

COMMISSIONE XI

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

III

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 LUGLIO 1992

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

AUDIZIONE DEL SOTTOSEGRETARIO DI STATO PER IL TESORO, ONOREVOLE MAURIZIO SACCONI, SULLA POLITICA PER IL PUBBLICO IMPIEGO

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE VINCENZO MANCINI

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Audizione del sottosegretario di Stato per il tesoro, onorevole Maurizio Sacconi, sulla politica per il pubblico impiego:	
Mancini Vincenzo, <i>Presidente</i>	37, 52
Bolognesi Marida (gruppo rifondazione comunista)	43, 44
Galasso Alfredo (gruppo movimento per la democrazia: la Rete)	47, 48
Larizza Rocco (gruppo PDS)	43
Morgando Gianfranco (gruppo DC)	46
Pizzinato Antonio (gruppo PDS)	40, 52
Provera Fiorello (gruppo della lega nord)	51
Rebecchi Aldo (gruppo PDS)	48
Sacconi Maurizio, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	37, 40, 44, 47
Widmann Hans (gruppo misto-SVP)	52

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15.

Audizione del sottosegretario di Stato per il tesoro, onorevole Maurizio Sacconi, sulla politica per il pubblico impiego.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera, del sottosegretario di Stato per il tesoro, onorevole Maurizio Sacconi, sulla politica per il pubblico impiego.

Secondo quanto deliberato dall'ufficio di presidenza, la Commissione, prima dell'avvio dell'attività riguardante i singoli provvedimenti e dopo aver ascoltato il ministro del lavoro sulle problematiche di sua competenza riguardanti la politica del lavoro, la struttura del salario, la contrattazione e la politica previdenziale, avvia oggi questo incontro con l'onorevole Sacconi, cui è stata attribuita la delega in materia di pubblico impiego.

A lui rivolgo il nostro saluto, l'augurio di buon lavoro, ringraziandolo per aver accolto il nostro invito ed esprimendo la certezza — da tempo conosco il sottosegretario ed il suo interesse ad uno stretto rapporto tra Governo e Parlamento — che intensa sarà la sua collaborazione.

Le problematiche inerenti al settore sono ampie, per cui non intendo indicare temi particolari. Gradiremmo conoscere l'opinione del Governo su una vasta tematica, nonché sulle parti del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, riguardanti le misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica, che proprio ieri abbiamo esaminato (il provvedimento, infatti, contiene numerosi riferimenti sui quali sarà opportuno conoscere il pensiero del sotto-

segretario) e sul disegno di legge delega, attualmente all'esame del Senato, per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità e di pubblico impiego.

MAURIZIO SACCONI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Ringrazio il presidente per le cortesi parole di saluto e di augurio rivoltemi. Certamente la collaborazione ed il confronto con la Commissione saranno intensi, anche perché vasta è la materia che saremo chiamati a discutere e sulla quale — mi auguro — insieme decideremo.

Era mia intenzione fornire alla Commissione un documento anche formalmente compiuto. Per ragioni di tempo non ho potuto farlo, ma mi riservo di consegnare alla Commissione — possibilmente oggi stesso o al più tardi entro domani — un documento contenente anche alcune complesse statistiche che penso potranno essere utili ai fini di un approfondito esame delle tematiche oggetto dell'audizione. Pertanto oggi mi limiterò a fornire alcuni spunti emblematici.

Sostanzialmente, vorrei riferire alla Commissione in merito alla fotografia ragionata che il Governo ha voluto fare della condizione della pubblica amministrazione, a premessa delle azioni deliberate dal Consiglio dei ministri. Queste ultime sono state impostate — tengo a sottolinearlo — in modo opinabile quanto si vuole, ma in forma assolutamente coordinata tra il disegno di legge delega e il decreto-legge, al punto che tutto inizialmente fu composto in un atto unico. Le parti che si è ritenuto rivestissero i requisiti della necessità e dell'urgenza sono state poi trasferite nel decreto-legge.

Passando ad una rapida analisi della struttura e del costo del lavoro pubblico, vorrei anzitutto sottolineare che il corretto posizionamento competitivo del sistema Italia dipenderà in maniera determinante dalla modernizzazione culturale e gestionale dell'apparato pubblico, atteso che il confronto fra Stati, in particolare della CEE, riguarderà non solo la competitività delle imprese, ma anche la qualità, il modo di essere e di operare delle amministrazioni pubbliche, nonché i condizionamenti positivi o negativi che ciascuna di esse eserciterà sulle rispettive attività produttive.

È evidente che saranno vincenti i modelli di gestione della cosa pubblica caratterizzati da meccanismi snelli, automatici ed efficienti. Sarà in definitiva lo stato della pubblica amministrazione a condizionare la produttività e la capacità competitiva dell'intera economia nazionale. La sfida dell'integrazione europea si gioca quindi sul terreno dell'efficacia e dell'efficienza del sistema pubblico.

Il modello pubblico che si riuscirà a costruire, anche attraverso l'impiego strategico delle tecnologie informatiche, condizionerà lo scenario socio-economico internazionale, in particolare europeo, per i prossimi decenni. La sfida sarà vinta da quei paesi che riusciranno a creare, un « differenziale di modernità » dei servizi pubblici, in grado di incrementare sensibilmente l'efficienza e l'efficacia del sistema pubblico.

Il confronto con i paesi dell'Europa — in particolare con la Francia e la Germania — mostra un'evoluzione del numero dei pubblici dipendenti italiani sostanzialmente in linea con quanto in essi è avvenuto. Infatti, nel periodo che va tra il 1981 ed il 1990, il numero dei dipendenti si è incrementato, in Italia, di circa l'1 per cento medio annuo, sopravanzato, per altro, dall'incremento registrato in Spagna (+ 4,1 per cento). Il Regno Unito mostra un decremento medio annuo dello 0,2 per cento. Complessivamente, nell'Europa dei Dodici il tasso medio annuo di incremento del numero dei pubblici dipendenti nel periodo considerato è dello 0,3 per cento.

Se si depurano i dati afferenti gli occupati nel settore del pubblico impiego della dimensione demografica del paese di appartenenza, si perviene all'evoluzione degli addetti in percentuale alla popolazione. Così operando si evince che, sul complesso della popolazione, i pubblici dipendenti variano tra il 5 per cento circa della popolazione in Spagna ed oltre il 9 per cento di quella del Regno Unito. Il nostro paese si posiziona intorno al 6 per cento, superato da Francia e Germania.

Ma se, in assoluto, il numero dei dipendenti pubblici non appare del tutto incoerente con i nostri partner europei, lo stesso non può dirsi per la massa retributiva e la retribuzione *pro capite*. Entrambi gli aggregati espressi in ECU mostrano, per il nostro paese, incrementi medi annui di circa il 10 per cento, ben al di sopra della media europea (6 per cento). Solo la Spagna mostra un incremento della massa salariale paragonabile all'Italia, ma ciò è giustificato — come abbiamo detto — dal forte incremento che in questo paese ha avuto il numero dei pubblici dipendenti (oltre il 4 per cento annuo), reso necessario dalle relative situazioni d'arretratezza. Avrò comunque modo di far pervenire alla Commissione delle tabelle contenenti i dati complessivi.

Per quanto riguarda la retribuzione, quella italiana ammonta a 30 milioni di ECU, quella tedesca a 26,7, quella francese a 24,8, quella del Regno Unito a 18. Mi riprometto, prossimamente, di compiere un confronto, che potrebbe risultare significativo, fra la retribuzione — diciamo di ingresso, comprensiva di tutti gli aspetti accessori — italiana e quella degli altri paesi europei. Come voi sapete, infatti, la retribuzione italiana è particolarmente elevata; possiamo stimare — ma si tratta di un dato « rozzo » — quella d'ingresso al sesto livello in circa un milione e mezzo di lire al mese. In Italia, in dettaglio, il personale dipendente compreso negli otto comparti del pubblico impiego, contrattualizzato o meno, si è stabilizzato nel 1990 a poco più di 3 milioni 300 mila dipendenti, con una leggera flessione tra il 1988 ed il

1990 (- 0,7 per cento). E questi, fra l'altro, sono gli anni del blocco o del blocco relativo!

A detto personale va, però, aggiunto il personale dei corpi militari e militarizzati, i magistrati, i dipendenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, addivenendo ad un complesso di circa 3 milioni 700 mila unità.

Quanto alle retribuzioni medie per comparto, esse hanno avuto tra il 1988 ed il 1990 dinamiche diverse legate alle vicissitudini contrattuali del triennio stesso: ad esempio, la scuola ha beneficiato degli effetti del contratto fin dal 1988, con un conseguente limitato incremento nel 1990 rispetto al 1988, mentre altri comparti hanno raggiunto l'ipotesi d'accordo successivamente.

In media la predetta tornata contrattuale ha prodotto incrementi retributivi di circa il 10,6 per cento medio annuo, mentre la massa salariale si è incrementata del 10,1 per cento a causa delle lievi contrazioni di personale che si sono riscontrate nella scuola, negli enti locali e nelle aziende autonome. Ma, oltre che per avere goduto di un triennio contrattuale — mi sia consentita l'espressione — particolarmente « ricco », il pubblico impiego si contraddistingue per elevati valori di *turn over* sia con riferimento alle nuove assunzioni sia, in modo particolare, con riferimento ai passaggi di livello determinati dagli avanzamenti di carriera.

In un'apposita tabella, relativa ai dati per il 1990, viene effettuato, per otto comparti, un confronto tra il *turn over* per assunzioni e cessazioni (per esempio, per il comparto dei ministeri è del 5,83 per cento; per quello degli enti locali è del 4,95 e per quello della sanità è del 7,21) e il *turnover* per assunzioni e passaggi di livello (per il comparto dei ministeri è dell'8,64 per cento, per quello degli enti locali è del 7,26, per la sanità è del 10,25). Il differenziale ci dà la dinamica dell'accesso a qualifiche superiori.

Altro elemento caratterizzante il pubblico impiego in Italia è la cattiva allocazione sul territorio delle risorse umane. Infatti, ad esempio, per il comparto scuola,

a fronte di un valore medio nazionale che mostra quasi due unità di personale ogni cento abitanti, le regioni del nord mostrano valori compresi tra l'1,57 della Liguria e l'1,87 del Friuli, mentre quelle del centro sud mostrano valori tra il 2,01 dell'Abruzzo e il 2,90 della Basilicata.

Per capire meglio l'entità del fenomeno rilevo che se, per ipotesi, si potesse eliminare il citato inspiegabile divario si potrebbero, attraverso processi di mobilità, utilizzare in settori diversi circa 200 mila unità. Lo stesso discorso vale, in generale, per gli altri comparti del pubblico impiego.

In un'altra tabella viene riportato, sempre per otto comparti, il rapporto percentuale fra occupati e popolazione, sia come media nazionale sia come rapporto minimo e massimo. Ad esempio, per il comparto dei ministeri la media nazionale è dello 0,48 per cento; a livello regionale, il rapporto minimo è, per la Lombardia, dello 0,19 per cento, mentre per il Lazio è dell'1,53 per cento; per il comparto degli enti locali la media nazionale è dell'1,18 per cento, mentre il rapporto minimo, per il Veneto, è dello 0,89 per cento ed il rapporto massimo è, per la Basilicata, dell'1,64 per cento. Relativamente a questi dati, avverto che i confronti nazionali sono di fonte ISTAT, mentre i dati nazionali sui pubblici dipendenti sono di fonte Osservatorio del pubblico impiego.

Vista questa inevitabilmente schematica fotografia della struttura del costo del lavoro pubblico, appare essenziale completarla considerandone il rilievo nell'ambito del totale delle spese sostenute dal complesso delle pubbliche amministrazioni, per intenderci il cosiddetto settore pubblico allargato e non dunque lo Stato in senso stretto.

Nel 1991, le spese sono state, al netto degli interessi sul debito (interessi che ammontano a circa 140 mila miliardi) di 623 mila 500 miliardi di lire, di cui 181 mila 200 miliardi destinati alla retribuzione del personale in attività (il 29,1 per cento del totale).

Un altro 30 per cento riguarda le pensioni; si tratta di un dato complessivo

comprendente le pensioni di invalidità, il trattamento di fine rapporto e, se non erro, anche l'onere nel bilancio dello Stato per il sistema previdenziale.

ANTONIO PIZZINATO. Ritengo che non siano compresi anche i dati relativi all'INPS.

MAURIZIO SACCONI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Vi fornirò un dato più certo al riguardo.

ANTONIO PIZZINATO. Risulterebbe un dato dell'8 per cento in più nelle pensioni rispetto alle retribuzioni.

MAURIZIO SACCONI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Per ora, dispongo soltanto del dato certo sulle retribuzioni del personale in attività che, come ho accennato, è pari a circa un terzo delle spese del settore pubblico allargato.

Gli obiettivi di convergenza sottoscritti a Maastricht e l'emergenza finanziaria, indotta anche dalla presunta debolezza del « sistema Italia » nel mercato internazionale, costringono a considerare prioritariamente il costo del lavoro pubblico quale fondamentale variabile dipendente, nell'ambito dell'azione di risanamento. Non si tratta — sia chiaro — di considerare asetticamente l'incidenza relativa di questa fondamentale voce di costo in quanto, ovviamente, ancor più per le funzioni di interesse collettivo, sarà determinante considerare il rapporto del costo stesso con i benefici che produce. Questi ultimi, tuttavia, non possono diventare un parametro alternativo e sono anzi strettamente correlati, anzi strumentali, rispetto a quei parametri fondamentali che, come sappiamo, sono stati considerati in quanto relativi al rapporto fra debito e disavanzo pubblico, da un lato, e prodotto interno lordo, dall'altro lato. Si tratta, cioè, dei vincoli e delle scadenze stabiliti a Maastricht.

Quella delineata è la doverosa, ineluttabile svolta culturale, oltre che politica, da cui muove la volontà di un Governo che non a caso si caratterizza per l'imputa-

zione ad uno stesso ministro delle attribuzioni del tesoro e del dipartimento per la funzione pubblica. Non è certo casuale, quindi, l'introduzione nella stessa normativa d'urgenza — ed ancor più nel disegno di legge delega — di un parametro troppo a lungo trascurato, quale quello della massa salariale globale e per singoli comparti, ovvero il parametro del costo complessivo del lavoro.

In armonia con tali premesse, il Governo ha disegnato quindi un'azione di riforma per la quale ha chiesto di poter emanare norme delegate, delle quali le norme contenute nel decreto-legge n. 333 costituiscono coerente anticipazione. Infatti, dopo circa un decennio di sperimentazione della normativa derivante dalla legge-quadro sul pubblico impiego — la legge 29 marzo 1983, n. 93 — ed a seguito dell'applicazione delle norme sulla dirigenza statale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, si è avvertita la necessità di rivedere il quadro d'insieme delle norme sul pubblico impiego, per conseguire i seguenti obiettivi: la complessiva razionalizzazione del sistema, il miglioramento della sua efficienza e produttività, il controllo rigoroso della dinamica della spesa.

A questi fini, il Governo ha provveduto ad emanare il decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica, nel cui ambito sono state dettate specifiche disposizioni per contenere la spesa nel settore del pubblico impiego. Tale obiettivo si realizza con il divieto, fino al 31 dicembre 1992, di nuove assunzioni nelle amministrazioni pubbliche, con un rigido contenimento delle crescite retributive, che verrà reso possibile vincolando l'autorizzazione del Consiglio dei ministri alla sottoscrizione delle ipotesi di accordi sindacali del pubblico impiego per l'anno 1992 a verifiche tendenti ad accertare che l'aumento complessivo — dovuto a qualsiasi causa, contrattuale o meno — della massa salariale o della retribuzione media rispetto a quelle registrate nel 1991 non sia superiore al tasso d'inflazione programmato.

Mi auguro che la norma sia chiara: né la massa salariale di ciascun comparto, cioè il costo del lavoro complessivo, né la retribuzione media possono lievitare, per qualsiasi ragione, oltre il tasso d'inflazione programmato e rispetto ai corrispondenti valori registrati nel 1991. Come sapete, il disegno di legge delega, si fa carico di un'analoga preoccupazione per l'area non contrattualizzata affinché in essa non si registrino incrementi retributivi superiori al tasso d'inflazione programmato. Si è voluto fornire, quindi, ai tavoli contrattuali un contesto coerente con le affermazioni che la parte pubblica è vincolata a sostenere in quella sede.

Il disegno di legge delega, in coerenza con le anticipazioni cui ho accennato, ha assunto i noti e ben più ambiziosi obiettivi: il primo è la progressiva contrattualizzazione del rapporto di lavoro, la cui normativa viene unificata sotto l'egida del diritto comune, con il conseguente graduale affidamento delle relative controversie alla giurisdizione ordinaria. In sostanza, da sentenze *erga omnes* si passerà a sentenze riferite soltanto ai diretti interessati: la gradualità è ovviamente resa necessaria dalla predisposizione delle condizioni idonee perché la giurisdizione ordinaria sia in grado di sopportare il forte impatto che ne conseguirà. Ritengo, inoltre, di poter affermare che il disegno di legge delega è stato definito sulla base di contenuti assolutamente coerenti con il disegno di legge che il precedente Governo aveva presentato in seguito ad un'intesa con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Il secondo obiettivo è quello del riordinamento della dirigenza pubblica, da conseguire con una più marcata attribuzione di autonome competenze alla figura dirigenziale, che viene rafforzata nei suoi poteri d'impulso, di direzione, di coordinamento e sottoposta nel contempo ad una verifica dei risultati di gestione. Si dettano principi per realizzare nuove modalità di reclutamento, di mobilità, di rimozione e di gestione del personale dirigenziale. In sostanza, s'intende mutuare dalla riforma della dirigenza (che da anni giace in Par-

lamento) quel potenziamento dell'autonomia responsabile della dirigenza che in quella stessa riforma era prevista e che si dovrebbe definire sia in rapporto alla direzione politica, sia in rapporto alle unità sulle quali la dirigenza deve esercitare a pieno la propria capacità di indirizzo e di governo, per poi rispondere di quei risultati di gestione che la delega vuol far verificare *a posteriori*, anche utilizzando professionalità private.

Un altro obiettivo è quello dell'utilizzo ottimale delle risorse umane che si vuole raggiungere soprattutto attraverso una migliore distribuzione del personale in servizio; la definizione delle dotazioni organiche del personale per ciascun ufficio, anche territoriale; la permanenza nella sede di prima destinazione per almeno sette anni e non più cinque. Tale ultima previsione è accompagnata da indicazioni limitative nei confronti dei comandi, dei distacchi, cioè di quelle forme di assegnazione del personale che non costituiscano trasferimento. Emerge soprattutto la richiesta di disporre di norme delegate volte a combattere i comportamenti elusivi che il pubblico dipendente autonomamente, o con la collusione del responsabile della pubblica amministrazione, spesso riesce nei fatti a realizzare.

In seguito ad una nostra ispezione, nei giorni scorsi è stata registrata in un ufficio la presenza di circa settanta persone a fronte di una previsione di tredici unità contenuta nella pianta organica. Tali distonie si verificano frequentemente tanto che non credo di aver rivelato situazioni sconvolgenti. Ritengo che esse non debbano suscitare sorpresa o scandalizzare, ma piuttosto essere motivo per individuare azioni credibili volte a rimuovere un fenomeno non più sopportabile per le distorsioni e per i costi che induce.

Si intende perseguire l'obiettivo di una migliore distribuzione del personale anche attraverso il più ampio ricorso alla mobilità volontaria e d'ufficio tra le diverse amministrazioni pubbliche e le diverse aree territoriali. Sulla base dell'esperienza e dei rilievi critici — in ordine alle quali potrei esprimere alcune riflessioni partico-

lari, eventualmente riportandole per iscritto per comodità dei vostri lavori — si intende irrobustire i meccanismi di mobilità volontaria e soprattutto avviare una mobilità d'ufficio, che, ancorché teoricamente prevista, non è stata mai realizzata. Ciò si rende necessario anche per disporre del collocamento in disponibilità, con conseguente collocamento a riposo dopo due anni, ove il dipendente non ottemperi alla mobilità d'ufficio ed ovviamente prima abbia rifiutato la mobilità volontaria.

Si rende necessario il flessibile impiego del personale in mansioni diverse da quelle proprie; mi riferisco in particolare alla possibilità di utilizzare il dipendente, per esigenze di ufficio e in modo occasionale, in mansioni proprie della qualifica immediatamente inferiore precedentemente occupata. Ciò anche alla luce del cosiddetto compattamento, che scaturiva da un accordo collaterale cui si vuole dare oggi forza normativa più ampia.

Si prevede, inoltre, lo svolgimento di concorsi unici per profili professionali, la semplificazione delle prove concorsuali con l'ausilio di mezzi informatici al fine di ridurre, anche in sede di preselezione, il numero dei candidati.

Il quarto obiettivo riguarda il controllo rigoroso del costo del lavoro da attuare con procedure di verifica e di contenimento della spesa entro limiti massimi globali ben definiti. A tal fine sono previsti sistemi per il controllo finanziario dei costi contrattuali da contenere entro limiti predeterminati che comportino, in caso di scostamenti, il rientro nei limiti di spesa attraverso la proroga dell'efficacia temporale dei contratti o la sospensione dell'iter contrattuale ovvero la sua esecuzione parziale.

Per raggiungere tale obiettivo, si intendono rafforzare i compiti di controllo e di intervento del nucleo di valutazione istituito — sebbene ancora non attivato — presso il CNEL, a norma dell'articolo 10 della legge n. 412 del 1991. Tale organismo, su richiesta del ministro per la funzione pubblica o delle organizzazioni sindacali, ha il compito della certificazione dei costi del lavoro pubblico, tenendo

conto delle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato, dal dipartimento per la funzione pubblica e dall'ISTAT.

Nell'intenzione del Governo, esso dovrebbe diventare una sorta di nucleo di garanti che non effettua rilevazioni di primo livello, ma verifica quelle fornite dai soggetti ricordati e, se richiesto, certifica una determinata condizione dalla quale dovrebbero conseguire alcune azioni di rientro del costo del lavoro nei limiti prefissati, anche agendo sull'applicazione dei contratti o sulla loro durata.

Tutte queste tematiche fanno riferimento alla scelta, cui prima facevo cenno, in base alla quale il costo del lavoro pubblico viene considerato una variabile dipendente. Quando infatti prevale — così come avviene attualmente — il concetto della sua indipendenza, la relativa spesa, in quanto ritenuta obbligatoria, viene regolarmente effettuata, senza che neppure il verificarsi di eventi straordinari (come una sentenza della Corte costituzionale o della giustizia amministrativa) induca a individuare le coperture dei maggiori oneri.

Il Governo ritiene che per la realizzazione di tutti gli obiettivi innanzi precisati si renda necessario definire una più puntuale metodologia nelle relazioni sindacali; queste si devono basare sul presupposto che il costo del lavoro non può e non deve in alcun modo essere considerato come una variabile indipendente. Esso, invece — se effettivamente si vuole realizzare il suo contenimento — deve essere collegato a punti di riferimento ben definiti, a tetti predeterminati e insuperabili che debbono costituire essi stessi vincoli giuridici.

Pertanto, prima di avviare le trattative per ciascun comparto di contrattazione collettiva nel pubblico impiego, sarebbe utile pervenire ad un accordo globale con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative. Tale accordo potrà certamente essere realizzato nell'ambito delle trattative sul costo del lavoro, che il Governo intende riavviare nei prossimi giorni, per concluderle il più presto possibile (cercando di avvicinare le posizioni delle parti sociali, tuttora divergenti sui

punti fondamentali) al fine di rendere competitivo il prodotto dell'azienda Italia nello scenario internazionale, e in particolare, in quello europeo.

Anche se non è mia intenzione indicare in questa sede una sorta di via pregiudiziale, mi sembra di poter dire che una caratteristica fondamentale delle relazioni sindacali debba essere la flessibilità e che qualsiasi impostazione aprioristica conduca ad inutili irrigidimenti. Mi sono perciò permesso di sottolineare l'utilità di un'intesa globale con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, a monte di auspicabili intese nei singoli comparti.

Non posso che ravvisare nel « tavolo » del costo del lavoro che è stato già aperto, il luogo ideale per una tale intesa; un'intesa che dovrebbe caratterizzarsi soprattutto per la comune volontà di utilizzare una stagione contrattuale certamente definibile « di transizione » rispetto alla cosiddetta privatizzazione dei rapporti. Ci attende una stagione negoziale radicalmente nuova e caratterizzata da quegli aspetti che ho sommariamente richiamato e che ci auguriamo possano essere condivisi dal Parlamento, in modo che sia possibile arrivare ad un maggior numero possibile di miglioramenti qualitativi.

Si pone l'esigenza di trovare un punto di equilibrio fra il legittimo obiettivo di remunerare adeguatamente le fatiche ed i meriti del personale del pubblico impiego e quello di contenere il costo del lavoro, nell'ambito della più generale spesa del settore pubblico allargato e del bilancio dello Stato in relazione agli obiettivi comunitari. Forse la conclusione alla quale sto per arrivare potrà apparire « rozza », ma il punto di incontro tra queste due esigenze non può che essere quello di più forti differenziazioni e più trasparenti possibilità di selezione. È evidente, infatti, che non è possibile assegnare, in modo indifferenziato, ad un grandissimo numero di pubblici dipendenti incrementi retributivi consistenti perché ciò non consentirebbe quel risanamento finanziario che tutti ammettono essere necessario. Non sono più eludibili, inoltre, esigenze di omologazione

del lavoro pubblico con il lavoro privato, e del lavoro nel suo insieme. Non a caso credo si possa dire che questo è il fondamento dell'attività della Commissione lavoro pubblico e privato.

ROCCO LARIZZA. Credo che, nel quadro di un unico rapporto riguardante i dipendenti pubblici e privati, sarebbe utile avere una documentazione più articolata. Per quanto ci riguarda, esamineremo le tabelle che ci sono state promesse e valuteremo alcune delle risposte che il Governo, con i provvedimenti preannunciati, darà ai problemi presenti nel settore del pubblico impiego.

Ritengo che non sarebbe male avere a nostra disposizione un quadro completo del numero dei distacchi sindacali, politici o di altro genere riguardanti i pubblici dipendenti e, possibilmente, dei relativi costi. Tale documentazione potrà risultare utile anche per una valutazione riguardante — perché no! — gli stessi parlamentari.

Come neodeputato sono infatti curioso di sapere quanti parlamentari, per esempio, percepiscano una retribuzione aggiuntiva all'indennità parlamentare, oppure quanti percepiscano una retribuzione da parte della pubblica amministrazione senza esercitare la corrispondente funzione. Lo chiedo perché a me risulta che nel settore privato, se non si esercita un lavoro continuativo, non si percepisce la retribuzione.

Voglio semplicemente dire che, quando qualcuno invoca il rigore, deve dimostrare di attenersi a sua volta. Non si può fare rigore a senso unico!

MARIDA BOLOGNESI. Vorrei fare solo alcune brevissime considerazioni anche perché mi riservo di intervenire nuovamente dopo aver esaminato la documentazione promessaci dal sottosegretario Sacconi.

Una prima osservazione riguarda la manovra del Governo in tema di pubblico impiego. Come è a tutti noto, nella legge finanziaria del 1992 risultavano stanziati per i contratti del pubblico impiego solo 2

mila miliardi, che non sono neppure sufficienti per mantenersi all'interno del tasso d'inflazione programmato.

MAURIZIO SACCONI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Perché non sono sufficienti ?

MARIDA BOLOGNESI. Il ministro Rosa Russo Jervolino ha detto che farà tutto il possibile perché il contratto del comparto della scuola sia concluso quanto prima. Se ciò avverrà entro il 1992, è evidente — dopo un rapido calcolo — che non sarà possibile mantenersi all'interno del tasso d'inflazione programmato.

Il nostro gruppo dà una risposta molto severa a quanto detto dall'onorevole Sacconi, che ha definito « doverosa ed ineluttabile svolta culturale » l'utilizzo ottimale delle risorse, per un servizio della pubblica amministrazione che sia migliore per gli utenti oltre che qualitativamente e professionalmente accettabile per i lavoratori.

L'articolo 2 del decreto legge n. 333 prevede il blocco delle assunzioni fino al 31 dicembre 1992. Vorremmo in proposito capire se la manovra proposta risponda ad una specifica pianificazione: cosa succederà, per esempio, a partire dal gennaio 1993 ? Ritengo, infatti, che non si possa procedere ad una manovra come quella delineata in questa sede dal sottosegretario Sacconi — che viene descritta addirittura come una svolta culturale in vista dell'unificazione europea — senza che il Governo abbia definito in precedenza un piano sul quale sia possibile esprimere una valutazione complessiva.

Vorrei inoltre sapere se il blocco delle assunzioni riguardi anche il personale precario — i lavoratori trimestrali, quelli stagionali, e così via — utilizzato in alcuni settori della pubblica amministrazione. Una serie di servizi, infatti, potrebbe trovarsi nell'impossibilità pratica di funzionare, a partire da settembre: posso in proposito richiamare il caso della scuola, o quello di diversi comuni che hanno assunto personale precario. Inoltre, il nuovo decreto-legge n. 345, che reitera il decreto-legge n. 293, non contiene più la proroga

per il personale precario negli enti locali, inizialmente prevista in un comma che è stato poi soppresso.

In sostanza, vorrei domandare al sottosegretario Sacconi in quale situazione ci si troverà a settembre quando, in conseguenza sia del blocco delle assunzioni sia della mancata proroga per il personale precario (che, lo ripeto, diversi comuni sono stati costretti ad assumere), una serie di servizi — fra i quali la scuola, settore che conosco meglio degli altri — non avrà la possibilità di funzionare. Non è possibile trovare almeno una soluzione temporanea al problema ?

Il sottosegretario Sacconi ha altresì ricordato che fra i tagli previsti vi sono quelli concernenti gli incentivi economici, ai quali invece si ispirano gli ultimi contratti di molti comparti: in proposito, ricordo ancora il contratto della scuola — che però non è il solo — nel quale gli incentivi economici rappresentano una parte consistente del salario. D'altro canto, gli incentivi economici non sono stati applicati da molti enti locali perché non è stata ancora raggiunta una soluzione per il contratto decentrato. In sostanza, vi sono alcune situazioni in sospenso collegate ai vecchi contratti e non è dato sapere come il Governo intenda intervenire in questo ambito: se voglia, ad esempio, cancellare la filosofia sulla quale si è basata la conclusione del contratto della scuola, ispirata alla qualità del lavoro gratificata da un incentivo economico. Dopo soltanto pochi mesi pare si affermi il contrario: non si dovrebbe più fare riferimento a quella filosofia ed al rapporto fra qualità del servizio e salario.

Nell'ambito della manovra economica, inoltre, si tagliano i trasferimenti agli enti locali, che quindi non riceveranno una parte delle risorse finanziarie che consentono, per esempio, il pagamento degli stipendi ai dipendenti comunali. Ne consegue una specifica domanda: i dipendenti degli enti locali saranno pagati fino alla fine dell'anno ? Ormai, purtroppo, questo è il livello della discussione !

Al di là della filosofia generale della manovra, che il gruppo di rifondazione

comunista non condivide, va sottolineato che il blocco dei contratti e delle assunzioni, i tagli nel settore del pubblico impiego, uniti ad altri fattori, come il mancato ripristino della scala mobile per i salari, determinano una fortissima penalizzazione per il pubblico impiego, che dovrebbe trovare un correttivo nell'ambito della stessa manovra.

Con riferimento poi al progetto di privatizzazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego, va innanzitutto osservato che esso si ispira ad una filosofia di unificazione al ribasso: la volontà di unificare il rapporto di lavoro sembra coincidere, infatti, con quella di rendere più precarie le condizioni di lavoro nel settore in cui erano, anche se minimamente, più tutelate. Ciò non è accettabile: il problema dell'omologazione e dell'unificazione del rapporto di lavoro — effettivamente da affrontare, anche in relazione alla riforma previdenziale — non può essere ispirato ad un canovaccio che fa riferimento alle condizioni più svantaggiose.

Appare inoltre alquanto discutibile l'introduzione del progetto di privatizzazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego nell'ambito di una manovra considerata urgente: quel progetto, infatti, richiede tempi opportunamente meditati, nonché una programmazione a lungo termine che non sembra affatto contenuta nella manovra del Governo. In sostanza, considero pericoloso ed improprio avviare la riforma del rapporto di lavoro nel pubblico impiego nell'ambito della manovra ora all'esame del Parlamento. Qualcuno dovrebbe spiegare cosa potrebbe accadere nel pubblico impiego: un ministero potrebbe cominciare prima di un altro a privatizzare il rapporto di lavoro? Quali reali possibilità di applicazione esistono, considerando che le realtà interessate — dal ministero all'ente locale con meno di 16 dipendenti — sono estremamente diverse fra loro?

Mi lascia infine perplessa l'affermazione del sottosegretario Sacconi secondo la quale esiste un accordo a monte con le organizzazioni sindacali sulla riforma del rapporto di lavoro nel pubblico impiego.

Vorrei ricordare in questa sede le condizioni in cui la scuola italiana si è chiusa un mese fa: è stata necessaria la circolare del ministro Gaspari, che, a mio avviso, è criticabile « al cubo » e non semplicemente « al quadrato », come ho evidenziato in un'interrogazione nella quale l'ho giudicata ai limiti della costituzionalità. Tale circolare ha consentito la chiusura formale dell'anno scolastico, ma ha sicuramente lasciato una situazione di disagio e di malcontento, al di là di quello che le organizzazioni sindacali hanno concordato con il Governo.

Vorrei comprendere se il Governo, quando parla di riforma del rapporto di lavoro, di mobilità volontaria e d'ufficio, di esubero e di tetti considerati invalicabili, quando fa riferimento agli obiettivi comunitari, consideri tutti i comparti, compreso quello della scuola, con le loro particolari esigenze, con la necessità di assicurare una qualità del servizio e del lavoro diversa da quella che ha caratterizzato questi ultimi mesi ed anni. Mi chiedo se, a fronte della scarsa rappresentatività dimostrata dalle organizzazioni sindacali nella scuola ed allo svolgimento burocratico — a colpi di circolari! — di esami e scrutini il Governo valuti la necessità di affrontare la questione della qualità del servizio.

Non vorrei che il Governo intendesse misurarsi con gli accordi di Maastricht senza preoccuparsi di qualificare i nostri comparti, in particolare quello della scuola. Gli obiettivi imposti dall'integrazione europea non sono esclusivamente di natura economica, ma riguardano anche la qualità della preparazione delle future generazioni.

Altre domande desidererei porre, ma mi limito a quelle sin qui formulate, in maniera anche abbastanza confusa, lasciando agli interventi successivi il compito di considerare gli ulteriori aspetti. Mi associo comunque alla richiesta avanzata dall'onorevole Larizza: nel momento in cui vengono deliberati tagli molto pesanti nel settore pubblico, vale la pena di considerare anche le situazioni di chi percepisce una retribuzione cui non corrisponde l'effettivo svolgimento di un servizio.

GIANFRANCO MORGANDO. Mi limiterò a qualche breve considerazione, riservandomi di intervenire nuovamente anche sulla base della documentazione che il sottosegretario ha affermato di voler trasmettere alla Commissione.

Ritengo sia da condividere l'impostazione culturale enunciata dall'onorevole Sacconi come valutazione di fondo rispetto alle problematiche del pubblico impiego, quali il forte collegamento tra l'evoluzione, lo sviluppo della competitività del sistema e la modernizzazione dell'apparato pubblico. È uno degli elementi su cui ci stiamo confrontando nell'ambito di un dibattito sui problemi dello sviluppo economico e del superamento dei suoi nodi.

Se consideriamo questa impostazione come una premessa valida da condividere, occorre approfondire alcune considerazioni strategiche. In primo luogo — e ciò è emerso in modo evidente anche dalla sua relazione introduttiva — non possiamo tollerare l'esistenza di grandi sperequazioni a livello territoriale e in una serie di altri ambiti della pubblica amministrazione.

In Italia non si registra un'esuberanza nell'offerta dei servizi richiesti dal funzionamento del sistema economico; al contrario, quest'ultimo sollecita maggiori servizi all'apparato pubblico, a fronte di una difficoltà che quest'ultimo ha nel garantire l'erogazione degli stessi. Uso il termine « servizi » in maniera forse impropria, ma ritengo che intendiate comunque il mio pensiero.

Si pone dunque da un lato il problema dello sviluppo e della riqualificazione della pubblica amministrazione e, dall'altro, quello del contenimento della spesa. Poiché il sottosegretario ha fatto un breve cenno alla questione dell'introduzione di tecnologie informatiche, mi domando: come possiamo conciliare l'esigenza del controllo della spesa e dell'incremento quantitativo della pubblica amministrazione con quella della sua riqualificazione e dell'aumento della sua capacità di rispondere ai bisogni del sistema economico, produttivo e sociale? Si prospetta, infatti, il problema della riorganizzazione della pubblica amministrazione e dell'introdu-

zione massiccia di nuove tecnologie, che rappresentano uno degli strumenti privilegiati per raggiungere quell'obiettivo. Vorrei sapere se si è riflettuto su questi temi e se sono state formulate ipotesi di lavoro in proposito.

L'onorevole Sacconi ha illustrato le rilevanti sperequazioni nella distribuzione territoriale della pubblica amministrazione, in particolare dei suoi dipendenti. Ad esse se ne affianca un'altra: quella tra pubbliche amministrazioni diverse. Al nord, per esempio, viene posta la questione — preciso che non ho esperienze dirette in proposito — della diversità di trattamento tra amministrazioni locali e amministrazione dello Stato. Sotto questo aspetto, vorrei conoscere il pensiero del Governo in ordine agli effetti negativi e perversi che rischiano di essere prodotti dal blocco delle assunzioni.

Mi rendo conto che diventa difficile utilizzare, in un intervento di emergenza, strumenti più sofisticati, ma indubbiamente tale blocco tende a premiare le pubbliche amministrazioni, suddivise per territorio o per comparto, che hanno registrato un incremento maggiore ed a penalizzare gli enti locali — che pure ritengo abbiano il dovere di affrontare il problema della riorganizzazione dei loro servizi e dell'utilizzazione ottimale del personale — fino a mettere in discussione il funzionamento dei servizi stessi.

Desidero sottolineare un'ultima questione che è stata già sollevata e che intendo richiamare perché la considero importante. Le recenti tornate contrattuali avevano introdotto la flessibilità nel salario come elemento rilevante di valorizzazione delle possibilità di rinnovamento della pubblica amministrazione e del miglioramento della qualità dei servizi. Mi sembra di capire che in proposito si vada verso impostazioni di tipo diverso: potrei non aver inteso bene e perciò desidererei ricevere un chiarimento.

Concludo con un'ultima osservazione. Tra gli strumenti di controllo dell'evoluzione della spesa è stata individuata la definizione precisa delle piante organiche a tutti i livelli organizzativi, fino a quello

più semplice. Mi chiedo se questo non rappresenti un elemento di rigidità con effetti perversi rispetto all'obiettivo fissato o se, viceversa, risulti di qualche utilità. Francamente, ho la sensazione che sia preferibile andare nella direzione della flessibilità delle piante organiche e del loro controllo da parte dei dirigenti, responsabilizzandoli sotto il profilo del rapporto tra risorse impegnate e obiettivi raggiunti.

ALFREDO GALASSO. La relazione svolta dal sottosegretario Sacconi ha suscitato in me alcune perplessità. Non sono infatti riuscito a cogliere una linea che sia in qualche modo diversa da quella — più volte ribadita e, comunque, sicuramente insufficiente — attinente alla questione del contenimento del costo del lavoro.

Il problema del pubblico impiego appare oggi estremamente complesso e non solo nel nostro paese: i suoi risvolti non sono semplicemente di ordine finanziario. Desidero sottolineare con forza questa premessa per dire che, se la logica dovesse essere quella afferente il costo del lavoro e la pura e semplice contrattualizzazione, si potrebbe anche stabilire che non vi è più bisogno di un impiego pubblico. È evidente che ciò comporta, da un lato, l'introduzione di elementi di valutazione qualitativi e non soltanto quantitativi e, dall'altro, una scomposizione del cosiddetto mondo del lavoro pubblico nonché un'analisi molto differenziata. Non è possibile, a mio avviso, ricostruire una valutazione senza passare attraverso un'analisi assai particolareggiata ed articolata dei diversi settori. In altre parole mi chiedo: quando sarà possibile prevedere un'analisi più completa di un fenomeno così complesso? È, in sostanza, questa la prima richiesta di chiarimento che intendevo rivolgere all'onorevole Sacconi.

Vi è poi un'altra questione sulla quale intendo soffermarmi. Credo che non sia possibile porre in maniera corretta ed utile un problema relativo al pubblico impiego, anche dal punto di vista finanziario, senza avere in mente un'idea precisa a proposito della struttura che deve assumere la pubblica amministrazione. Tale tematica era

in auge ancora alcuni anni fa e si riteneva che dovesse essere preliminare a qualunque tipo di ragionamento sul pubblico impiego, tant'è che una delle critiche rivolte alla legge-quadro sul pubblico impiego fu proprio quella di una introduzione surrettizia di elementi di riforma della pubblica amministrazione, senza cercare invece di arrivare ad una riforma organica, o anche soltanto parziale, vertente cioè su tre o quattro punti fondamentali.

Del resto, la problematica in esame riveste, in un quadro di riferimento non più nazionale ma europeo, anche carattere di urgenza. Il problema, infatti, non è soltanto quello di un adeguamento del costo del lavoro. Se si trattasse soltanto di questo, non avrebbe senso neanche parlarne. Viceversa, il problema è quello di verificare che cosa si intenda oggi per pubblica amministrazione e, conseguentemente, che tipo di rapporto di lavoro debba essere ricostruito, ridisciplinato e riformato. Senza una precisa idea al riguardo, si rischia, in realtà, di fare un'operazione di piccolo cabotaggio, un'operazione peraltro difficile da sottoporre, in questi termini, ad una necessaria verifica di consenso che, specialmente nel pubblico impiego, mi pare indispensabile. È questo un altro elemento di riferimento che manca, soprattutto in considerazione del fatto che qui si parla di tesoro e funzione pubblica come unico luogo di orientamento e di decisione del Governo.

Sono rimasto assai sorpreso dal fatto che in un quadro di riferimento come quello che ci è stato esposto, siano presenti alcuni elementi analitici. Francamente, la mia perplessità è aumentata quando ho sentito che uno dei problemi posti all'ordine del giorno è quello di costringere — diciamo così — il pubblico impiegato a svolgere una mansione immediatamente inferiore a quella rispondente al profilo professionale raggiunto.

MAURIZIO SACCONI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. È scandaloso che una persona, che fino a ieri ha fatto la dattilografa, batta ogni tanto a macchina?

ALFREDO GALASSO. Non sto dicendo questo! Del resto (l'interruzione mi convince ulteriormente di ciò) lo sminuzzare la questione a tale livello — senza cioè intendere quale siano i principi o i valori di riferimento — conferma in che modo si vuole affrontare e risolvere il problema. A me, comunque, non interessa affrontare questo punto specifico del problema, anche se rimango sorpreso nel constatare l'esistenza di dettagli simili in un'analisi che, a mio avviso, necessita di collegamenti di altro genere.

Analogo ragionamento può essere fatto per l'annoso problema della dirigenza. Il sottosegretario sa bene da quanto tempo si discuta di riforma della dirigenza! Dobbiamo intenderci: se vogliamo passare concretamente attraverso la rottura del rapporto tra politica e amministrazione, questo è un nodo cruciale, che deve però essere esplicitato. A tale riguardo, è indispensabile che si orienti la disciplina di questo rapporto sia verso l'alto che verso il basso. Gli strumenti possono essere neutrali, ma concretamente possono anche non esserlo, a seconda degli obiettivi che si intendono raggiungere. Ecco perché gli obiettivi debbono essere dichiarati! Potrebbe, al limite, realizzarsi una maggiore politicizzazione del dirigente attraverso la modifica della forma del rapporto di lavoro: e questo è un altro punto di collegamento con la complessiva riforma della pubblica amministrazione. Del resto, non è nella disciplina del rapporto che si può determinare il senso di questa modifica.

Un'altra richiesta di chiarimento riguarda l'intenzione di arrivare ad un affidamento delle controversie alla giurisdizione ordinaria (il sottosegretario ha usato l'espressione « contrattualizzazione del rapporto »). Io non avrò niente in contrario, anzi sarò felicissimo se il rapporto di pubblico impiego verrà inquadrato sotto la giurisdizione ordinaria. Vorrei però capire se si tratterà soltanto di un passo verso l'unità della giurisdizione — che, come giurista, considero sommamente civile — o piuttosto di una modifica del rapporto di lavoro, una modifica le cui modalità dovrebbero essere ben chiarite.

Poiché oggi non è possibile parlare, a mio avviso, di un'unica disciplina del pubblico impiego, ritengo sia necessario arrivare ad una scomposizione per settori. Non penso, infatti, che la via da percorrere possa essere quella di un'unica disciplina del pubblico impiego; caso mai si può parlare di garanzie generali per il pubblico impiego e, quindi, per il dipendente pubblico. Il problema della giurisdizione ordinaria si combina, quindi, con il tipo di statuto che si intende riconsiderare con riferimento al pubblico impiego: comunque, ripeto, sulla questione è bene effettuare un attento approfondimento.

Ho poi sentito il sottosegretario Sacconi fare riferimento all'esigenza di un accordo sindacale globale: anche in questo caso, richiamo le ragioni di perplessità e di insoddisfazione manifestate inizialmente. L'accordo sindacale globale rispetto al costo del lavoro, *tout court*, non mi piace affatto; l'accordo sindacale globale rispetto alla ricontrattazione di tutta la materia della pubblica amministrazione e del pubblico impiego mi comincia a sembrare più interessante.

Tuttavia, a questo punto, per essere chiari, vorrei che i soggetti fossero i medesimi. Se l'accordo sindacale globale riguarda temi di fondo, devono essere coinvolti tutti coloro che, in qualche modo, hanno responsabilità significative nei singoli comparti. In proposito, non vorrei che il concetto, già molto discusso, di rappresentatività (con riferimento ai sindacati maggiormente rappresentativi) valesse in una direzione per l'accordo sindacale globale e valesse invece in un'altra direzione per gli accordi di categoria. Dobbiamo intenderci al riguardo, poiché le parti sociali hanno un senso, ripeto, se non si tratta soltanto del costo del lavoro e se dunque tutte le esigenze del comparto vengono adeguatamente rappresentate.

Concludo riservandomi di intervenire in altra occasione sulle questioni più generali della politica per il pubblico impiego, oggetto dell'odierna audizione.

ALDO REBECCHI. Desidero svolgere alcune brevi considerazioni, che verranno

successivamente integrate da valutazioni più complessive da parte del gruppo del PDS in ordine ai problemi affrontati dal sottosegretario Sacconi. Richiamandomi ad una osservazione dell'onorevole Bolognesi, vorrei innanzitutto tornare a sottolineare che il testo del decreto-legge n. 345, che reitera il decreto-legge n. 293, esclude sostanzialmente la proroga dei contratti in scadenza del personale assunto in base alla legge n. 554, cioè di tutti i lavoratori con un contratto a tempo determinato, trimestrale o semestrale. Si determinerà di conseguenza una situazione di grande disagio per il funzionamento di alcuni uffici, di cui la nostra Commissione si è ampiamente occupata in passato: mi riferisco, per esempio, agli uffici dell'ACI, degli enti locali, dello stesso INPS. Si rischia, in sostanza, un ulteriore peggioramento dei servizi resi.

A parte le possibilità di modificare le norme contenute nel decreto-legge, nel corso dell'iter del disegno di legge di conversione, ritengo necessario richiedere al Governo che almeno i contratti già pronti non decadano: mi sembra, infatti, che esista tale rischio concreto. Non so con quale strumento normativo sia possibile intervenire in tal senso, ma al riguardo desidero richiamare la sensibilità del sottosegretario Sacconi.

Passando ad una considerazione di carattere generale, devo ricordare che nella passata legislatura abbiamo tentato di affrontare in maniera organica la materia che stiamo ora nuovamente esaminando: va rammentato, fra l'altro, che la materia del pubblico impiego è stata inserita fra le competenze della nostra Commissione proprio nel corso della X legislatura. I nostri tentativi al riguardo hanno però avuto alterna fortuna: la materia è molto complessa e su di essa ci siamo impegnati, anche in modo appassionato, tentando di raggiungere punti di equilibrio tra la disciplina pubblica e quella privata. Ritengo che l'attribuzione alla nostra Commissione — anziché alle Commissioni bilancio e cultura — delle competenze sul pubblico impiego tendesse proprio al perseguimento

di una normativa più equilibrata per il trattamento dei lavoratori pubblici e privati.

Nella passata legislatura, lo ripeto, ci siamo mossi in questa direzione con risultati alterni: le questioni del pubblico impiego si sono rivelate difficili da affrontare e spesso abbiamo dovuto rilevare le contraddizioni esistenti fra le affermazioni sul piano generale ed i comportamenti pratici nel corso del lavoro legislativo. Sebbene sia stato compiuto qualche passo in avanti, come abbiamo rilevato nel corso della discussione complessiva svoltasi nello scorso novembre sulla base di alcune interrogazioni che avevamo rivolto al ministro Gaspari, vi è ancora molta strada da compiere. Dovremo spesso affrontare problemi di non semplice soluzione e proprio per tale motivo è necessaria quella volontà politica forte e determinata che in passato, onorevole Sacconi, non è stata sempre riscontrata negli atti concreti, al di là delle affermazioni di principio.

Desidero raccogliere il ragionamento preliminare svolto dall'onorevole Sacconi come una positiva novità: mi riferisco, in particolare, alla necessità di stabilire un rapporto di collaborazione, pur nella diversità delle posizioni, fra il Parlamento e l'Esecutivo, che considera fra i propri obiettivi prioritari quelli della riforma della pubblica amministrazione e della omogeneizzazione delle condizioni delle varie categorie dei lavoratori.

Colgo l'occasione per richiamare il problema delle condizioni di lavoro nelle piccole imprese. Esistono infatti sostanzialmente tre diversi tipi di rapporto di lavoro: quello del pubblico impiego, quello privato nelle grandi imprese e quello privato nelle piccole imprese. Per quest'ultimo, siamo riusciti in passato ad ottenere qualche risultato positivo, per esempio con la legge di tutela per i lavoratori delle piccole imprese, anche se la disciplina di talune fattispecie continua ad escludere le imprese con meno di quindici dipendenti.

In ogni caso, se l'Esecutivo si muoverà con determinazione e coerenza, senza intenti punitivi, (come peraltro mi sembra di aver inteso), vi potrà essere la disponibilità

politica del nostro gruppo, poiché siamo di fronte ad un elemento di sicuro interesse — per il quale da tempo ci battiamo — per ottenere una condizione normativa più giusta e più equa, in quanto meno differenziata fra le diverse categorie di lavoratori.

Insisto nel dire che l'operazione non sarà semplice e dovrà essere seguita da atti concreti. Da questo punto di vista, le scelte maturate in questi giorni dal Governo, quelle del decreto-legge e del disegno di legge delega, sembrano contraddire la volontà di instaurare il necessario spirito di collaborazione per realizzare le riforme.

Il sottosegretario conosce la nostra posizione circa il ricorso « insistito » ai decreti-legge. Riteniamo che sulle materie in oggetto si possa ragionare e che non siano ravvisabili gli elementi di necessità ed urgenza nell'esame delle questioni riguardanti il pubblico impiego. Analogamente, con riferimento al disegno di legge di delega sui quattro comparti (sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale), presentato nei giorni scorsi al Senato e di cui discuteremo probabilmente dopo la pausa estiva, sarebbe stato preferibile proporre organici disegni di legge sui quali fosse possibile sviluppare un dibattito parlamentare molto più serio e compiuto.

Pertanto, quando la Commissione sarà chiamata a dare il proprio parere sugli aspetti di sua competenza, il mio gruppo si esprimerà negativamente per una ragione di impostazione, di individuazione degli strumenti giuridici — ripeto che si sarebbero potute scegliere, come più volte era stato affermato, altre vie — e per alcune questioni di merito, sulle quali non ci troviamo d'accordo.

Una di queste — l'abbiamo già sollevata nel corso dell'audizione del ministro del lavoro — è l'intenzione del Governo di mantenere entro un tasso d'inflazione programmato l'incremento del salario dei lavoratori pubblici e privati.

Pur comprendendo la filosofia che è alla base di tale orientamento, abbiamo in proposito un'opinione diversa. Potrei anche riconoscere che i salari dei pubblici dipen-

denti sono più elevati di quelli dei lavoratori privati, ma ciò non toglie che quelle retribuzioni, una volta acquisite, debbono essere convenientemente difese, quanto meno rispetto al tasso d'inflazione. In caso contrario dovremmo riconoscere un appiattimento sui livelli inferiori; cosa, questa, che sarebbe in assoluta contraddizione con la necessità di recuperare salari complessivamente più dignitosi per i lavoratori. In questo senso, supposti equi quelli del pubblico impiego, dovrebbero essere piuttosto aumentati quelli dei dipendenti privati. Una volta acquisito quest'orientamento, credo che non possiamo consentire la perdita di potere d'acquisto reale da parte dei salari del settore pubblico.

La proposta del Governo di mantenere gli aumenti entro il tasso d'inflazione programmato non ci convince, in quanto, a nostro avviso, dovremmo ragionare attorno al tasso d'inflazione reale. La stessa proposta avanzata dal presidente della Commissione, che fa riferimento ai tassi tendenziali, non ci persuade, pur cogliendone lo spirito di mediazione.

Condivido pienamente un'osservazione del sottosegretario, circa i destini del paese. Certamente essi dipendono anche da fattori diversi da quelli di cui ci occupiamo: penso alle vicende di Palermo, alla tenuta dell'ordine democratico, a problemi che ormai incombono in modo drammatico. In ogni caso, la crisi economica e finanziaria costituisce un'aspetto degno della massima considerazione.

In un passaggio della sua relazione l'onorevole Sacconi affermava che il destino dell'Italia, la sua collocazione in Europa, le sue prospettive di sviluppo dipenderanno dalla sfida che saremo capaci di raccogliere e di vincere nelle questioni riguardanti il funzionamento complessivo della macchina dello Stato, di tutto il comparto pubblico. Dobbiamo raccogliere questa sfida. Alcuni diritti dei cittadini in questi anni sono stati in parte « violentati » — mi sia consentito ricorrere ad un aggettivo piuttosto forte — nel senso che spesso, invece di trovare soddisfazione, non sono stati garantiti e rispettati. Da questo punto di vista, si profila un pro-

blema molto serio che attiene alla sostanza della nostra democrazia, cui si affianca anche quello del costo del lavoro, della competitività e della produttività. È dunque inevitabile che l'Esecutivo e il Parlamento — che pone l'accento sulla necessità di sviluppare ragionamenti e di assumere le relative determinazioni — affrontino le questioni che sono dinanzi a noi.

A mio avviso, giocheremo molto della nostra credibilità in ragione della ritrovata competitività che sapremo attribuire al comparto pubblico, cui riconosco grande importanza lungo le due direttrici da me configurate: il recupero di una sempre maggiore produttività e la capacità di rispondere compiutamente alle domande rivolte dai cittadini alla pubblica amministrazione.

In ordine all'unificazione, alla privatizzazione del rapporto di lavoro, ho prima detto che dovremmo perseguire questa linea di tendenza in modo deciso. Varrebbe forse la pena di sviluppare una discussione specifica sul funzionamento della legge quadro e sui limiti che tale normativa ha evidenziato nel corso degli anni. Essa potrebbe rappresentare un punto di partenza, di ragionamento e di riflessione molto adeguato e perciò sarebbe opportuno ascoltare dal sottosegretario alcune mirate considerazioni. I limiti emersi in questi anni, a nostro modo di vedere, potrebbero essere superati con nuove normative sul rapporto di lavoro, cioè attraverso la configurazione precisa delle controparti e l'individuazione dei punti giuridici di riferimento cui rivolgersi per risolvere eventuali controversie; tutto ciò assicurerebbe una maggiore speditezza.

Il sottosegretario ha fatto riferimento ad una distribuzione iniqua del personale sul territorio. Non si tratta di un'osservazione teorica perché è un fatto che determina squilibri dal punto di vista della garanzia dei servizi.

Si è parlato di 200 mila dipendenti pubblici che potrebbero essere dislocati in modo diverso. Ho ascoltato con interesse la proposta di obbligare i dipendenti a rimanere fermi per sette anni (anziché cinque, com'è previsto attualmente) nel loro primo

incarico. Come intende muoversi il Governo in un settore così delicato, sapendo che alle spalle c'è purtroppo un intervento non sempre corretto, anzi spesso clientelare nella dislocazione del personale pubblico, in nome di interessi che nulla hanno a che fare con la necessità di garantire una certa efficienza del servizio?

Una volta fissato il rapporto tra personale e popolazione, si dovrà giungere al ripristino di parametri equi. Lei ha parlato, con riferimento alla classe insegnante, di due dipendenti ogni cento abitanti: quel che è certo è che il rapporto ottimale dovrà essere valutato attentamente e successivamente mantenuto in maniera rigorosa in tutto il territorio nazionale. Del resto si tratta di rispettare i diritti dei cittadini, vale a dire un'esigenza che non può venire meno in alcun caso.

Concludo, assicurando la disponibilità del nostro gruppo — come del resto è già accaduto nel corso della X legislatura — nel caso in cui il Governo vorrà portare avanti alcune linee di equità e giustizia, di razionalizzazione e un di maggiore rispetto dei diritti della gente. Se invece non dovesse essere questa la strada che il Governo volesse intraprendere, contraddicendo quindi affermazioni fatte sul piano generale già nella passata legislatura ed in palese contraddizione con quelli che sono gli interessi di fondo da me poc'anzi richiamati, netta sarebbe, onorevole Sacconi, l'opposizione del nostro gruppo.

FIORIELLO PROVERA. La mia sarà soltanto una breve considerazione di carattere generale. Penso, infatti che il traguardo da raggiungere sia quello della qualità del servizio da fornire ai cittadini. La nostra filosofia d'intervento si basa sul principio di un aumento dello stipendio. In sostanza, noi vogliamo pagare di più il lavoratore tenendo però conto dei seguenti fattori: qualità, quantità e responsabilità del lavoro svolto. Per evitare che ciò venga interpretato come un'affermazione demagogica, dirò che tale risultato può essere ottenuto con una razionalizzazione del settore. Tale razionalizzazione dovrà tener

conto della mobilità, sia provinciale sia regionale, per creare il minor disagio possibile al lavoratore.

Si dovrà altresì arrivare ad una razionalizzazione degli organici e ad un controllo dell'efficienza del lavoro: un controllo cioè che attenga alla quantificazione dell'attività svolta ed ai contratti di tipo privatistico.

È stato fatto un accenno al problema del sovrannumero degli organici e si è detto che ciò non rappresenta una sorpresa scandalosa. Trovo invece che sia veramente scandaloso che tale situazione sia stata tollerata fino ad oggi, pur essendo nota da tanto tempo.

HANS WIDMANN. L'onorevole Sacconi ci ha fornito dati interessanti che dovremo valutare con attenzione. Ciò detto, debbo evidenziare che da anni è stato previsto il blocco delle assunzioni, ma sempre da anni sono state introdotte facili deroghe, come mi è stato confermato anche dall'ex ministro Carli. Non ho mai compreso perché il blocco delle assunzioni venga predisposto ed imposto indifferentemente per tutto il paese. Nella mia provincia, per esempio, abbiamo notevoli carenze di organico e persone che percepiscono quasi due stipendi. Non c'è dunque quel risparmio che dovrebbe derivare dal blocco delle assunzioni.

Per il futuro, propongo che le decisioni in materia di assunzione di organici siano devolute agli organismi regionali e provinciali, prevedendo responsabilità precise per gli eventuali abusi che si dovessero registrare nelle amministrazioni. Attualmente, vi sono casi in cui l'organico ammonta a settanta unità anziché a tredici! Come può accadere tutto ciò?

Da ultimo, ritengo che lo Stato debba comportarsi come un serio datore di lavoro. I contratti collettivi debbono essere rinnovati nei termini previsti (non con ritardi che a volte arrivano a due anni) e

devono essere seriamente applicati inserendovi disposizioni che disciplinino un allineamento delle posizioni dei dipendenti pubblici a quelle dei lavoratori privati, nonché prevedendo per i dirigenti rapporti di lavoro a tempo determinato, così come avviene nell'industria dove, al massimo dopo cinque anni, in caso di prestazione negativa si ha la risoluzione del contratto.

ANTONIO PIZZINATO. Riservandomi di intervenire nuovamente, vorrei sapere dal sottosegretario onorevole Sacconi, visto che egli ha seguito nella passata legislatura l'intera vicenda di trasformazione in società per azioni degli istituti pubblici di credito, se la soluzione pensionistica individuata sia quella del fondo di riequilibrio garantito da parte delle aziende.

In altre parole, vorrei sapere dal Governo, ed in particolare dal Ministero del tesoro, se per la trasformazione delle aziende (a partire dai monopoli di Stato) in società per azioni, con il « passaggio » all'INPS, si pensi di istituire fondi di riequilibrio, nel caso specifico garantiti dal tesoro.

PRESIDENTE. In considerazione della rilevanza delle questioni in discussione in Assemblea, propongo di rinviare il seguito dell'audizione alla seduta di martedì prossimo.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 17,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 28 luglio 1992.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO