivamente la spesa contrattuale ? Lei sa che il collega Macciotta in una precedente seduta ha posto il problema delle maggiori entrate, sul quale però, in questo momento, non intendo soffermarmi, perché mi interessa sapere a quanto equivalga, ripeto, il monte salari, poiché questo dato può essere utile ai fini della discussione che svolgeremo nei prossimi giorni. Come intende superare l'attuale disparità di trattamento economico esistente all'interno della pubblica amministrazione ? Vi sono centralinisti che lavorano presso determinati ministeri, ma anche funzionari o dirigenti, che sono avvantaggiati o svantaggiati rispetto a loro colleghi. Cosa intende fare, signor ministro, per determinare un minimo di riferimento unitario in relazione a tale aspetto ?

FLORA CALVANESE. Signor presidente, se lo consente, formulo ancora due domande.

Mi riferisco sempre alla questione dei contratti. A riprova del fatto che esiste una precisa responsabilità del Governo nel ritardare la fase di avvio dei con-

tratti, nella previsione triennale non si trova alcuna previsione di spesa contrattuale per il 1991, che invece è l'anno di inizio del rinnovo contrattuale. Allora, esiste veramente l'intenzione di far slittare l'entrata in vigore del regime contrattuale per gli anni 1990-1991. Perché non si inserisce nella previsione triennale una copertura di spesa per l'avvio dei nuovi contratti che devono partire dal 1991 ?

L'altra questione è relativa alla mobilità, signor ministro. Perché il Governo ha usato questa previsione in maniera così discrezionale nei confronti delle varie amministrazioni ? Con il decreto sul pubblico impiego, e precedentemente con la legge n. 554, è stata di fatto bloccata la possibilità di assunzioni per i comuni, anche quelli piccoli, in attesa della mobilità. Ma per alcune amministrazioni, come per esempio le poste, si è consentita, rispetto ad una carenza di organico di 30 mila unità di personale, con una legge *ad hoc* approvata ad ottobre di quest'anno, l'immissione in ruolo, con procedure estranee a quelle della mobilità, di 27 mila dipendenti su 30 mila, potendo assumere con le procedure della mobilità soltanto i rimanenti 3 mila. Mi sembra che, nella gestione di questa partita che per il gruppo comunista è assai importante, si siano seguiti criteri estremamente discrezionali.

L'ultima questione riguarda il reclutamento. Questa mattina si parla moltissimo di riforma della pubblica amministrazione: il gruppo comunista ritiene che quello del reclutamento del personale sia uno dei terreni di tale riforma. Voglio porre due questioni. L'articolo 16 della legge n. 56, a detta di tutti, costituisce l'avvio di una riforma per il reclutamento nell'ambito della pubblica amministrazione. Ebbene, le disposizioni di tale articolo sono oggi attaccate da più parti. Alla Camera e al Senato sono stati approvati emendamenti all'ultimo decreto-legge sul pubblico impiego, che riducono notevolmente l'ambito di applicazione della riforma. In particolare, al Senato, i comuni e le unità sanitarie locali sono stati completamente esclusi dalla possibilità di attingere alle liste di cui all'articolo 16 citato, non tanto per agevolare il funzionamento dei comuni, bensì per favorire altre cose, in vista probabilmente delle elezioni amministrative del prossimo 6 maggio. I ritardi che si registrano nell'avvio della riforma sono più che altro ascrivibili al modo in cui il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ha gestito tutta la riforma ed anche a volontà specifiche di rallentare tale processo. Qual è il ruolo del dipartimento su questo terreno ? Ritiene il ministro che si debba avviare una riforma del reclutamento che investa anche i livelli superiori, e quindi che si possa prevedere, partendo da subito, dall'attuale disegno di legge finanziaria o dal prossimo decreto sul pubblico impiego, un processo di riforma che riguardi anche i diplomati ?

GIORGIO MACCIOTTA. Desidero aggiungere una riflessione « storica » alla prima domanda rivolta dall'onorevole Calvanese in questa seconda tornata. All'inizio del rinnovo contrattuale per il triennio 1988-1990, il Governo, contro il nostro parere, stabilì che per i rinnovi contrattuali erano stanziati, rispettivamente, 600 miliardi per il primo anno e mille miliardi per il secondo. Il costo a regime dei rinnovi contrattuali supera i 14 mila miliardi, se sommiamo i 9 mila e rotti previsti a regime nel 1991 ai 5 mila e rotti del contratto per la scuola a regime. Non solo superiamo i 14 mila miliardi, ma probabilmente andiamo addirittura ben oltre i 15 mila, a regime.

È possibile evitare, per il rinnovo contrattuale relativo al triennio 1990-1992 di passare da mille a 15 mila miliardi ? Si tratta di un errore che sfiora il 1.500 per cento: naturalmente, ministro Gaspari, so bene che non è un errore. Bisogna valutare, una volta per tutte, se abbia ragione l'opposizione – come io ritengo – nel chiedere che gli stanziamenti dei contratti fissino sin dall'inizio una cifra non di fantasia, per non consentire alla controparte di determinare a sua volta richieste di fantasia. In tal modo, infatti, si

determina una ricaduta finale che porta la cifra conclusiva del costo contrattuale assai più vicina alla fantasia dei sindacati che non a quella dell'amministrazione, con effetti dirompenti per il bilancio dello Stato. Nel 1990, se sommiamo le varie poste di bilancio destinate all'aumento dei pubblici dipendenti, avremo un aumento di 11 mila miliardi in confronto al consuntivo per il 1989: una cifra spropositata rispetto alle politiche contrattuali che si afferma di voler perseguire.

Mi domando, allora, se non abbia ragione la collega Calvanese quando invita a prevedere sin d'ora, per il 1991 e il 1992, le risorse destinate ai rinnovi dei contratti dei pubblici dipendenti, indicando cifre che siano, se possibile, correlate all'ipotesi delineata nel documento di programmazione economico-finanziaria: l'aumento dell'inflazione più una somma percentuale, da determinarsi, di aumento reale. Sulla base di tale ipotesi, bisognerebbe quindi fissare un punto di caduta credibile, che finora (come dimostra la collezione delle leggi finanziarie provvidenzialmente stampata a cura del Ministero del tesoro) non è stato affatto mantenuto.

GEROLAMO PELLICANÒ, *Relatore per l'esame del bilancio a legislazione vigente.* Signor presidente, signor ministro, non vorrei ripetere questioni che sono state già sollevate con tanta compiutezza dai colleghi, mi preme però (anche prendendo spunto da quanto è emerso dagli interventi degli onorevoli Macciotta e Calvanese) porre un quesito al quale prego il ministro di fornire una risposta che consenta alla Commissione di effettuare le opportune considerazioni, per gli ambiti di sua competenza. Vorrei sapere, cioè, quali siano le difficoltà che hanno impedito in questi anni al Governo di presentare tutti gli elementi conoscitivi atti a dimostrare il reale impatto finanziario dei contratti del pubblico impiego, ivi compresi gli oneri indiretti. È comprensibile, ovviamente, che vi siano delle difficoltà, tuttavia si tratta di una questione sulla quale la Commissione vuole essere posta in condizione di formulare le proprie valutazioni, anche perché, per gli aspetti finanziari, essa è direttamente interessata ai contratti che il Governo stipula. Vorrei pertanto sapere, ripeto, quali siano gli ostacoli che si presentano nel condurre un'analisi esaustiva di tutti gli oneri che gravano sul bilancio dello Stato a causa dei contratti del pubblico impiego.

Desidero inoltre sollecitare un giudizio del ministro sul grado di operatività del gruppo di lavoro, da lui stesso nominato, al quale è affidato il compito di controllare l'andamento del sistema degli straordinari. Vorrei, in sostanza, che il ministro esprimesse le sue valutazioni sull'adeguatezza di tale gruppo di lavoro, sulle difficoltà che esso incontra e sui risultati che consegue nello svolgimento della sua attività. Saremmo interessati a ricevere indirizzi più penetranti da parte di tale gruppo, in considerazione dei compiti di ridefinizione degli straordinari.

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica.* Cercherò di fornire risposte precise, sperando di soddisfare gli onorevoli commissari intervenuti nella discussione, ai quali rivolgo il mio ringraziamento.

Innanzitutto, mi preme chiarire che non ho mai detto che il sindacato « blocca tutto ». Mi sono limitato a fare una constatazione: purtroppo, con il metodo che sindacati e Governo stanno applicando, i tre anni di tempo non sono più sufficienti per discutere i contratti. Una struttura che presiede a tutto il pubblico impiego (e che dovrebbe occuparsi, oltre che dei contratti, anche dell'adeguamento tecnologico e delle riforme da apportare alle strutture dell'amministrazione), la quale è composta soltanto da 200 elementi, non può che incontrare gravi difficoltà. È necessario, allora, uno sforzo congiunto da parte dei sindacati e del Governo per trovare una metodologia più rapida, che consenta di destinare una parte del triennio agli adempimenti relativi all'efficienza, alla funzionalità, alla produttività ed alla qualità dei servizi della pubblica amministrazione.

Non si ha, quindi, l'intenzione di estromettere i sindacati, ma di arricchire il confronto, non soltanto nel settore dei contratti, ma anche in tutti gli altri aspetti che interessano la collettività nazionale.

Tutto ciò potrà anche comportare una riforma della legge 29 marzo 1983, n. 93, ma non credo che il ministro della funzione pubblica debba assumere in proposito un'iniziativa isolata. Penso che i sindacati debbano essere chiamati ad esaminare, insieme con il ministro e con le sue strutture, la necessità di trovare una soluzione che permetta di dedicare una parte del tempo agli adempimenti che ho prima elencato. Può darsi che, dall'incontro che promuoverò con i sindacati, emerga l'opportunità di rivedere la legge n. 93, ma è anche possibile che basti modificare il nostro metodo di lavoro e l'impostazione che abbiamo dato ai contratti, semplificando le procedure, in modo da avere tempo per adempiere a tutti i nostri impegni.

