

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

## 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno,  
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

### 19° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 DICEMBRE 1988

**Presidenza del Presidente ELIA**

#### INDICE

##### **Disegni di legge in sede redigente**

«Disposizioni in materia di pubblico impiego» (1446), approvato dalla Camera dei deputati

##### **(Discussione e rinvio)**

|                                                                 |                               |
|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| PRESIDENTE .....                                                | Pag. 2, 6, 14 e <i>passim</i> |
| BOATO ( <i>Fed. Eur. Ecol.</i> ) .....                          | 9                             |
| CIRINO POMICINO, <i>ministro per la funzione pubblica</i> ..... | 6, 9, 10 e <i>passim</i>      |
| MAFFIOLETTI ( <i>PCI</i> ) .....                                | 10, 12, 13 e <i>passim</i>    |
| MURMURA ( <i>DC</i> ), <i>relatore alla Commissione</i> .       | 2, 9                          |
| SANTINI ( <i>PSI</i> ) .....                                    | 9                             |

*I lavori hanno inizio alle ore 11,50.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE**

**«Disposizioni in materia di pubblico impiego» (1446)**, approvato dalla Camera dei deputati  
(Discussione e rinvio)

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Disposizioni in materia di pubblico impiego», già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il relatore, senatore Murmura, di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

**MURMURA, relatore alla Commissione.** Signor Presidente, a mio parere, sarebbe stato opportuno unire all'esame del disegno di legge n. 1446 anche quello del disegno di legge n. 1193 d'iniziativa del Governo, volto ad incrementare l'efficienza della pubblica amministrazione. Quest'ultimo provvedimento, infatti, tratta in gran parte, soprattutto a seguito delle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati al disegno di legge al nostro esame, materia analoga: e, perciò, credo opportuno, specialmente se dovesse esservi un'ulteriore seduta dedicata all'esame di questo provvedimento, esaminare i due testi congiuntamente.

Il disegno di legge n. 1446 al nostro esame, che la Camera dei deputati ha approvato introducendo alcune modifiche, collegato con la complessiva manovra economico-finanziaria predisposta dal Governo, intende disciplinare in maniera diversa, rispetto alle precedenti e tuttora vigenti normative, il sistema delle assunzioni nell'intero comparto della pubblica amministrazione, non introducendo un blocco generalizzato delle assunzioni, cui hanno fatto seguito in realtà moltissime deroghe, ma stabilendo innovazioni, quali il *part-time* e il contratto a tempo determinato, a lungo sollecitate dalle organizzazioni sindacali e sulle quali il Parlamento aveva manifestato in varie occasioni il proprio favorevole orientamento.

Questi passi in avanti, non contraddetti dall'esigenza di operare specie nel Mezzogiorno per una minore disoccupazione giovanile tra i diplomati e i laureati, sono rivolti a riordinare norme ormai superate e non intendono certo esaurire l'intera problematica del settore. Si può dire che essi recepiscono sia i contenuti del decreto sulla mobilità che i risultati dell'accordo intercompartimentale sul pubblico impiego dello scorso luglio, di cui anche ieri si è parlato in occasione della discussione sulla tabella della Presidenza del Consiglio.

Desidero aggiungere, anche di fronte alle osservazioni di alcuni colleghi, che non sono condivisibili le proposte di quanti, non solo nel Mezzogiorno e per il Mezzogiorno, vedono la soluzione del problema occupazionale giovanile attraverso ulteriori, indistinte assunzioni nella

pubblica amministrazione, sia a livello statale che locale, senza aver presenti non solo ragioni finanziarie ma anche di efficienza dei servizi pubblici e di trasferimento delle risorse finanziarie a ciò destinate nel settore degli investimenti produttivi. Solo avendo presenti questi obiettivi, infatti, si potrà pervenire veramente alla unificazione reale del paese, che è lungi dall'essere raggiunta dopo molti decenni, anche per colpa di una certa mentalità che non voglio definire razzista, ma pararazzista, che molte volte noi vediamo nella stampa, nei *mass media* ed anche in alcune decisioni partitiche, per demerito di un certo meridionalismo che non esito a definire straccione.

Ciò nonostante, non può considerarsi certamente risolto il problema con le misure contenute in questo provvedimento. Tra Governo e Camera dei deputati è stato redatto un testo non meramente ragionieristico di blocco delle assunzioni, stante anche l'inosservanza del divieto contenuto nell'articolo 24 della legge finanziaria per il 1988, ma vengono normate - come accennavo - introduzione del *part-time* e assunzioni a tempo determinato per progetti finalizzati: e questo, credo, può essere considerato un fatto altamente positivo per la migliore gestione della pubblica amministrazione e voglia il cielo che si passi anche ad una valutazione del controllo sull'attività degli enti, in particolare quelli locali, basato su progetti, su raggiungimenti di obiettivi anziché l'attuale controllo meramente formalistico sugli atti e sulle deliberazioni.

La mobilità, inoltre, pur non rappresentando la panacea, va considerata come strumento, se vogliamo anche sperimentale, per utilizzare al meglio le risorse umane disponibili e per una flessibilità di impiego che potrà consentire migliori risultati. Inoltre, in tal modo ai giovani disoccupati, che sono numerosi e a cui non si può dare la speranza di un'occupazione in altri settori, si aprono prospettive nuove, senza farsi ubriacare dalle parole grosse, dai grandi discorsi, ma nell'intento di migliorare i livelli di produttività della pubblica amministrazione attraverso una programmazione preventiva dell'attività lavorativa. Occorre, perciò, non distribuire a tutti, come purtroppo si è fatto, generalizzati compensi incentivanti, spesso sinonimo del premio di presenza e dello straordinario forfettario, che appiattiscono e rendono omogenei i trattamenti, che in buona sostanza umiliano, ma è necessario individuare - credo che attraverso questo provvedimento qualcosa in tale direzione si muova - benefici economici che premino veramente la volontà e l'impegno, la professionalità e il merito degli impiegati.

In attesa dei pareri, vorrei passare all'esame di alcuni tra i più importanti articoli del disegno di legge n. 1446 che mi sembrano meritevoli di particolare attenzione.

L'articolo 1 stabilisce che per l'anno 1989 le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici non economici, le unità sanitarie locali, limitatamente al personale non sanitario, e le aziende pubbliche in gestione commissariale possono ricoprire i posti resisi vacanti per cessazioni dal servizio comunque verificatesi dal 1° gennaio 1988, nei limiti del 25 per cento dei posti. Il comma 2 prevede che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro per la funzione pubblica e di concerto

con il Ministro del tesoro, saranno individuati gli enti pubblici non economici che, per ridotte dimensioni strutturali e per la specificità dell'attività svolta, possono essere esentati dalle limitazioni previste dal comma precedente.

Il comma 3 interessa in maniera particolare gli enti locali, mentre il comma 4 prevede la deroga per le amministrazioni provinciali ed i comuni della regione siciliana. A questo proposito ritengo che, ove dovessero apportarsi emendamenti al testo, si dovrebbe prevedere qualcosa di analogo a quanto previsto nel decreto-legge per Reggio Calabria e l'intera regione. Tuttavia personalmente escluderei tale norma, perchè comporta un ulteriore appesantimento degli organici degli enti locali e non credo sia di beneficio per l'economia di quelle zone.

Il comma 4 ha particolare importanza non solo laddove subordina le assunzioni all'attuazione della disciplina sulla mobilità del personale, ma soprattutto perchè disciplina in modo diverso rispetto alla legge n. 444 il trasferimento agli enti locali dei fondi necessari a coprire gli oneri derivanti dal trattamento economico del personale trasferito agli enti stessi a seguito delle procedure di mobilità. È norma importante, perchè attua un precetto costituzionale molte volte dimenticato, in base al quale il conferimento di nuovi oneri agli enti locali deve essere accompagnato da un'adeguata dotazione di mezzi finanziari.

Per le unità sanitarie locali, oltre all'assunzione di personale in relazione alle specifiche autorizzazioni in deroga già concesse, vi sono una serie di altre misure che ritengo utili ed opportune, ma che forse meriterebbero una più puntuale precisazione per evitare un ulteriore appesantimento degli organici, visto che si parla in maniera generica di personale non sanitario; sarebbe meglio precisare per evitare di aumentare il numero degli inservienti e degli sfaticati.

Il comma 8 dell'articolo 1 fa salva la possibilità di assunzioni obbligatorie relative alla categorie privilegiate, cosa che ritengo giusta per tutte le categorie, tranne forse che per gli invalidi civili, a meno che non si recepisca in maniera più chiara una diversa metodologia di individuazione della invalidità e della applicazione delle relative percentuali.

Il comma 11, introdotto dalla Camera dei deputati, prevede un'ipotesi di mobilità all'interno della stessa amministrazione qualora, esperite le procedure di mobilità volontaria, risulti in esubero ulteriore personale. In questo caso, sarebbe stato utile aggiungere qualcosa per il personale assunto in base alla legge n. 285 del 1977, affinchè risulti chiaro che anche questo personale è soggetto alle procedure di mobilità volontaria.

L'articolo 2 attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di autorizzare ulteriori assunzioni ricorrendo agli idonei di graduatorie approvate nel quadriennio 1985-1988. Possono essere altresì autorizzate immissioni in servizio del personale delle forze armate ed i trattenimenti in servizio di personale delle forze armate, dei Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. L'ultimo comma dell'articolo 2 viene ad abrogare dal 1° gennaio prossimo le norme della legge finanziaria 1988 relative al blocco degli organici, nonchè quelle che

istituivano presso la Presidenza del Consiglio un ruolo speciale nel quale venivano trasferiti i dipendenti in esubero non reimpiegati nella amministrazione di provenienza.

All'articolo 3 vengono previste norme particolari in riferimento alle università e alle scuole di ogni ordine e grado, che ritengo possano essere considerate positivamente.

L'articolo 4 si interessa del malfamato ente Ferrovie dello Stato: dico malfamato perchè se si fossero accolte tutte le osservazioni e le indicazioni formulate proprio in questa Commissione, parecchie delle incongruenze – per non dire altro – oggi denunciate e lamentate non si sarebbero verificate.

Pertanto, non occorre tanto riformare il bicameralismo, quanto, attraverso un serio e sereno esame da parte della seconda Camera, le leggi malfatte. L'articolo 4 prevede il blocco delle assunzioni anche nei confronti dell'ente Ferrovie dello Stato, delle gestioni commissariali e delle aziende regionalizzate, provincializzate e municipalizzate.

L'articolo 5 contiene norme specifiche per le assunzioni in deroga presso le unità sanitarie locali e per gli enti pubblici non economici dipendenti dalle Regioni, in base alle quali le Regioni provvedono ad attivare la mobilità tra gli enti da esse dipendenti.

L'articolo 6 dispone in ordine al trattamento previdenziale sulla base del criterio della iscrizione al regime pensionistico dell'amministrazione o dell'ente di destinazione.

L'articolo 7 prevede la possibilità per le amministrazioni civili dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, di istituire rapporti di lavoro a tempo parziale e stabilisce altresì le metodologie attraverso cui realizzare questo obiettivo, dettando regole generali sul sistema del rapporto di lavoro a tempo parziale. È importante la disposizione del comma 7, che prevede la possibilità di conferire incarichi di consulenza professionale a qualificati esperti iscritti negli albi professionali, in relazione alla realizzazione dei progetti-obiettivo che rappresentano un sistema particolarmente nuovo e interessante.

Al comma 8, si prevede il divieto temporaneo di ricostituire rapporti a tempo determinato con gli stessi soggetti, quando non sia trascorso un periodo di tempo di durata doppia rispetto a quello del precedente rapporto a tempo determinato. Forse anche qui sarebbe utile ed opportuno aggiungere quanto è stato introdotto dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato circa l'estensione del divieto anche per le convenzioni, risultando che alcune amministrazioni, talora per superare il già esistente divieto, sia pure in un arco temporale di tre mesi anziché di un anno, ricorrono al sistema delle convenzioni con lo stesso personale che in un primo tempo era stato assunto a tempo determinato.

L'articolo 8 detta norme provvisorie per il trattamento di quiescenza e di previdenza del personale assunto a tempo parziale.

L'articolo 9 modifica norme di carattere finanziario.

L'articolo 10 richiama l'attenzione su un problema esaminato ieri, cioè stabilisce il reimpiego delle somme destinate dall'articolo 26 della legge finanziaria 1988 al finanziamento dei progetti finalizzati, dei progetti sperimentali e dei progetti-pilota, somme non impegnate alla chiusura dell'esercizio 1988.

All'articolo 11 si prevede la sospensione temporanea (comunque non oltre il 31 dicembre 1990) di alcune norme relative ai criteri di determinazione del fabbisogno del personale e delle relative assegnazioni per gli uffici locali, le agenzie postali e telegrafiche e per gli uffici esecutivi; la sospensione è disposta pure per le norme che disciplinano la determinazione complessiva dei ruoli organici del personale delle aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

Concludendo, ritengo che, forse con l'introduzione di modifiche dettate dalla doverosa valutazione della Commissione su alcune di queste norme, l'impianto del disegno di legge nel suo complesso non possa che avere l'approvazione del Senato, sia pure con l'auspicio di norme più complessive. Siamo consapevoli del fatto che quanto contenuto nel disegno di legge deve tenere conto del collegamento con la legge finanziaria, come sappiamo che altre norme, qui non accolte, possono rientrare in una più attenta valutazione dell'intera materia riguardante il personale della pubblica amministrazione, che per la complessità della situazione è certamente uno dei settori in cui il più delle volte si dovrebbe agire con incisiva rapidità.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il senatore Murmura per la sua esposizione e dichiaro aperta la discussione generale.

**CIRINO POMICINO, ministro per la funzione pubblica.** Signor Presidente, se mi è consentito, vorrei ringraziare l'onorevole relatore per l'analisi dettagliata dei vari punti contenuti nel provvedimento, che nella sostanza intende dotare la pubblica amministrazione di alcuni strumenti di cui è attualmente priva. Vorrei comunque premettere una considerazione di carattere politico. Dal dibattito sull'argomento è emerso che, quando si ipotizza che tutto ciò che è privato è positivo e che tutto ciò che è pubblico è inefficiente o inefficace, con la conclusione di privatizzare tutto, si evita il problema di fondo che è quello invece di dotare la pubblica amministrazione di strumenti più adeguati e moderni affinché il settore pubblico recuperi lo spazio perduto.

Questo disegno di legge, lungi dall'esaurire la questione degli strumenti necessari per consentire alla pubblica amministrazione il raggiungimento di un adeguato livello di efficienza nelle prestazioni, avvia però – insieme ad altri provvedimenti che il Governo ha già messo a punto – un processo di ammodernamento. Quindi, il dato di fondo da considerare, come ha osservato anche il senatore Murmura, è che noi non possiamo più continuare – e lo dico anche se può sembrare strano da parte di un rappresentante del Governo – con i blocchi delle assunzioni. Perchè lo abbiamo previsto per questo anno, anche se con l'impegno a non ripeterlo l'anno prossimo? Perchè quest'anno il blocco delle assunzioni non è legato tanto all'esigenza del contenimento della spesa, che pure si determina agevolando quindi gli equilibri di bilancio, quanto all'attivazione di una normativa che consenta, da un lato, una riallocazione della risorsa lavoro all'interno della pubblica amministrazione e, dall'altro, l'adozione di quegli strumenti che ricordava il senatore Murmura, come il rapporto di lavoro *part-time* e i contratti di lavoro a tempo determinato, per dare alla pubblica amministrazione la

flessibilità necessaria per far fronte ad esigenze improvvise e temporalmente definite. Tuttavia, dopo anni di blocchi permanenti, è giusto pretendere che si arrivi all'anno prossimo senza più dover ricorrere ad un blocco delle assunzioni del personale del pubblico impiego. Cito un solo esempio a proposito delle famose piante organiche territoriali. Attualmente, per quanto riguarda in particolare gli enti pubblici e i Ministeri, cioè quelle strutture della pubblica amministrazione che sono in genere sull'intero territorio nazionale, non abbiamo ad esempio la definizione di una pianta organica della regione Lombardia o della provincia di Milano per i Ministeri dell'interno o delle finanze o dell'INPS, ma abbiamo piante organiche generali a livello nazionale, per cui in realtà la gestione del trasferimento del personale è tale che si possono determinare squilibri territoriali molto significativi.

Ovviamente la definizione delle piante organiche territoriali non può essere devoluta alla legge, perchè ciò produrrebbe una rigidità intollerabile per le esigenze della pubblica amministrazione, poichè queste possono cambiare nelle varie province e regioni. Comunque, anche se in via amministrativa, le piante organiche territoriali vanno definite, perchè la politica dell'allocazione della risorsa lavoro deve essere funzionale alle esigenze di una pianta organica, a sua volta determinata in base alla domanda che quel territorio o quell'area comprensoriale esprime in termini di servizi di INPS, di Ministero delle finanze, e così via.

Con il decreto del Presidente del Consiglio 5 agosto 1988, n. 325, concernente la mobilità, e con il suo rafforzamento in chiave legislativa, si impedisce il reclutamento per quelle pubbliche amministrazioni che non attivano le procedure della mobilità. Quindi questo è un elemento determinante. In base a quanto prescritto dal predetto decreto n. 325 del 1988, abbiamo già ricevuto i dati concernenti 4.500 pubbliche amministrazioni su poco più di 9.000. Speriamo, con l'approvazione di questo provvedimento, nello spazio di qualche mese, di riuscire ad avere il quadro completo degli elementi informativi riguardanti la distribuzione della forza lavoro, che si pone in modo diverso per gli enti nazionali rispetto agli enti locali che hanno problematiche totalmente differenti.

Sotto il profilo politico riteniamo che gli strumenti adottati, sia con il ricordato decreto sulla mobilità sia con il provvedimento oggi in discussione, possano offrire al Dipartimento della funzione pubblica e alle pubbliche amministrazioni in genere il necessario supporto tecnico per distribuire in maniera ottimale la forza lavoro su tutto il territorio nazionale. Di qui, pertanto, una dizione che non è riportata nelle precedenti leggi finanziarie e neanche nell'ultima che si riferiva al 1988 e agli anni successivi. Se manteniamo inalterate le piante organiche con il blocco annuale delle assunzioni, determiniamo una situazione più compatibile con le grandezze economiche. In effetti quest'anno è stato compiuto un collegamento con il processo di mobilità, sperando di non dover ricorrere a ulteriori blocchi, che costituirebbero un fallimento del tentativo di ammodernare la gestione della pubblica amministrazione. È sorta poi una questione collegata per la quale intendo fornire qualche chiarimento. Intendo riferirmi all'emendamento proposto dal Gruppo comunista, che è stato fatto proprio del Governo quando è stato

eliminato il blocco delle assunzioni del personale sanitario delle USL. In tale occasione viene in rilievo una puntuale riflessione collegata alla mobilità. In sostanza non vi è eccedenza di infermieri o di medici per cui si rende necessario un blocco per poterli allocare. Si tratta – nella specie – di categorie per le quali o non c'è offerta di lavoro o c'è carenza di organico di personale non trasferibile da altre amministrazioni. Quindi era risibile un blocco, il cui valore è sempre di indirizzo, perchè alla fine ogni decisione in materia spetta sempre alle Regioni che hanno una potestà organizzatoria costituzionalmente protetta. D'altra parte l'unico vincolo determinante dovrebbe essere la capacità di prevedere il rispetto della dotazione del bilancio che il Fondo sanitario nazionale trasferisce alle Regioni. All'interno di tale disponibilità le Regioni hanno piena potestà organizzativa. Non riuscendo a vincolare il rispetto di questa dotazione di bilancio e inserendo un blocco delle assunzioni non risolveremmo il problema e si seguirebbe un sistema ritenuto non legittimo dalla stessa Corte costituzionale. Allora, perchè il Governo ha accettato il blocco per il personale non sanitario? Perchè in quella occasione, in un discorso pattizio con le Regioni, possiamo offrire personale alle unità sanitarie locali in quanto gli organi deliberanti di tali enti sono anche assemblee delle unità sanitarie locali e quindi, se hanno una eccedenza di personale, possono trasferirlo alle USL. Agendo sugli enti locali altro non facciamo che spingere ad attivare le procedure di mobilità laddove ricorrano i termini ai quali facevo in precedenza riferimento.

Circa qualche dubbio sollevato dal senatore Murmura vorrei dire che anche il personale assunto *ex lege* n. 285 del 1977 è considerato – agli effetti dei processi di mobilità previsti – dal già ricordato decreto del Presidente del Consiglio n. 325 del 1988. Con tale decreto tutto il personale di ruolo e fuori ruolo viene gestito unitariamente per cui, qualora si verificano eccedenze anche per il personale di cui trattasi, non stabilizzato in pianta organica, quest'ultimo, attraverso la mobilità, dovrebbe riallocarsi in modo diverso rispetto alle unità sanitarie locali.

Vorrei fare a questo punto una proposta di carattere essenzialmente cautelativo per quanto affermato ieri dal senatore Maffioletti e oggi ripetuto dal senatore Murmura. Io credo che il Regolamento del Senato ci consenta di mantenere in piedi il disegno di legge n. 1193 che concerne i rapporti di lavoro *part-time*. La maggior parte delle norme ivi contenute è stata trasferita in questo provvedimento dalla Commissione di merito della Camera dei deputati. Ciò potrebbe condurre al ritiro del disegno di legge n. 1193. Però, poichè il Governo ha interesse a non modificare i provvedimenti in esame, non escludo che nello spazio di poco tempo vi possano essere esigenze che richiedano l'emanazione di ulteriori norme. In tal modo, invece di addivenire ad eventuali modifiche del provvedimento in esame, si potrebbe recuperare quel disegno di legge approfondendo in esso l'esperienza che nei prossimi mesi può consolidarsi su tale tema. Il Regolamento offre alla Commissione e al Governo l'esame di un testo di legge nel quale eventualmente si possono inserire modifiche.

Voglio inoltre aggiungere che, secondo me, lo strumento proposto deve essere considerato l'ultimo di una serie di provvedimenti per il

personale in questione. In realtà, circa il discorso della mobilità, il Governo ha voluto predisporre una norma notevolmente innovativa: si tratta di inserire nel processo di mobilità le eccedenze dell'ente Ferrovie dello Stato. L'inserimento di questa norma intende corrispondere alla fase di profonda sperimentazione della gestione della pubblica amministrazione con una angolazione diversa. Ciò non significa che si procede a tentoni, ma che bisogna porre nel novero delle cose possibili eventuali errori di impostazione, risultati non ottimali raggiunti con i meccanismi di cui ci stiamo dotando. Tali ulteriori esigenze possono verificarsi nei prossimi mesi, quando si tenterà di mettere in circolo i dati delle ferrovie, ancora non ufficialmente comunicati, e che, per quanto si è appreso dalla stampa, dovrebbero essere dell'ordine di decine di migliaia di persone. Porre in mobilità tale personale è cosa estremamente difficile. Anche all'interno del Governo vi è stato il necessario dibattito e da più parti viene adombrata la necessità di prevedere licenziamenti, oppure la cassa integrazione o altre soluzioni. Devo ricordare a me stesso che la cassa integrazione costituisce il trasferimento sul bilancio dello Stato degli oneri necessari per sollevare le aziende. Nel caso specifico l'ente Ferrovie appartiene allo Stato e quindi non si sa in che modo potrebbe trasferirsi l'onere relativo all'eccedenza del personale dipendente.

In secondo luogo va osservato come nelle grandi imprese private, di fronte alla necessità di adottare licenziamenti dovuti a crisi di settore, in genere si è provveduto con ammortizzatori sociali come la cassa integrazione pluriennale o il prepensionamento.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. O con passaggi nella pubblica amministrazione.

CIRINO POMICINO, *ministro per la funzione pubblica*. La norma esistente nell'attività privata è presente anche nella pubblica amministrazione, però non mi risulta che questo sia l'elemento di fondo. Il vero problema è la rideterminazione delle piante organiche, la loro mobilità per una allocazione migliore. Gli strumenti flessibili quali il rapporto di lavoro *part-time* o il contratto di lavoro a tempo determinato possono rispondere ad esigenze temporanee per la pubblica amministrazione senza oneri permanenti.

BOATO. Per le ferrovie il vero problema riguarda il riordino generale, vista la percentuale del trasporto su gomma.

CIRINO POMICINO, *ministro per la funzione pubblica*. Essersi caricati di questo problema ha il significato di voler finalmente far qualcosa. Il Governo può anche incorrere in eventuali errori, ma, poichè lo spartiacque fra le varie forze politiche è modesto in quanto tutti vogliamo una amministrazione pubblica in grado di funzionare e di assicurare servizi efficienti, credo che nei prossimi mesi possa essere molto utile un confronto serrato, quasi un monitoraggio sugli strumenti che stiamo adottando in via amministrativa e legislativa.

SANTINI. Signor Presidente, vorrei chiedere un chiarimento all'onorevole Ministro, in merito all'equiparazione, contenuta nel

comma 1 dell'articolo 4, delle aziende regionalizzate e municipalizzate esercenti servizi di trasporto locale all'ente Ferrovie dello Stato. Io sono d'accordo sulla necessità di tale equiparazione, ma vi sono dei problemi nell'utilizzo del personale, che versa in situazioni molto differenziate.

CIRINO POMICINO, *ministro per la funzione pubblica*. La ringrazio, senatore Santini, perchè la sua domanda mi permette di spiegare cosa il Governo con quella norma ha voluto prevedere. Facendo questo riferimento, l'Esecutivo ha voluto comprendere l'ente Ferrovie dello Stato e le aziende municipalizzate nelle procedure relative alla mobilità. Ma non è detto che in tali amministrazioni il personale sia sempre in esubero, ve ne sono anche alcune che presentano notevoli carenze come ad esempio, nel caso specifico, le aziende municipalizzate. Il comune di Napoli ha appaltato al settore privato il servizio di nettezza urbana, il che, a mio avviso, è una scelta positiva, però ha dimenticato di stabilire che cosa fare del personale che era addetto a quel servizio, tra cui gli autisti. Nel contempo, l'azienda municipalizzata del trasporto ATAN bandisce un concorso per 800 autisti, mentre si poteva operare lo spostamento del personale da un'azienda all'altra (le norme relative alla mobilità nella nettezza urbana erano già previste, ma non sono state attuate). Ebbene, la norma contenuta nell'articolo 4 del disegno di legge al nostro esame avrebbe invece consentito di utilizzare gli autisti già addetti alla nettezza urbana per la guida dei mezzi pubblici di superficie della città di Napoli. Questo non è avvenuto e quindi, se non interveniamo in tempo, vi saranno 800 autisti in più nell'ATAN e circa 1.000 persone al comune di Napoli, fuori di effettiva destinazione funzionale.

Pertanto, l'aver sottoposto il personale di cui trattasi alle procedure della mobilità non porta a concludere che tutte le aziende abbiano eccedenze, ma fa risaltare il dato anche delle carenze rispetto alle quali si dovrebbe provvedere spostando il personale in eccedenza da un'azienda all'altra.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, il disegno di legge al nostro esame appartiene alle cosiddette leggi collegate. Per la verità, il collegamento è molto improprio perchè gli effetti di questo provvedimento si vedranno negli anni a venire, non credo che ne beneficerà nè la produttività della pubblica amministrazione, nè la spesa pubblica nel corso del 1989. Questo perchè le procedure previste dal disegno di legge sono tali per cui gli effetti non si capisce come si possano ragionevolmente produrre nell'arco di tempo considerato dall'attuale legge finanziaria.

Pertanto io definisco impropria la definizione contenutistica di legge collegata; si può accettare quella formale in quanto il disegno di legge collegato è quello che viene indicato nel documento di politica economica del Governo. Anche a questo proposito però dobbiamo fare una precisazione perchè per questa legge finanziaria la procedura non è stata eseguita in maniera completa, nè corretta, nè questo provvedimento era indicato nel documento iniziale di politica economica in modo specifico, tanto è vero che è un disegno di legge che ha raccolto altri oggetti strada facendo. Quindi, mi permetto di dissentire dalla

definizione che è stata data di legge collegata e dissento anche dal fatto che essa debba avere un *iter* speciale per andare avanti. Ciò non toglie che poi non vi poniamo ostacoli, però questo per essere precisi, per andare ai contenuti in modo rigoroso. Il rigore ormai non viene più neanche ricercato per tentativi nel campo della gestione del sistema pubblico per cui le intese – questo riguarda il Governo e in parte anche i sindacati – sovrastano i principi, le cose sistematiche; io sono molto allarmato e preoccupato per questo modo un po' pressapochista di condurre le cose e questo disegno di legge risente di una certa improvvisazione. Infatti, quello che ci ha illustrato il ministro Cirino Pomicino, che stimo moltissimo, che spero possa portare una spinta nel campo della funzione pubblica, è suggestivo, però il sistema della mobilità è stato diverse volte, almeno per un decennio, considerato dal legislatore e non si è mai risolto molto su questo terreno. Il sistema dei ruoli unici, concepiti come serbatoi presso la Presidenza del Consiglio, per irrorare il personale nelle amministrazioni carenti di organici, non ha funzionato e così altri vari sistemi che sono stati adottati senza prevedere incentivazioni, che sono poi quelle che in pratica funzionano. Molti comandi, infatti, molti distacchi nella pubblica amministrazione sono basati sul sistema della maggiore remunerazione, perchè le amministrazioni che concedono indennità particolari attirano personale.

Ora, il meccanismo previsto è abbastanza farraginoso perchè le piante organiche non sono mai state riviste e quindi ora le amministrazioni debbono in poco tempo attuare una revisione basata sull'impiego di personale reale e sulle piante organiche in rapporto alle funzionalità delle amministrazioni stesse e questo dopo vent'anni che si rivedono tali piante. L'operazione è difficoltosa perchè le amministrazioni tendono a coprire certe eccedenze o a giustificarle. Questo è il motivo per cui le risposte saranno parziali, anche perchè il comando legislativo è sfornito di sanzione e quando ciò avviene vale come una lettera, una delle tante lettere che i Presidenti del Consiglio precedenti hanno rivolto alle amministrazioni per chiedere notizie sulla struttura del personale e che sono cadute nel dimenticatoio. Fallì anche il ministro Giannini che richiese al riguardo una circolare del Presidente del Consiglio ed altre disposizioni di questo genere non furono osservate.

Pertanto bisognerebbe introdurre dei meccanismi incentivanti in questa direzione; in ogni caso, noi non abbiamo niente in contrario a che questo procedimento si sperimenti. Non faccio queste osservazioni per creare ostacoli, dico solo che non ho molta fiducia nel procedimento adottato. Certo, partiamo dall'idea che il blocco delle assunzioni non poteva reggere, ma non ha mai retto, quella era una moneta bucata che ogni legge finanziaria ha speso, bandendola davanti a un Parlamento disattento. Noi abbiamo fatto le nostre osservazioni in merito, dicendo che quel blocco era falso, perchè poi le deroghe disposte con decreto del Presidente del Consiglio erano tali che il blocco non è mai esistito.

Il disegno di legge al nostro esame prevede invece un blocco subordinato e ragionato, cioè finalizzato e potrebbe pertanto funzionare. Stiamo attenti però, perchè la questione del blocco alla fine si riduce sempre in un danno per gli enti locali, perchè poi in sostanza il vecchio

blocco, previsto di anno in anno dalle leggi finanziarie, valeva solo per questi ultimi in quanto le deroghe riguardavano solo le amministrazioni centrali. Ho il timore che questo possa succedere nuovamente, tuttavia credo che un meccanismo di questo genere possa funzionare; esso però andava studiato meglio.

Ripeto: noto un certo pressappochismo in certe formulazioni; ritengo comunque che debba essere modificato il meccanismo della mobilità per evitare che possa essere cambiato sulla base di un decreto del Presidente del Consiglio: siamo nel campo di una delegificazione operata sulla base di principi generalissimi, che può realizzare una modificazione anche sostanziale con un ulteriore atto amministrativo. Mi domando se il legislatore possa spogliarsi di un criterio di determinazione della spesa pubblica, come viene prefigurato in questo provvedimento, visto che la legge nel momento che determina gli organici rappresenta uno strumento adatto a controllare la spesa pubblica e la sua congruità. Se estendiamo la sfera della contrattazione agli organici – come ragionevolmente tende a fare il sindacato – non so se avremo ancora garanzia della razionalità del sistema.

Il comma 4 dell'articolo 1 prevede che le assunzioni eccedenti le percentuali fissate dal comma 1 possano effettuarsi a condizione che sia stata data attuazione alla disciplina della mobilità prevista dal decreto del Presidente del Consiglio n. 325 del 1988, che, ove sopravvenute esigenze lo rendessero necessario, potrà essere modificato con altro analogo decreto. Abbiamo pertanto principi generali, la delegificazione e poi le modifiche senza vincoli sulla base di decreti del Presidente del Consiglio: speriamo che il sistema funzioni.

Vi è poi il problema della riserva dei posti nei concorsi banditi per qualifiche cui si accede con il titolo rilasciato dalla scuola dell'obbligo, per i quali è previsto il prelievo dalle liste di collocamento. Nonostante che questi concorsi debbano andare avanti, il disegno di legge al nostro esame prevede uno sbarramento; il comma 7 dell'articolo 1 prevede: «I concorsi banditi alla data di entrata in vigore della presente legge per la copertura di posti per i quali non è richiesto un requisito superiore a quello della scuola dell'obbligo possono essere completati solo se iniziate le prove. Negli altri casi la copertura dei relativi posti avverrà ai sensi della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e del comma 4-ter dell'articolo 4 del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160». La seconda parte del comma si riferisce al personale da inquadrare in profili per i quali è necessario un titolo superiore a quello della scuola dell'obbligo, mentre «negli altri casi» potrebbe riferirsi al caso in cui non siano ancora iniziate le prove e non alle qualifiche superiori. Questo punto non è molto chiaro.

CIRINO POMICINO, *ministro per la funzione pubblica*. L'interpretazione corretta della seconda parte del comma è che nel caso in cui non siano iniziate le prove si applicano le disposizioni sul collocamento.

MAFFIOLETTI. Prendo atto della precisazione del Ministro, ma rilevo che la lettura del comma non è chiarissima e che si potrebbe pensare ad un riferimento ai concorsi per qualifiche superiori.

CIRINO POMICINO, *ministro per la funzione pubblica*. Se permette un'altra interruzione, le faccio rilevare che la correttezza dell'interpretazione che le ho appena dato è testimoniata dal fatto che abbiamo annullato concorsi già banditi per qualifiche per le quali era richiesta solo la scuola dell'obbligo, sia presso il Ministero del lavoro, sia presso il Ministero dell'agricoltura.

MAFFIOLETTI. L'articolo 1 prevede inoltre la possibilità di attivare la disciplina della mobilità di ufficio e anche in questo caso i criteri vengono definiti da un decreto del Presidente del Consiglio, d'intesa con le confederazioni sindacali.

Faccio notare che sulla base della disciplina delle fonti normative, il provvedimento che applica l'intesa dovrebbe essere di tipo legislativo e non amministrativo, ma ci torneremo al momento della discussione degli articoli.

Ho delle preoccupazioni sull'articolo 2: la disciplina è apparentemente rigorosa ma l'articolo 2 prevede che: «Per effettive, motivate e documentate esigenze, il Presidente del Consiglio dei ministri con proprio decreto, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro del tesoro, può autorizzare ulteriori assunzioni anche ricorrendo agli idonei di graduatorie approvate nel quadriennio 1985-1988». Devo informare il Ministro che in diversi Ministeri ci sono malumori che provocano ulteriori disservizi (mi riferisco al settore dei trasporti e a quello dei beni culturali), perchè l'assunzione degli idonei procura guasti all'interno delle categorie che hanno avuto accesso attraverso concorso pubblico: si tratta di giovani motivati che si vedono scavalcati da personale che viene assunto con criteri meno rigorosi e pertanto credo che bisogna stare attenti a non allungare troppo il periodo di vigenza delle graduatorie; un quadriennio è troppo e forse un biennio sarebbe sufficiente.

Anche l'ultimo comma dell'articolo 3 meriterebbe un chiarimento; l'articolo si riferisce al personale della scuola e l'ultimo comma recita: «Per effettive, motivate e documentate esigenze, il Presidente del Consiglio dei ministri con proprio decreto, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro del tesoro, può autorizzare assunzioni in deroga a quanto previsto ai commi 1 e 2, anche ricorrendo agli idonei dell'ultimo concorso». Vedete quante falle si aprono nel primitivo impianto del provvedimento, visto che la dizione dell'ultima riga - prevedendo «anche» - fa pensare ad altre forme derogatorie.

CIRINO POMICINO, *ministro per la funzione pubblica*. Non è un obbligo.

MAFFIOLETTI. Un'altra perplessità, che non è solo una questione di interpretazione, riguarda il problema dei ferrovieri. Bisogna stare molto attenti e pensare a tutte le difficoltà di attuare una trasmigrazione in massa dei ferrovieri in altre pubbliche amministrazioni, con una semplice definizione che riguarda il personale dell'ente Ferrovie dello Stato. Per affrontare tale problema è necessaria più attenzione e forse occorrono procedure più mirate; in ogni caso avevamo esaminato un

disegno di legge presentato dal Ministro dei trasporti, volto ad adibire personale dell'ente Ferrovie presso il Ministero. Con questa norma viene attuato quel principio forse perverso, ma certo non condiviso. L'ultimo periodo del comma 2 dell'articolo 4 recita: «Il personale dell'ente Ferrovie dello Stato delle varie carriere o dei vari profili professionali può essere altresì utilizzato ai sensi dell'articolo 19, comma terzo, della legge 15 novembre 1973, n. 734». Se non erro questa legge riguarda il personale addetto alla collaborazione diretta con i Ministri e quindi sarei assolutamente contrario a rientrodurre una norma che da tutti era stata ragionevolmente ritenuta inaccettabile.

PRESIDENTE. Si voleva fare attenzione ad istituire uffici alle dirette dipendenze dei Ministri. Così si renderebbe necessario riformare anche la legge sui Gabinetti e sulle Segreterie particolari.

CIRINO POMICINO, *ministro per la funzione pubblica*. È una cosa diversa.

MAFFIOLETTI. È una cosa diversa ma contigua. È contigua perché l'articolo 19 disciplina la facoltà dei Ministri di utilizzare personale che opera in diretta collaborazione, al quale viene corrisposta un'indennità. Quindi, temo - e ritengo che sia un timore fondato - che questo comma verrà utilizzato per privilegiare alcuni gruppi di ferrovieri, che passeranno al Ministero e che riceveranno anche l'indennità.

Ho inoltre qualche riserva su quella che può essere la mobilità in fase ascendente, che dagli enti locali cioè sale ad altre amministrazioni. È una disciplina che riguarda le regioni, gli enti non economici dipendenti e le unità sanitarie locali in ambito regionale.

Viene trattata poi anche la questione degli enti locali. A mio avviso, abbiamo ragione di ritenere che il meccanismo troverà molti ostacoli e difficoltà. Forse però la Camera ha approfondito più di noi questo punto. Esprimo soltanto delle riserve sulla possibilità di attuare praticamente questo meccanismo.

Quanto ai rapporti di lavoro a tempo parziale, sono state presentate proposte emendative da parte della senatrice Tossi Brutti. Vi è il recupero in questa parte della questione dei progetti-obiettivo, che non è stata risolta in base alla legge finanziaria e che ci viene riproposta sotto questo profilo, con un limite secondo me: i progetti-obiettivo qui sono agganciati all'assunzione di personale a tempo determinato; invece, nell'emendamento da me proposto alla finanziaria 1988 (e che il Governo aveva accolto), vi era la previsione di un modo di procedere ordinario dell'amministrazione ad adottarli.

Non sono contrario a questo poichè si tratta di una ulteriore facoltà che viene riconosciuta all'amministrazione. Però questa era, secondo me, un'occasione da non perdere per introdurre una metodologia interessante nella pubblica amministrazione.

Ho cercato di spiegare molto brevemente le ragioni per cui non possiamo dare il nostro pieno consenso all'impianto del provvedimento. Abbiamo - lo ribadisco - molte riserve al riguardo, dati gli interrogativi che esso solleva.

CIRINO POMICINO, *ministro per la funzione pubblica*. Vorrei anzitutto ringraziare il senatore Maffioletti per il contributo dato al dibattito, per i molti aspetti sottoposti all'attenzione del Governo. Per alcune delle questioni sollevate intendo comunque fornire un quadro di risposte, che spero si riveli esauriente.

È stato ricordato il problema dei distacchi di personale all'interno delle pubbliche amministrazioni. Tale fenomeno si verifica perchè non sono state ancora determinate le piante organiche territoriali. Non avendo un riferimento che vincoli l'amministrazione a destinare, ad esempio, cento dipendenti all'ufficio dell'IVA di Milano, si effettuano distacchi di personale che alla fine determinano gli squilibri territoriali da più parti rilevati.

Per quanto riguarda poi la mancanza di sanzioni, vorrei sottolineare come nel caso specifico la sanzione esista, poichè si impedisce all'amministrazione - che non attiva la procedura di mobilità - di assumere ulteriore personale; quindi questo principio costituisce un deterrente. Sono infatti convinto - e l'ho potuto sperimentare con il ricordato decreto sulla mobilità - che, se non vi è un atto sanzionatorio, oggettivamente la pubblica amministrazione, quale che sia, non riesce ad essere sollecitata.

Vorrei inoltre far presente al senatore Maffioletti che, qualora lo ritenesse opportuno, non avrei alcuna difficoltà ad accettare come ordine del giorno che la facoltà prevista dal primo comma dell'articolo 2 (poichè anche in questo caso si tratta di una facoltà; si legge infatti: «anche ricorrendo agli idonei di graduatorie approvate nel quadriennio 1985-1988»), fosse utilizzata con riferimento all'ultimo biennio; avendo una facoltà più estesa, nulla impedisce poi, in fase di concessione della deroga, di utilizzare parzialmente la medesima facoltà.

Quanto al comma 3 dell'articolo 3, come ho già osservato, si tratta in realtà della deroga prevista anche per il personale della scuola; se non avessimo inserito questa previsione, avremmo avuto delle difficoltà applicative. La questione poi per il personale delle ferrovie, senatore Maffioletti, si presenta in modo diverso, perchè in realtà l'articolo 19, comma terzo, della legge 15 novembre 1973, n. 734, fa riferimento ad uno strumento amministrativo per individuare quegli uffici che, per la caratteristica di collaborare direttamente con il Ministro, hanno una capacità di orario di lavoro straordinario non continuativo legato alle 70 o 80 ore mensili.

Ciò non porta a sostenere che i ferrovieri passano al Ministero in soprannumero, ma precisa solo che tale personale può essere utilizzato all'interno delle pubbliche amministrazioni, garantendo comunque le necessarie equipollenze funzionali. Quando si deve attivare la procedura di mobilità, occorre stabilire che, ad esempio, un cantoniere delle ferrovie può essere equiparato al cantoniere dell'ANAS o che un macchinista o un bigliettaio possono essere equiparati ad altre posizioni funzionali della pubblica amministrazione. Nel caso specifico devo precisare che si agisce sempre all'interno dei previsti contingenti numerici; il riferimento all'articolo 19, comma terzo, della legge n. 734 del 1973 intende solo sancire la facoltà che tale personale può essere utilizzato nell'ambito dei contingenti degli uffici di diretta collaborazione del Ministro anche ai fini di una corresponsione del compenso per lavoro straordinario nella misura consentita.

MAFFIOLETTI. Ma è molto generico.

CIRINO POMICINO, *ministro per la funzione pubblica*. Ho il dovere di dichiarare che tale personale non può essere utilizzato in soprannumero rispetto ai contingenti numerici. Con il decreto n. 325 del 1988 e con le sue successive modificazioni, non interveniamo sull'organico del personale, in quanto a tal fine sussiste la riserva di legge. Nel caso concreto attiviamo la procedura per il passaggio da un'amministrazione all'altra. Quindi, in questo senso, lo strumento amministrativo, a mio giudizio, si impone proprio perchè si intende rispondere ad esigenze che possono cambiare di volta in volta, senza però interferire con la dotazione organica. Quindi, la delegificazione già esisteva; la prova è che siamo intervenuti senza che ci fosse questa norma.

Vorrei poi tranquillizzare il senatore Maffioletti su questo punto, ribadendo che non si tratta di una modifica delle piante organiche.

Invece l'osservazione fatta in merito al comma 11 dell'articolo 1 può essere in parte condivisibile; si stabilisce infatti che la mobilità di ufficio è disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e non con decreto del Presidente della Repubblica, che avrebbe avuto sì più forza ma adottando uno strumento previsto dalla legge n. 93 del 1983 per attivare i contratti nel pubblico impiego. In questo caso, quindi, per l'attuazione della mobilità prevista dagli accordi intercompartimentali può essere utilizzato uno strumento molto più semplice, quale appunto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Per quanto riguarda il comma 7 dell'articolo 7, sono d'accordo con lei, senatore Maffioletti, che la norma dei contratti di lavoro a tempo determinato è permanente. Infatti, facendo riferimento anche al disegno di legge per il riordinamento della dirigenza pubblica si intende far intervenire la pubblica amministrazione per programmi e per progetti in via ordinaria. Tale previsione genera una ulteriore riflessione per i progetti finanziati con l'articolo 26 della legge finanziaria del 1988. In effetti l'amministrazione, quando deve assumere personale mediante contratti di lavoro a tempo determinato, deve porre in essere un progetto preciso: ad esempio, deve indicare l'esistenza di lavoro arretrato nell'ufficio IVA di una certa città in base alle esigenze alle quali si desidera far fronte. In tal caso deve emergere la necessità di utilizzare per un anno un determinato numero di persone con contratto di lavoro a tempo determinato, per il raggiungimento di un certo risultato.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 12,55.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. ETTORE LAURENZANO