La mia non è stata, quindi, una denuncia nei confronti di sindacati che « bloccano tutto », ma semplicemente la constatazione di una realtà: spesso ci è mancato (intendo ripeterlo ancora una volta) il tempo necessario per compiere tutte le nostre funzioni.

Per quanto riguarda la questione della dirigenza, i colleghi più anziani che si trovano in Parlamento da molti anni, sanno che essa è l'oggetto di una battaglia che combatto fin dal 1972, quando mi sono reso conto che la superiorità burocratico-amministrativa dell'amministrazione francese derivava soprattutto dalla dirigenza. In seguito, ho anche compreso che per realizzare il progetto dell'apoliticità della pubblica amministrazione non vi era altro mezzo che quello di realizzare la dirigenza. Ragioni di efficienza e ragioni di applicazione di norme costituzionali mi orientarono, quindi, verso di essa. Fu quindi approvata quella che io considero una buona legge – la n. 748 del 1972 – la quale però, per ragioni che è inutile ripetere, essendo ampiamente note, non ha trovato piena applicazione: essa è stata attuata limitatamente alla parte economica (poi riassorbita dal processo inflattivo), ma tutti gli altri aspetti, che erano poi i più importanti, sono stati tralasciati. Attualmente si trova presso la Commissione affari costituzionali della Camera un progetto di legge sulla materia, elaborato con la partecipazione di tutti i gruppi politici. Nel momento stesso in cui ho assunto la carica di ministro della funzione pubblica, ho dichiarato di concordare su quel testo, in quanto non ho ritenuto opportuno iniziare tutto l'*iter* da capo, soltanto per far emergere alcune mie particolari convinzioni. Considerata la durata dei governi in Italia, infatti, se si vuol essere sicuri di non concludere nulla in un settore, il metodo migliore è quello di ricominciare tutto dal principio; in tal modo, il risultato è assicurato: non si va più avanti. Essendo convinto che, invece, progetto relativo alla dirigenza deve procedere rapidamente, ho accettato di assumere come testo base – con piccoli ritocchi – quello elaborato dal Comitato ristretto ed ho dichiarato la piena disponibilità del Governo a proseguire lungo la strada da esso indicata.

Anche in riferimento al progetto di legge n. 3000, condivido alcune delle critiche mosse poco fa dall'onorevole Calvanese: se tale provvedimento fosse approvato nella sua formulazione originaria o anche emendato in qualche sua parte, si potrebbe anche realizzare una buona legge per la dirigenza la cui applicazione, però, dovrebbe essere rinviata al millennio venturo, perché per quello in corso avremmo già occupato tutti i posti di dirigenza. Si tratterebbe, quindi, di una riforma fittizia: cambierebbe soltanto il berretto di alcuni dipendenti dello Stato, che si chiamerebbero dirigenti anziché direttivi, ma la musica sarebbe sempre la stessa.

Poiché non è questa la mia intenzione, uno degli argomenti che sottoporrò all'esame della Commissione è che si adotti una disposizione transitoria, che non può assorbire l'applicazione delle nuove norme sulla dirigenza in maniera da can-

cellare gli effetti conseguenti a quella riforma. In tali condizioni sarebbe inutile procedere alla riforma stessa; si potrà concedere qualche vantaggio, ma certo non quello di prevedere la copertura di tutti i posti e andare avanti, così irridendo noi stessi.

È stata questa la ragione per cui ho chiesto alla Commissione bilancio di licenziare il progetto di legge n. 3000 e di rinviarlo alla I Commissione perché possa avere luogo una discussione congiunta. D'altra parte, mi sembra che uno dei colleghi intervenuti nel dibattito abbia proposto di estrapolare dal testo una disposizione transitoria molto più limitata. La discussione dei provvedimenti dovrebbe essere congiunta e non distinta proprio perché l'uno e l'altro hanno un'influenza diretta: come ho già detto prima, se il progetto di legge n. 3000 fosse approvato nel suo testo originario, sarebbe inutile procedere alla riforma della dirigenza, perché questa entrerebbe in vigore alla fine dell'attuale millennio.

GIORGIO MACCIOTTA. Si potrebbe concedere un nulla osta alla continuazione della discussione congiunta sul provvedimento riguardante la dirigenza, piuttosto che soltanto un parere favorevole.

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica.* Questo l'ho già dichiarato innanzi la Commissione affari costituzionali.

BENEDETTO SANNELLA. La Commissione bilancio ha espresso parere favorevole a condizione che gli stanziamenti fossero confermati all'interno della legge finanziaria nella parte relativa alla dirigenza, ma non in riferimento al progetto di legge n. 3000.

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica.* Ho già fatto questa dichiarazione nella I Commissione affari costituzionali rispondendo all'onorevole Strumendo.

PRESIDENTE. La Commissione non ha ancora espresso formalmente un parere, tuttavia prendiamo atto della richiesta del ministro.

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica.* Mi auguro che si proceda su questa strada: fino a quando non verrà risolto il problema della dirigenza, l'amministrazione italiana rimarrà quella che è.

Il problema del tempo parziale è uno dei temi che ho mutuato dalla legislazione francese. Esso ha portato grandi risultati in Francia: nei primi tre anni vi sono stati oltre 450 mila parzialisti, mentre in Italia non ve ne sono stati. Voi conoscete bene le ragioni per cui in Italia tale sistema non ha riscosso successo: fino a quando non verrà fatto osservare l'orario d'ufficio, è evidente che nessuno chiederà di fare l'orario parziale perché sinora percepisce comunque lo stipendio intero per un orario comunque ridotto. Quando verrà risolto anche questo problema, si compirà un ulteriore passo in avanti nel settore della dirigenza perché finalmente sarà possibile individuare coloro che risponderanno del proprio operato e provvederanno perciò ad attivare i controlli automatici (previsti in tutti i contratti) che non vengono mai rispettati perché gli attuali responsabili sono quelli che voi tutti conoscete.

Qualche anno fa fu introdotto, (con il mio pieno appoggio manifestato in varie occasioni pubbliche) il controllo elettronico dei dipendenti del Ministero del tesoro. Purtroppo, i signori del cappuccino bollente, della spesa o di un secondo lavoro come pretesto per disertare l'ufficio, hanno avuto partita vinta ! Di fatto quel tipo di controllo non ha mai funzionato.

In seguito ad una serie impressionante di denunce del collega Costa, ho inviato numerosi ispettori per gli accertamenti del caso, nel tentativo di porre rimedio ad una situazione non più tollerabile. Il tempo parziale, quindi, avrà successo solo quando anche nel settore pubblico ci sarà un controllo delle effettive prestazioni.

Purtroppo, anche in relazione ai progetti dobbiamo constatare che le procedure sono molto lunghe. In seguito alla

mancata conversione in legge del decreto-legge sul pubblico impiego che il Governo non ha reiterato ma ha trasformato in due disegni di legge distinti ...

FLORA CALVANESE. Signor ministro, due disegni di legge e non più un decreto-legge ?

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica.* Il Consiglio dei ministri ha deciso di non reiterare il decreto-legge in questione, ma ha approvato due disegni di legge per i quali vi sarebbe l'impegno del Parlamento per una rapida approvazione. Sono stati presentati al Senato dove vedremo se alle parole corrisponderanno i fatti. Nel frattempo, essendo decaduto il decreto-legge, le procedure, che si erano snellite, si sono nuovamente appesantite. Anche la mia esperienza di ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno mi ha permesso di constatare una differenza impressionante tra il settore pubblico e quello privato. In quest'ultimo sta avvenendo un processo di snellimento che coinvolge le procedure ed i tempi, mentre in quello pubblico – come ho detto – tutto il sistema si appesantisce. Si può affermare che le procedure dell'anno 1989 sono di gran lunga più defatiganti e complesse di quelle dell'anno 1955.

Ogni qualvolta affrontiamo la questione nei convegni o nelle conferenze, ci dichiariamo tutti contrari alle lungaggini procedurali; quando poi dobbiamo legiferare, chiediamo di aggiungere nuovi tempi attuativi e nuove procedure defatigatorie rispetto a quelle già vigenti. Dobbiamo constatare che il ritardo che si registra riguardo ai progetti è enorme e per questo va recuperato accelerando le procedure.

Attualmente è in corso a Milano un'iniziativa tendente ad abbattere tutti i ritardi degli uffici provinciali dello Stato, processo che tuttavia si riesce a portare avanti con estrema lentezza a causa di una serie di procedure connesse il cui espletamento richiede mesi, se non addirittura anni. I ritardi esistenti nella pubblica Amministrazione sono chiaramente dimostrati dal fatto che, per esempio, se si riuscisse ad azzerare l'arretrato della cancelleria commerciale di Milano, lo Stato incasserebbe 100 miliardi di lire. Anche se l'avvio dello snellimento delle procedure è lento e difficile, mi auguro che si possa arrivare ad un risultato positivo che rappresenti un punto fermo in vista dell'ormai prossimo 1993 e sia di esempio per altri grandi centri. Ci auguriamo che l'esperimento riesca nella capitale economica del paese, perché così sarà possibile imporre le stesse procedure ed esperienze a tutto il territorio italiano.

Il processo di mobilità, come ha osservato l'onorevole Calvanese, ha ottenuto un grande successo perché le domande presentate sono risultate in numero superiore al previsto: successivamente alla pubblicazione del primo bando, esse sono state 28.210, quelle successive al secondo bando oltre 12 mila, oltre 30 mila quelle relative al terzo bando, mentre è in corso di pubblicazione il quarto bando. L'aspetto positivo di tutto il processo di mobilità è rappresentato dalla partecipazione impegnata di tutto il corpo impiegatizio dello Stato. Anche in età abbastanza avanzata può mantenersi la volontà di cambiare e di muoversi. Si tratta davvero di una lieta sorpresa, perché permette di risolvere moltissimi problemi nella redistribuzione del personale dello Stato, con un effettivo, reale risparmio nella spesa pubblica. Infatti, tutto il resto è fantasia ma, quando togliamo da posizioni di esubero (comunemente note) del personale per impiegarlo dove esistono carenze, non v'è dubbio che si realizza un risparmio reale.

La principale difficoltà che abbiamo incontrato ha riguardato l'organizzazione del servizio, anche perché i provvedimenti sono stati approvati prima che questo venisse attivato; in ogni caso, abbiamo predisposto le opportune misure in tempi sufficientemente rapidi ed il servizio ha cominciato a funzionare con gradualità ed opportunità. Ciò conferma che, in linea generale, siamo in condizioni di procedere abbastanza speditamente.

È purtroppo vero che, invece, si registrano fortissime resistenze alla periferia, e questa è, a mio avviso, una circostanza molto grave. In sostanza, le amministrazioni locali intendono gestire direttamente il proprio personale e non gradiscono arrivi dall'esterno. Rispetto a quest'atteggiamento, bisogna essere tenaci e decisi: risulterebbe del tutto inutile prevedere nei contratti una mobilità per il dipendente pubblico, anche in relazione alle mutate esigenze della sua vita, se poi nulla di questo si realizza!

Devo anche sottolineare che l'impegno dei sindacati in materia è ancora piuttosto carente, probabilmente perché essi non hanno ancora « scoperto » questa voce che nel tempo, a mio giudizio, diventerà molto importante per l'azione sindacale. Sono convinto che la mobilità deve trovare piena attuazione, in quanto solo grazie all'applicazione di essa sarà possibile realizzare un minimo di fluidità nel pubblico impiego, da tutti ritenuta necessaria. Per quanto riguarda le amministrazioni centrali e quella dello Stato, stiamo cercando di realizzare progressi quanto più possibile.

L'onorevole Calvanese, la quale ha richiamato la necessità di rivedere le piante organiche, evidentemente ha inteso richiamarsi alla famosa questione dei carichi di lavoro. In questo caso, mi pare che ci troviamo di fronte ad una questione simile a quella che nasce nello stabilire se sia nato prima l'uovo o la gallina. Tuttavia, è evidente che non si possono fermare i processi di mobilità, in attesa di definire i carichi di lavoro e ridisegnare le piante organiche: significherebbe vanificarne la portata.

Comunque, l'orientamento del dipartimento per la funzione pubblica – ed in tal senso ci stiamo muovendo – è quello di definire rapidamente i carichi di lavoro. Studieremo i modi più spediti per raggiungere tale obiettivo, anche perché, a seguito dell'introduzione dei sistemi meccanizzati ed informatizzati, evidentemente i vecchi carichi di lavoro debbono essere rivisti; altrettanto vale per il processo di ristrutturazione di determinati uffici che ormai non rispondono più ai mutamenti che si sono realizzati nel modo di lavorare e di organizzarsi della società civile. D'altra parte, se vogliamo porci alla guida dell'economia e della società, dobbiamo strutturarci ed organizzarci come si organizzano l'economia privata e la società civile.

Ribadisco che porteremo avanti il problema dei carichi di lavoro con decisione, ma non è opportuno per ora fermare i processi di mobilità, in quanto questi costituiscono una delle poche innovazioni che abbiamo introdotto e che funzionano. Lasciamoli, pertanto, produrre effetti positivi e creiamo le condizioni perché si raggiungano quei risultati che tutti auspichiamo.

Per quanto riguarda i contratti, ho già rilevato all'inizio del mio intervento come ognuno di essi sembri quasi un trattato: basti pensare che riempie interi volumi, ricchi di belle ed interessanti disquisizioni. Già questo dato quantitativo costituisce una prima, grave difficoltà. Ma il difetto maggiore dei contratti – lo dico agli onorevoli Pellicanò e Valensise – si rileva nel momento in cui si analizza il costo del personale. Ho fornito precedentemente gli indici dell'effettivo sviluppo della base inflattiva (121) e quello dell'incremento della retribuzione (157). In effetti, si tratta di dati puramente statistici che però, in termini reali, sono falsi poiché, tra l'altro, non scontano un fenomeno che costituisce l'aspetto più grave: mi riferisco al fatto che negli ultimi otto anni è accaduto che il pubblico impiego abbia perso la struttura piramidale, assumendo quella di una sfera nella quale il massimo si colloca al centro: in effetti, attualmente il primo ed il secondo livello, sono già privi di organici, mentre il terzo e il quarto sono molto ridotti. Ciò significa che tutto il personale dello Stato, si articola ancora per poco tempo sul quarto e sul quinto livello, andando in futuro a concentrarsi soprattutto sul sesto, sul settimo e sull'ottavo, con un'evidente aggregazione verso il conseguente sfondamento ai livelli superiori.

Vorrei ricordare che, quando sono stati delineati i profili ed i livelli per le carriere del pubblico impiego, ci si è posto l'obiettivo di assicurare che la retribuzione, ad esempio, di un dattilografo in servizio presso il Ministero dell'interno sia identica e segua la stessa progressione di quella di un parigrado in servizio presso il Ministero delle finanze, del bilancio o presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Questo era « l'oggetto filosofico » della riforma per profili e per livelli. Senonché, è avvenuto quanto avevo paventato quando, nel 1972, mi opposi a questa riforma: nutrivo, cioè, la convinzione che i livelli si sarebbero trasformati in carriere, per cui allo sviluppo orizzontale di carriera se ne sarebbe sostituito uno verticale attraverso lo sfondamento dei livelli, cosa che sta regolarmente avvenendo. Oggi tutti deprechiamo la massificazione del pubblico impiego prodottasi negli anni settanta, anche con contributo del punto unico di scala mobile.

BENEDETTO SANNELLA. Vorrei che il ministro spiegasse come mai il meccanismo dei livelli in gran parte del settore privato abbia funzionato ed abbia, comunque, garantito 10-15 anni di organizzazione produttiva, mentre nel pubblico impiego non ha funzionato neppure per un giorno.

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica*. Ciò è avvenuto perché nella pubblica amministrazione i sindacati sono più potenti e protetti. Questa è la verità. D'altra parte, non dobbiamo risalire alle ragioni, perché il fatto c'è, lo conosciamo tutti. Il fatto grave è che negli anni settanta vi è stato un fenomeno di massificazione; passato un determinato periodo (caratterizzato anche da grandi lotte sociali), ci si è resi conto che la massificazione era un errore. Ricorderete la dichiarazione di Lama, allora segretario generale della CGIL, il quale rilevò che non si poteva riservare lo stesso trattamento economico all'ingegnere che progetta un ponte ed all'operaio che lo realizza. C'è un divario di professionalità, che va naturalmente pagato.

Ebbene, tutti noi affermiamo la necessità di riaprire il ventaglio delle retribuzioni, ma intanto avviene che la maggior parte dei contratti produce nuovi sfondamenti dei livelli, e non soltanto di quelli più bassi. Basti pensare che una richiesta di sfondamenti dei livelli è presente nelle rivendicazioni dei medici: tale categoria, in base al precedente contratto, ha ottenuto che per il 50 per cento gli assistenti diventassero aiuti e adesso lo rivendica nella misura del 100 per cento, inventando una figura transitoria di medico in formazione che, dopo cinque anni, dovrebbe diventare aiuto (salvo reclamare, con il prossimo contratto, un primariato per tutti) !

Si tratta, com'è evidente, di un problema non limitato, ma molto diffuso. Registriamo ad una spinta verso il nono livello, appena realizzato, il che significa che oramai l'impulso porta verso le qualifiche più alte.

Leggendo poi le lettere di coloro che protestano, mi rendo conto di come essi siano fermamente convinti che i livelli costituiscano una carriera, non una posizione stabile nella quale si progredisce solo economicamente. Infatti, alcune delle ultime proposte sindacali hanno « inventato » l'area amministrativa, la quale prevede una carriera che parte dal quinto, sesto, settimo livello; si creano così surrettiziamente le carriere. Pertanto, quell'incremento non è veritiero, in quanto occorrerebbe verificare per ogni livello quello che è avvenuto; solo attraverso tale verifica si potrebbe conoscere il dato reale e si darebbe luogo ad un confronto vero sul costo del lavoro. Invece, poiché si è verificato questo scivolamento verso l'alto, quel dato è comunque al di sopra della realtà e non rispecchia i movimenti effettivi che avvengono nel pubblico impiego. Queste sono le difficoltà maggiori della contrattualità pubblica.

Per quanto riguarda la copertura, è difficile poter dire *in itinere* quale sia il costo effettivo del contratto, perché dovremmo avere una conoscenza precisa del

dato di partenza, cioè della spesa media del settore. Si tratta di dati (riguardanti per esempio gli enti locali) di cui non riusciamo a disporre, così come non vi riesce l'Osservatorio del pubblico impiego, in quanto i contratti del vecchio triennio si intersecano con quelli del nuovo, non sono ancora completamente applicati. Occorre quindi ricorrere ad indagini a campione, le cui risultanze naturalmente sono contestate dai sindacati e dai Ministeri del tesoro e dell'interno. La prima parte della trattativa è finalizzata alla definizione contrattuale di quello che dovrebbe essere un dato certo, cioè la base media retributiva sulla quale effettuare il calcolo. Non disponendo di quest'ultima, non si è in grado di stabilire il dato stesso.

FLORA CALVANESE. Si comprende, allora, perché impiegate tre anni per elaborare un contratto!

BENEDETTO SANNELLA. Povera finanza pubblica!

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica.* È molto difficile. Naturalmente se questo viene lasciato alla libera contrattazione, non esiste parametro che valga; dobbiamo ricercare elementi che ci permettano di ancorare il contratto in modo ragionevole. Si tratta di un lavoro molto complesso; da ciò deriva la difficoltà di quantificare con sicurezza il costo.

Aggiungo che occorre considerare anche le decorrenze dei contratti. Addirittura con una somma modesta sarebbe possibile accontentare pienamente i sindacati spostando gli aumenti all'ultimo mese; in tal modo essi graverebbero poco sul bilancio, ma si ripercuoterebbero in maniera abnorme sugli anni successivi. È pertanto evidente che dobbiamo individuare una cadenza che da questo punto di vista non preoccupi il Ministero del tesoro. Ecco perché solo partendo da una base certa possiamo effettuare un calcolo abbastanza preciso; ciò sarà tuttavia possibile alla fine dell'ipotesi contrattuale. Ritengo che le somme iscritte in bilancio probabilmente non saranno sufficienti, ma non ne ho la certezza. Ho già manifestato questa mia valutazione nella sede propria del Consiglio dei ministri, dove mi è stato risposto che se le risorse mancheranno, si dovrà provvedere con nuove entrate...

BENEDETTO SANNELLA. Non abbiamo elementi di valutazione su nulla!

PRESIDENTE. Si tratta di un problema che esamineremo successivamente.

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica.* Non si possono modificare i dati, in mancanza di una base per poterlo fare. Non è possibile effettuare una calcolo preciso, se non conosciamo le basi certe delle retribuzioni che nascono dalla trattativa contrattuale ed emergono da tale confronto. Volerlo presumere, è molto azzardato. Secondo le valutazioni dei ministri del tesoro e del bilancio, gli stanziamenti previsti per il 1990 sarebbero sufficienti. A mio avviso (si tratta solo di una impressione derivante dalla mia esperienza), vi potranno essere carenze; se esse emergeranno, si provvederà con i mezzi aggiuntivi con i quali si deve intervenire.

La qualità dei servizi rappresenta un obiettivo di fondo, legato alla tecnicizzazione dei servizi stessi, alla professionalità e quindi anche all'uso che dobbiamo fare di tutti gli strumenti a disposizione, ivi compreso il rilancio della Scuola superiore della pubblica amministrazione, una delle finalità della legge sulla dirigenza.

Quella di disciplinare l'intera materia a livello contrattuale, evitando leggine scoordinate, onorevole Calvanese, è un'esigenza fondamentale, perché giustamente i sindacati ci fanno osservare che noi li richiamiamo alla responsabilità ma poi, in Parlamento, approviamo leggi che scardinano la situazione. Purtroppo molte volte accade che tali leggi non vengano esaminate nemmeno dalle Commissioni competenti; per esempio, nel caso di una

« leggina » di riforma di un settore dell'amministrazione, l'approvazione – all'ultimo momento – di un emendamento riguardante il personale, può sconvolgere un assetto e creare situazioni di grande difficoltà. All'inizio di questa tornata elettorale, il ministro Cirino Pomicino si è impegnato ad evitare la presentazione di leggi di questo tipo e ad opporsi in sede parlamentare ad emendamenti in materia. Si tratta di una posizione sulla quale concordo pienamente e mi auguro che venga condivisa da tutti i colleghi, per evitare di mantenere in continuo sommovimento il pubblico impiego: cito il caso di quei dipendenti che la mattina, prima di iniziare a lavorare, si dedicano alla lettura della *Gazzetta Ufficiale* per vedere se l'ultima legge approvata reca una norma che li agevola o li danneggia; quindi, per molti questa lettura diventa preliminare al lavoro.

In ordine al lavoro straordinario, debbo precisare che è anch'esso regolato da una trattativa sindacale, che ha individuato i settori nei quali lo straordinario debba essere concesso, a prescindere dal fatto che si è cercato di comprimerne il costo ai livelli difendibili giudizialmente. Nelle aziende si registra un livello di straordinario abbastanza elevato (cito il caso dell'amministrazione delle poste) collegato al tipo di lavoro, ai turni, alle esigenze improvvise. Il personale di alcune amministrazioni (per esempio quella del Ministero dell'interno, con la polizia e i vigili del fuoco, o quella del Ministero della difesa, con i carabinieri), avendo beneficiato dell'orario di lavoro ridotto, cioè delle 36 ore, per coprire i turni stabilmente deve effettuare due ore di straordinario.

GEROLAMO PELLICANÒ, *Relatore per l'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente.* Ma questo può essere definito lavoro straordinario ?

REMO GASPARI *Ministro per la funzione pubblica.* Addirittura, per avere la certezza che i dipendenti non si rifiutino di prestarlo, viene inserito in contratto l'obbligo di effettuare due ore di straordinario, quindi l'amministrazione – anche se non per tutti i dipendenti – ha il diritto di imporre due ore di straordinario. Ciò non avviene, per esempio, nei piccoli centri, ma nelle città lo straordinario deve essere imposto a tutti, altrimenti non è possibile comporre i turni di lavoro.

GEROLAMO PELLICANÒ, *Relatore per l'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente.* Viene imposto per attività che si possono considerare ordinarie in relazione al tipo di servizio ?

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica.* Certamente.

Per quanto concerne, in particolare, il lavoro straordinario presso la Presidenza del Consiglio, è connesso alla necessità di garantire negli uffici di gabinetto dei ministri la presenza di personale sia la mattina, sia il pomeriggio. È indispensabile far fronte a tale esigenza ricorrendo allo straordinario, poiché i turni ordinari non lo consentirebbero.

Vi sono poi uffici che prevedono una turnazione che copra l'arco delle 24 ore, per esempio il dipartimento per la protezione civile, l'ufficio cifra presso la Presidenza del Consiglio, i servizi di collegamento con le ambasciate al Ministero degli affari esteri; si tratta di uffici tutti individuati, in seguito ad una serrata trattativa con i sindacati condotta nel corso della mia precedente esperienza in questo incarico. Anche in tali casi, comunque, le ore di straordinario sono state ridotte al minimo indispensabile.

Complessivamente, il ricorso allo straordinario diminuisce di anno in anno; la tendenza dei sindacati, che il Governo non ha intenzione di contrastare, è quella di evitarlo del tutto, per trasformarlo in un fondo di incentivazione.

In risposta all'onorevole Calvanese, devo dire che effettivamente al Senato, con il parere contrario del Governo, è stato approvato un emendamento soppressivo dell'articolo 16 della legge n. 56. La mia intenzione era quella di recuperarne il contenuto attraverso il combinato disposto di due emendamenti agli articoli

2 e 4 del provvedimento; la volontà di quel ramo del Parlamento era, però, per quanto riguarda i comuni, le province e gli enti locali in genere, di sopprimere la norma: il Governo, non condividendo tale impostazione, nel disegno di legge presentato al Senato l'ha reintrodotta.

Il problema, comunque, presenta difficoltà che devono essere superate; la formulazione dell'articolo 16 della legge n. 56 va rivista. A tal fine gli uffici del dipartimento hanno in programma di consultare l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM per trovare una soluzione che vada incontro alle loro esigenze senza, però, arrivare alla soppressione della norma. Non si vede, del resto, perché si dovrebbe sopprimere un articolo che, a suo tempo, fu richiesto proprio dagli enti locali.

Per quanto riguarda le qualifiche superiori, gli amministratori rivendicano un diritto, che credo nessuno possa loro contestare: la sicurezza che le mansioni più complesse siano affidate a persone capaci; se ad un amministratore si toglie la possibilità di garantire la presenza di personale qualificato nei punti più delicati dell'apparato, non si può poi chiamarlo a rispondere della funzionalità della pubblica amministrazione.

FLORA CALVANESE. Pensavo ad una riforma che, prevedendo lo snellimento delle procedure, salvaguardasse il sistema dei concorsi.

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica.* Come lei sa, sono stato proprio io l'ispiratore di tutte le riforme relative ai concorsi finora attuate. La prima modifica delle procedure tradizionali in materia fu realizzata nel 1970 con un provvedimento di cui fui firmatario: successivamente, quando ho assunto nuovamente l'incarico di ministro per la funzione pubblica, vi è stata un'altra sostanziale modifica di tale sistema. Lo stesso articolo 16 della legge n. 56 è nato da un'intesa tra me ed il ministro De Michelis.

La mia opinione è che la forma più garantista di selezione nei concorsi sia quella operata attraverso i *quiz,* credo che il calcolatore si riveli il commissario più rapido e più rispettoso della *par condicio* tra i concorrenti. Anche per quanto riguarda la mobilità del personale, ho manifestato ampia disponibilità ad incontrare i sindacati per concertare i criteri che poi saranno inseriti nel calcolatore; deve essere quest'ultimo ad operare le scelte. In tale materia, infatti, è indispensabile acquisire un'oggettività di giudizio e di azione che costituisca una garanzia democratica per tutti.

Mi pare di aver fornito risposta a tutte le questioni sollevate. Sono comunque a disposizione per ulteriori, eventuali richieste.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare, non formalmente, il ministro, poiché ha fornito molti chiarimenti ed interessanti elementi senz'altro utili ai lavori della Commissione.

La seduta termina alle 13,50.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. GIANLUIGI MAROZZA

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia delle Commissioni e degli Organi Collegiali l'11 gennaio 1990.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO