

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DOMENICO BENEDETTI VALENTINI

**La seduta comincia alle 12,40.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del Ministro della funzione pubblica, avvocato Luigi Mazzella, sulla disciplina del rapporto del pubblico impiego e sui rinnovi contrattuali.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Ministro della funzione pubblica, avvocato Luigi Mazzella, sulla disciplina del rapporto del pubblico impiego e sui rinnovi contrattuali.

Faccio presente che, pur essendo in corso in aula l'informativa del ministro Pisanu sui recenti attentati terroristici di Roma e Viterbo, abbiamo avuto l'autorizzazione a convocare la Commissione in sede di audizione — peraltro attesa da molto tempo — del ministro Mazzella, che ringraziamo per la sua partecipazione.

È con particolare interesse che ci accingiamo ad ascoltare il ministro in quella che è una prima presa di contatto, anche per il fatto che spesso la nostra Commissione si trova a dover esprimere pareri su alcuni provvedimenti, sui quali, invece, rivendica una competenza primaria. Ci troviamo infatti ad esaminare, avvertendoli nella loro acutezza meglio di altri, sia i problemi del lavoro pubblico in sé sia quelli relativi alle

correlazioni ed alle comparazioni tra le condizioni normative ed economiche del lavoro pubblico e privato.

Do ora la parola al ministro Mazzella.

LUIGI MAZZELLA, *Ministro della funzione pubblica*. Nel ringraziarvi per l'occasione che mi avete concesso, nel corso della presente audizione riterrei utile soffermarmi sulle seguenti linee di attività del dipartimento della funzione pubblica, che attualmente costituiscono oggetto di particolare attenzione ed impegno: innanzitutto, lo stato delle procedure negoziali avviate per il quadriennio normativo 2002/2005 e per il biennio economico 2002/2003 relativamente al personale dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva, ivi compresa l'attuazione della vicedirigenza nel pubblico impiego; lo stato delle procedure per la distribuzione al personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare e delle Forze armate degli incrementi previsti dalla legge finanziaria 2003; la legge « Biagi » (n. 30 del 2003) e il decreto legislativo n. 276 del 2003, attuativo in materia di occupazione e mercato del lavoro, per le possibili ricadute sulle pubbliche amministrazioni e sul loro personale; il progetto di riforma delle pensioni per quanto si riferisce al personale del pubblico impiego, ivi comprese le problematiche relative agli incentivi per la prosecuzione del lavoro; infine, la messa a punto della disciplina relativa al rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ai fini di eventuali proposte di semplificazione, maggiore coordinamento sistematico e normativo, nonché per l'individuazione di strumenti più efficaci sia di garanzia per il personale interessato che di operatività per le pubbliche amministrazioni.

Con riferimento alle procedure negoziali per la definizione dei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale contrattualizzato, è opportuno ricordare

che sono stati sottoscritti in via definitiva i CCNL per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il primo biennio economico 2002-2003 relativi al personale non dirigente dei comparti ministeri, scuola ed enti pubblici non economici, per un totale di circa 1.300.000 dipendenti. È all'esame del Ministero dell'economia e delle finanze l'ipotesi di accordo relativa al CCNL del personale del comparto regioni ed autonomie locali, che interessa 590.000 lavoratori; per gli altri comparti di contrattazione, sono già stati emanati tutti gli atti di indirizzo per la definizione dei relativi contratti collettivi, ad eccezione dei comparti dell'università e della ricerca, più volte sollecitati ma per i quali non abbiamo avuto ancora alcuna risposta.

In particolare, sono in corso presso l'ARAN le trattative per il personale dei comparti della Presidenza del Consiglio dei ministri, delle agenzie fiscali, delle aziende autonome (Corpo nazionale dei vigili del fuoco e monopoli), della sanità e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale (accademie e conservatori) e sembrano sussistere le condizioni perché i negoziati si possano presto concludere.

Discorso a parte va fatto per le aree dirigenziali, in quanto il precedente atto di indirizzo, già inviato all'ARAN, ha incontrato in sede negoziale alcune difficoltà da parte sindacale; pertanto, questo dipartimento riunirà quanto prima l'organismo di coordinamento dei comitati di settore per il varo definitivo dell'atto di indirizzo per la definizione delle aree dirigenziali.

Quanto alla vicedirigenza, si ricorda che la legge 15 luglio 2002, n. 145, all'articolo 7, comma 3, che ha introdotto l'articolo 17-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001, ha previsto l'istituzione di un'apposita area per la vicedirigenza, demandandola alla contrattazione collettiva nazionale del comparto ministeri e che analogamente è previsto per gli altri comparti di contrattazione.

Conseguentemente, l'articolo 9 del CCNL 2002-2005 relativo al personale non dirigente del comparto ministeri ha istituito una commissione paritetica, con il compito, fra l'altro, di « formulare propo-

ste in ordine alla verifica della disciplina dell'area della vicedirigenza e di quella dei professionisti ». Analoga disposizione è contenuta nel contratto per il personale del comparto enti pubblici non economici e, in sostanza, anche nell'ipotesi di contratto per il personale del comparto regioni e per quello delle autonomie locali.

Sin dallo scorso mese di marzo, ho, comunque, richiamato l'attenzione del ministro dell'economia e delle finanze per valutare la possibilità di prevedere nell'ambito della legge finanziaria idonee risorse necessarie all'attivazione dell'istituto della vicedirigenza. Sono a conoscenza delle analoghe iniziative adottate al riguardo dal Senato della Repubblica e confido che le stesse possano avere un esito positivo.

Per quanto riguarda il « comparto sicurezza » (Forze di polizia ad ordinamento civile e militare e Forze armate), in data 4 novembre 2003 è stata siglata la « coda contrattuale » per la distribuzione delle risorse previste dalla legge finanziaria 2003 nella misura dello 0,99 per cento (185 milioni di euro). L'ipotesi di accordo, che dovrà essere recepita in un decreto del Presidenza della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, prevede un consistente aumento dell'assegno funzionale ed un ampliamento della platea dei destinatari. Le somme residue andranno ad implementare i fondi per l'efficienza dei servizi istituzionali presso le singole amministrazioni, nonché l'importo aggiuntivo pensionabile per i militari in ferma volontaria.

Con il decreto legislativo n. 276 del 2003 la riforma del mercato del lavoro, avviata con la legge di delega n. 30 del 2003 (legge « Biagi »), è ormai operativa. La nuova disciplina « non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale » (articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003), a meno che non sia espressamente richiamata (articolo 6 della legge n. 30 del 2003). È previsto, inoltre, che « il ministro per la funzione pubblica convoca le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministra-

zioni pubbliche per esaminare i profili di armonizzazione conseguenti alla entrata in vigore del presente decreto legislativo entro sei mesi anche ai fini della eventuale predisposizione di provvedimenti legislativi in materia» (articolo 86, comma 8, del decreto legislativo n. 276 del 2003).

Sotto l'aspetto contenutistico e per quanto di interesse nel settore del lavoro pubblico, i recenti interventi normativi di riforma hanno disciplinato gli istituti del contratto di somministrazione di lavoro, l'apprendistato e il contratto di inserimento, il lavoro a tempo parziale, il lavoro a progetto ed altre tipologie lavorative quali il lavoro intermittente, il lavoro ripartito, il lavoro accessorio e il distacco.

Il citato decreto legislativo è molto complesso nei suoi possibili riflessi sulle pubbliche amministrazioni e richiede, dunque, una particolare attenzione proprio per individuare le eventuali ricadute nel settore pubblico. A tale scopo, il giorno 21 ottobre scorso ho incontrato le organizzazioni sindacali rappresentative nel settore pubblico — confederali ed autonome — anche per rispondere ad una loro sollecitazione ad un confronto da attivare subito, e ciò in parallelo con quelli attivati presso il Ministero del lavoro. Ho dato, comunque, comunicazione di tale incontro, prima informalmente e poi attraverso una lettera, al ministro Maroni, il quale sarà tenuto informato sugli approfondimenti che seguiranno.

Nel corso dell'incontro, svoltosi presso il dipartimento della funzione pubblica, in relazione alle problematiche sopra esposte e nell'ottica di individuare, nel quadro degli assetti istituzionali vigenti, gli strumenti più idonei ad intervenire, è emerso l'interesse delle organizzazioni sindacali ad un accordo collettivo che definisca nelle linee generali gli anzidetti aspetti di ricaduta, rinviando poi alla contrattazione collettiva nazionale di comparto la disciplina più puntuale.

Pertanto, ho già fatto predisporre — dopo avere preso contatto con i comitati di settore delle amministrazioni pubbliche — un'ipotesi di atto di indirizzo all'ARAN per la definizione, con le organizzazioni sin-

dacali, di un accordo collettivo nazionale quadro. Tale ipotesi sarà quanto prima sottoposta, per la sua approvazione, all'esame dell'organismo di coordinamento dei comitati di settore, attraverso il quale, com'è noto, le pubbliche amministrazioni esercitano collegialmente il potere di indirizzo nei confronti della predetta ARAN ed al quale «partecipa il Governo, tramite il Ministro per la funzione pubblica, che lo presiede» (articolo 41, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Relativamente alla riforma del sistema previdenziale, faccio riferimento all'emendamento al disegno di legge delega in materia, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 3 ottobre 2003. Il provvedimento incide, innanzitutto, sui requisiti per l'accesso alla pensione e prevede incentivi al posticipo del pensionamento. Per quanto riguarda la definizione degli incentivi al posticipo del pensionamento per il dipendente pubblico, l'emendamento, com'è noto, prevede che tali incentivi siano applicati anche al pubblico dipendente che nel periodo 2004-2007 rinvia il pensionamento di anzianità. Resta ferma, in ogni caso, l'esigenza di un preventivo confronto con le parti sociali, le regioni e gli enti locali, come previsto dallo stesso emendamento.

Il dipartimento sta svolgendo al riguardo, per quanto di propria competenza, un approfondito lavoro di analisi, funzionale alle scelte collegiali del Governo. È da considerare infatti, a tale proposito, che l'estensione immediata al settore pubblico della medesima disciplina degli incentivi prevista per i dipendenti privati, che pur si condivide, potrebbe presentare difficoltà anche per i collegati risvolti finanziari. Quanto, poi, alla previdenza complementare, anche alla luce dell'ultimo intervento governativo sulle pensioni obbligatorie, ne appare ormai indifferibile l'avvio pure per i pubblici dipendenti. Rammento che la normativa pubblicistica (decreto legislativo n. 124 del 1995 e legge n. 335 del 1995) rinvia alla contrattazione collettiva l'istituzione dei fondi pensione; attualmente, è stato sottoscritto in materia dall'ARAN e dalle

organizzazioni sindacali l'accordo quadro nazionale (29 luglio 1999) seguito da due decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di « recepimento », nonché l'accordo istitutivo del fondo pensione per i lavoratori della scuola (14 marzo 2001), per il quale sono in via di costituzione i primi organi collegiali. Occorre ora che l'ARAN e le organizzazioni sindacali istituiscano gli altri fondi pensione sulla base di quanto previsto sul punto dagli atti di indirizzo già impartiti all'ARAN nel 1999 e per la tornata contrattuale in corso. Ho recentemente invitato l'ARAN (con nota n. 219 dell'11 giugno 2003) a riprendere le trattative per l'istituzione dei predetti fondi ove ne ricorrano le condizioni. Ritengo, infatti, che il secondo pilastro del sistema previdenziale costituisca ormai un elemento imprescindibile. Le risorse disponibili per le pensioni pubbliche dovranno essere destinate prioritariamente alle misure necessarie per il decollo di questo istituto.

Per quanto concerne il rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, mi sembra si possa affermare che l'attuazione del decreto legislativo n. 165 del 2001, come modificato dalla legge n. 145 del 2002, abbia fatto emergere l'esigenza di adeguare la citata normativa in relazione sia agli orientamenti giurisprudenziali che si sono consolidati in materia sia ai principi generali introdotti a livello comunitario. Altri interventi si renderebbero necessari per operare un coordinamento della normativa con riforme ordinamentali intervenute in altri settori che comunque hanno una certa connessione o determinano riflessi sostanziali sulla disciplina del lavoro pubblico.

Per tale motivo, ho attualmente allo studio alcune ipotesi di modifica e/o integrazione della disciplina di cui ai citati decreti legislativi. Tali ipotesi di modifica riguardano la dirigenza, con la revisione di alcuni profili dell'accesso alla dirigenza statale, introducendo alcuni principi desunti da interpretazioni giurisprudenziali riguardanti i criteri per il conferimento degli incarichi. Ad esempio, il requisito

della laurea con riferimento agli incarichi conferiti ai sensi del comma 6 dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e la previsione di un termine minimo di durata di tutti gli incarichi dirigenziali; il comitato dei garanti, con modifiche alla composizione del comitato dei garanti, tenuto conto che, al momento, vi è rappresentata solo la prima fascia dirigenziale; le dotazioni organiche, con eventuale rivisitazione della normativa che disciplina l'organizzazione degli uffici e la revisione delle dotazioni organiche, con l'obiettivo prioritario della semplificazione delle procedure; le situazioni di esubero e la disciplina della mobilità « intercompartimentale », con la revisione delle procedure relative alle situazioni di esubero del personale, allo scopo di semplificarle, razionalizzarle e renderle quindi più tempestive ed efficaci. Così facendo, si può venire incontro alle esigenze sia delle amministrazioni ed enti per i quali si preveda la trasformazione sia di strutture in grave crisi di personale; i procedimenti di contrattazione collettiva, facendo presente che gli stessi obiettivi di semplificazione e accelerazione delle procedure potrebbero riguardare anche le attuali modalità di svolgimento della contrattazione collettiva di lavoro, invero, in alcuni casi, assai complesse.

In conclusione, non posso non evidenziare anche in questa sede come gli interventi che riguardano direttamente i pubblici dipendenti non possano prescindere dalla previsione di adeguati momenti formativi. In questa prospettiva, il Consiglio dei ministri ha approvato, di recente, la riforma della scuola superiore della pubblica amministrazione, con l'obiettivo prioritario di assicurare la formazione permanente dei pubblici dipendenti, inserita nella più ampia dimensione di interrelazione con le esperienze di livello comunitario ed internazionale.

**PRESIDENTE.** Ringraziando l'onorevole ministro per la sua esposizione, colgo occasione per esprimere il mio personale interesse al progetto di rafforzare la nostra scuola di pubblica amministrazione.

Non si comprendono le ragioni per cui l'Italia, la cui cultura giuridica non è inferiore a quella di altri Stati europei, debba continuare a muoversi con ritardo, particolarmente rispetto alla Francia, divenuta paese simbolo di quanto avviene nel settore. Sono convinto che potremmo recuperare tempi assolutamente preziosi. Si parla molto di riforme, ma personalmente, sono convinto che nessuna di esse possa avere buona fortuna senza una pubblica amministrazione i cui ranghi rispondano ai segnali forti di ammodernamento. Do ora la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

**ROBERTO GUERZONI.** Ringrazio il ministro per essere venuto in questa Commissione, che tiene alla titolarità delle competenze non solo per quanto riguarda il lavoro privato ma anche pubblico. Vorrei porre alcune domande partendo dal primo problema esposto dal ministro, ovvero lo stato del rinnovo contrattuale nella pubblica amministrazione. Ritengo che emergano una serie di preoccupazioni significative; infatti, sebbene il quadro complessivo sia in uno stato avanzato, rimangono aperte alcune questioni. In primo luogo, vi è un'intesa, per quanto riguarda il comparto degli enti locali, non sottoscritta in modo definitivo, e soprattutto per la sanità, il comparto più grande, ancora non è stata trovata una soluzione.

La mia domanda, però, verte su un problema che è oggi all'ordine del giorno e che il ministro non ha affrontato. Parallelamente allo svolgimento di una discussione in sede contrattuale, il Parlamento si trova di fronte al testo del disegno di legge finanziaria per il 2004 che stanziava le risorse per far fronte ai suddetti rinnovi di contratto. La nostra valutazione è stata già espressa: a noi sembra che 1030 milioni per il 2004 e 1970 per il 2005 siano decisamente insufficienti a coprire quegli accordi. Porrò, in proposito, una domanda diretta: non ritiene il ministro che si debba procedere ad una copertura maggiore? Io penso che la somma da stanziare dovrebbe essere per lo meno il doppio. In ogni caso, a fronte delle aspettative deter-

minate dagli accordi, alcuni già in essere, altri in via di conclusione, non reputa necessario incrementare quella cifra per rispondere ad un'esigenza indilazionabile che è quella del rapporto tra contratti e costo della vita? Non è possibile pensare che, anche nell'ambito della pubblica amministrazione, non si debba tenere conto del fatto che siamo di fronte ad un'inflazione che si aggira attorno al 2,6-2,7 per cento ma che è realmente percepita in maniera superiore.

Il ministro ci ha informato dell'avvenuto incontro, in data 21 ottobre, con le organizzazioni sindacali per avviare un tavolo in merito all'applicazione della legge n. 30 del 2003 e del decreto legislativo n. 276 del 2003. Ciò è positivo, perché, al di là delle valutazioni, da parte nostra, fortemente critiche, è evidente che si tratta di una legge molto complessa, che allarga lo spettro delle forme dell'organizzazione del mercato del lavoro e la cui trasposizione nella pubblica amministrazione richiede un'attenta analisi.

Credo, però, che si ponga una questione molto specifica, emersa, peraltro, anche nel corso della nostra discussione. Come ha ricordato il ministro, la legge n. 30 del 2003, così come il decreto legislativo n. 276 del 2003, dispone l'applicazione delle norme a tutta la pubblica amministrazione; nel contempo, con la stessa legge, sono stati abrogati tutti gli articoli della legge n. 196 del 1997, che prevedevano, per esempio, il lavoro in affitto o il lavoro interinale, sostituendolo con la somministrazione del lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato.

A questo punto, non siamo forse di fronte ad vacanza della legislazione, per cui, in questa fase, in assenza di futuri interventi legislativi, è impossibile ricorrere a tutte quelle forme non espressamente richiamate dalla legge, come il lavoro in affitto, che viene applicato in diverse organizzazioni? Al contrario, per esempio, l'articolo 11 della legge finanziaria richiama le collaborazioni coordinate e continuative, stabilendo che possono continuare in una certa misura.

La terza questione che vorrei porre al ministro attiene alla delega previdenziale, ed è un punto che è importante chiarire, soprattutto dopo che è stata estesa anche ai lavoratori della pubblica amministrazione la partecipazione, nelle forme che verranno in seguito definite, agli incentivi alla permanenza al lavoro (tra l'altro, la questione era stata oggetto di discussione alla Camera in fase di prima lettura della legge delega, ma gli emendamenti presentati non hanno avuto buon esito).

Credo, però, che la questione fondamentale rimasta un po' sullo sfondo attenga alla previdenza complementare. Come il ministro ha ricordato, il secondo pilastro previsto dalla riforma Dini doveva entrare in vigore immediatamente per evitare che vi fosse una diminuzione della copertura pensionistica rispetto al reddito. Siamo ormai distanti otto anni dalla normativa e, ad esclusione del comparto scuola, che stenta a decollare, siamo in presenza di un nuovo atto di indirizzo che spinge l'ARAN a stipulare accordi.

A tale proposito, non crede, signor ministro, che bisognerebbe incentivare concretamente il decollo dei fondi pensione anche attraverso lo stanziamento di risorse reali, per avere a disposizione non soltanto il conteggio virtuale - che giustamente deve rimanere il modo principale per verificare la previdenza complementare, altrimenti avrebbe un onere insopportabile per le finanze pubbliche - ma anche il fondo stanziato (ricordo che si trattava di 200 o 300 miliardi di vecchie lire)? Non ritiene, signor ministro, che incrementare questo fondo, portandolo magari a 600 o 700 miliardi, sarebbe una spinta necessaria e utile per far decollare il secondo pilastro della previdenza complementare?

Infine, apprezzo la riflessione più ampia che il ministro ha proposto circa l'esigenza di fare il punto sul decreto legislativo n. 165 del 2001, anche se faccio presente che, in realtà, si tratta di fare il punto sulla vecchia normativa, quella dettata dal decreto legislativo n. 29 del 1992, perché è da lì che prende corpo la nuova regolamentazione contrattuale della pub-

blica amministrazione. Credo che, a distanza di dieci anni, sia meglio affrontare la questione con un'analisi di insieme piuttosto che procedere ad uno spezzettamento.

Cogliendo positivamente la sua sollecitazione, devo dire, però, che si ha l'impressione che, anziché un intervento organico di riflessione strategica su quanto credo che di positivo abbia comportato, dal 1992 ad oggi, il processo di contrattualizzazione e sul suo aggiornamento, se ne prenda a riferimento solo una parte di esso. Faccio un esempio molto preciso: è all'esame in sede consultiva presso la nostra Commissione il tema della ripubblicizzazione della contrattazione per quanto riguarda il corpo dei vigili del fuoco, che comporta una rilegificazione di questioni finora affidate alla contrattazione. Ora, se la strada è questa (oggi i vigili del fuoco, domani potrebbe essere la specificità del personale delle scuole), il rischio che intravedo - e chiedo, a tale proposito, l'opinione del ministro - è quello di compiere un passo indietro e di andare nella direzione di superare l'innovazione più positiva di questo decennio, cioè l'aver riportato in ambito contrattuale anche per il lavoro pubblico gran parte dell'organizzazione del lavoro.

Quindi, al di là di questo provvedimento, su cui abbiamo già espresso un'opinione molto precisa, sarei interessato a capire se, in questo lavoro strutturale sul decreto legislativo n. 165 del 2001, si ritiene però di mantenere intatto l'impianto fondamentale su cui si è basato il decreto legislativo n. 29 del 1992, cioè quello della contrattualizzazione e non della legificazione dei rapporti di lavoro nel pubblico impiego.

ANGELO SANTORI. Intervengo brevemente innanzitutto per complimentarmi con il ministro per l'ampia esposizione che ha toccato argomenti di grande interesse per la nostra Commissione. Ho già presentato al ministro un'interrogazione relativa alle problematiche della vicedirigenza, ma approfitto della sua presenza per sapere se ritenga opportuno un suo

intervento per esplicitare meglio quelle che dovrebbero essere le risorse ad essa destinate. A quanto prevede l'articolo 10 dell'atto Senato 2512, in corso di esame presso la Commissione lavoro del Senato, non sembra che venga riservato un particolare interesse nei confronti della vice-direzione; tuttavia, credo a seguito dell'applicazione della legge n. 145 del 2002 (cosiddetta legge Frattini) che sia arrivato il momento, almeno a partire dal 1° gennaio 2004, di soddisfare le esigenze, anche dal punto di vista contrattuale di questo comparto.

ANTONINO LO PRESTI. Ringrazio il signor ministro per la relazione svolta e per aver toccato numerosi punti di rilievo, offrendo spunti interessanti di dibattito. Mi soffermerò in particolare su alcuni di essi. Innanzitutto, non ho rinvenuto alcun accenno al problema dei precari, pur essendo questo un fenomeno che si manifesta in molteplici comparti della pubblica amministrazione.

Nel comparto della giustizia, per esempio, registriamo ancora il problema dei 1800 lavoratori in tutta Italia che, pur svolgendo funzioni non indifferenti presso le Corti di appello dei vari distretti e avendo acquisito una grande professionalità, da ormai 15 anni ottengono rinnovi contrattuali parziali, senza che si intraveda una soluzione adeguata. Ritengo che sia compito anche del suo ministero individuare una strategia per poter definire tale aspetto, certamente non creato dall'attuale Governo, ma ereditato da passate gestioni non propriamente accurate. Si tratta, a mio parere, di una questione che necessita di una valutazione di tipo strategico. Non conosco esattamente quale sia il numero dei soggetti che hanno un rapporto di lavoro caratterizzato da condizioni di precarietà, però sarebbe opportuno sviluppare un'analisi in questo senso, indicando le soluzioni adeguate per risolvere il problema. Inoltre, vorrei porre una domanda a proposito del comparto sicurezza, sebbene ritengo non sia questa la sede più idonea per discuterne. È chiaro, tuttavia, che l'individuazione di soddisfa-

centi risorse destinate alla sicurezza stia molto a cuore alla maggioranza di Governo e in particolare ad Alleanza nazionale.

Chiedo, pertanto, al signor ministro che cosa si preveda in concreto nella manovra finanziaria per il 2004 a proposito delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali del settore. Esiste un grande obbligo di riconoscenza morale nei confronti di questi uomini che, tra i dipendenti pubblici, senza nulla togliere agli altri pur qualificati, sono quelli che svolgono un lavoro più delicato, di prima linea, ad alta responsabilità professionale, capace di comportare anche gravi rischi. Reputo che debbano meritare una maggiore attenzione, in termini di stanziamento di risorse necessarie non soltanto a gratificarli economicamente attraverso gli emolumenti che percepiscono ma anche a creare condizioni di lavoro più idonee ad esaltare le caratteristiche di professionalità che loro competono. Sarei grato al signor ministro, pertanto, se potesse fornirci delle anticipazioni in questo senso, indicando i margini di manovra entro cui poter intervenire per garantire al comparto sicurezza le risorse che merita, anche a costo di sottoporre altri comparti a qualche sacrificio.

Dobbiamo ricordare che il nostro paese è attualmente coinvolto in un processo di cambiamento che ha sollecitato la reazione di forze ostili alle dinamiche in atto, con attacchi continui alla sicurezza dei cittadini e delle stesse forze di polizia (gli ultimi episodi risalgono a qualche giorno fa, quando un carabiniere ha rischiato di perdere la mano, mentre i commissariati di polizia e le caserme dei carabinieri sono continuamente sotto tiro). Ritengo, dunque, che in un momento così delicato come quello che stiamo attraversando siano necessarie iniziative di forte sostegno alle rivendicazioni economiche legittime provenienti dal comparto sicurezza.

Da ultimo, le chiedo di esprimere le sue personali valutazioni sulla possibilità di una concreta applicazione della legge n. 30 del 2003, nell'ambito della pubblica amministrazione. Certo, si tratta di un

problema da approfondire, da valutare attentamente, per le ricadute non ben definite che potrebbero verificarsi, ma io credo che già sin da ora si potrebbe studiare, in determinati settori della pubblica amministrazione dove è più forte la necessità di intervenire, una soluzione adeguata.

Con riferimento, ad esempio, al settore della giustizia ci sono casi in cui il personale di pubblica sicurezza è stato sottratto alle mansioni di istituto per svolgere mansioni d'ufficio all'interno dei palazzi di giustizia, attività che, fino a qualche tempo fa - mi riferisco al centro di elaborazione dati presso tutte le procure d'Italia -, erano svolte in *outsourcing* da soggetti privati che utilizzavano personale altamente specializzato ma dai costi piuttosto elevati. La realtà è che questo personale non svolge più tali mansioni, alle quali sono stati destinati, invece, ufficiali di polizia giudiziaria che ben potrebbero assolvere diversamente i loro compiti e rendere più proficua la loro professionalità in settori di indagini ove, in questo momento, ritengo occorranza le migliori intelligenze. Mi chiedo se non sia il caso di rendere immediatamente operativi, nell'ambito della pubblica amministrazione, strumenti innovativi come quelli dettati dalla riforma Biagi, per far sì che, con una rivalutazione dei costi, si possa togliere dagli uffici quel personale qualificato professionalmente. Si tratta di un processo di razionalizzazione delle attività della pubblica amministrazione e su questo sarebbe interessante - senza nessun impegno o vincolo particolare - acquisire il parere di una figura autorevole qual è lei, signor ministro.

EMERENZIO BARBIERI. Signor presidente, condivido anch'io il ringraziamento rivolto al ministro per il suo intervento. Mi pare che la relazione esposta sia caratterizzata da una serie di spunti che giudico positivi e in ogni caso utili per il lavoro della Commissione. Vorrei porre una domanda e svolgere due osservazioni, senza ripetere ciò che è stato già detto dai colleghi precedentemente intervenuti. In primo luogo, chiedo al signor ministro

come siano ripartiti tra le forze di polizia e le Forze armate i citati 185 milioni di euro previsti nella finanziaria per il 2003. Si tratta, come è noto, di un comparto unico, ma è altrettanto vero che gli ambiti di intervento sono diversi.

Le due osservazioni non riguardano, invece, contestazioni da muovere nello specifico al ministro, ma soltanto aspetti su cui desidererei ricevere delucidazioni, per capire se anche il Governo sia sincronizzato sulla medesima nostra lunghezza d'onda.

In primo luogo, mi riferisco alla questione del decollo dell'istituto della previdenza complementare per i lavoratori del settore pubblico in genere.

Non c'è ombra di dubbio che qui si scontano alcuni ritardi perché, se è vero - come lo è - che gli atti di indirizzo furono impartiti all'ARAN nel lontano 1999, è altrettanto vero che, ad eccezione della scuola, non sono stati fatti grossi passi in avanti. È, quindi, necessario - proprio per i motivi che sono stati richiamati - che venga pigiato il piede sull'acceleratore e che ciascuno si assuma la propria responsabilità, altrimenti si fa davvero fatica a decollare.

Mi pare di capire dalla considerazione che ha fatto il ministro che da parte degli enti locali e delle regioni si stia sollevando qualche problema (devo dire non grave, se quanto detto dal ministro corrisponde al vero). Ciò in quanto l'estensione al settore pubblico - immagino da parte dei sindaci, dei presidenti delle province e dei governatori - della disciplina degli incentivi prevista per la permanenza al lavoro per i dipendenti privati potrebbe presentare difficoltà anche in considerazione dei collegati risvolti finanziari.

Al riguardo, signor ministro, vorrei renderle noto un aspetto che certamente lei conosce, ma sul quale mi interessa coinvolgere anche i colleghi della maggioranza e dell'opposizione. Gli enti locali, province, comuni e regioni, si trovano in una situazione, per alcuni versi, paradossale. Lo dico, tra l'altro, essendo emiliano, vivendo a Reggio Emilia ed essendo eletto in Lombardia: dove abito, comanda il centrosini-

stra, mentre dove sono eletto comanda la maggioranza. In Emilia l'opposizione dice al centrosinistra: ma vi rendete conto che spendete miliardi per le consulenze? Si è arrivati al punto che, in qualche ente locale, la spesa per consulenze è quantificata nello 0,3 per cento del bilancio.

Allora, non c'è ombra di dubbio che l'avvio di questo istituto deve comportare una forte razionalizzazione delle spese da parte degli enti locali. Però, troverei davvero strano che si frapponessero difficoltà di tale genere che finirebbero, poi, per indebolire una linea politica, sulla quale c'è stato un forte impegno, da parte delle organizzazioni sindacali e non solo, affinché questi incentivi non rimanessero assegnati soltanto al settore privato. È necessario che si « sfrondi » un po' questo bosco, nella convinzione che le risorse ci sono se non vengono dilapidate. E non sto facendo discorsi che riguardano uno schieramento politico piuttosto che un altro.

Concludo signor ministro, affidandole una considerazione che è tutta mia, ma sulla quale, forse, varrebbe la pena di cominciare ad operare una riflessione più di carattere culturale che non politico. Ritiene che sia ancora utile avere un contratto unico per dipendenti degli enti locali? Personalmente, rimpiango quando i comuni pagavano i loro dipendenti; quando, ad esempio, il comune di Gualtieri, in provincia di Reggio Emilia, faceva un contratto con il maestro Benito Mussolini e gli dava una certa cifra al mese. È ancora valido nell'Italia del 2003 avere un contratto di lavoro unico per i dipendenti degli enti locali che riguardi i lavoratori del comune di Lampedusa, come quelli del comune di Moncenisio o del comune di Milano? Credo proprio di no. Allora bisognerebbe cominciare a ragionare su una modifica, senza che ciò provochi ricadute politiche immediate. Quando si verificano i dati, infatti, si scopre, ad esempio, che i dipendenti della provincia di Bolzano non sono trattati esattamente come i dipendenti della regione Umbria o Emilia Romagna. Subentrano, quindi, altre questioni, sulle quali sarebbe utile cominciare ad avviare una riflessione eminentemente di carattere culturale.

ANDREA DI TEODORO. Vorrei rivolgere al ministro una domanda di fondo, attinente non ad un aspetto particolare della sua relazione, ma all'impostazione originaria, che la compagine, che oggi è maggioranza in Parlamento, presentò agli elettori, esaltando un punto del suo programma, quello dell'ammodernamento della pubblica amministrazione e dello snellimento delle strutture statuali.

Lei, signor ministro, nell'ultima parte della sua relazione, offrendo spunti che ho trovato stimolanti, ha parlato di un'attività di preparazione, da parte del dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, di alcuni provvedimenti di modifica o di integrazione della disciplina vigente, accennando ad una rivisitazione della normativa che regola l'organizzazione delle piante organiche e delle procedure di contrattazione collettiva, nella direzione, credo, di uno snellimento, di una sburocratizzazione e di un ammodernamento.

Agganciandomi all'ultima parte dell'intervento del collega, volevo sapere da lei, signor ministro, se, all'interno dei provvedimenti che state preparando, c'è un disegno organico di modernizzazione che presiede ad un'idea di riforma della pubblica amministrazione, che il Governo presenterà al Parlamento, o se questo è ancora di là da venire.

Recentemente, ho letto che la prima volta che venne istituito in Italia, anche se con un altro nome, il Ministero della funzione pubblica, fu con De Gasperi, proprio con l'obiettivo di sburocratizzare, snellire ed ammodernare la macchina dello Stato. Poi, negli anni della cosiddetta prima Repubblica, purtroppo, la funzione pubblica divenne un luogo di compensazione delle esigenze clientelari di diversi partiti. Oggi ci troviamo di fronte ad una macchina dello Stato pletrica, inefficiente e del tutto lontana da quelle che sono le esigenze dei cittadini.

Tornando quindi al nostro programma elettorale, le chiedo, signor ministro, quando presenterà il Governo un provvedimento organico di riforma vera della pubblica amministrazione?

PRESIDENTE. Do la parola al ministro per la replica.

LUIGI MAZZELLA, *Ministro della funzione pubblica*. La risposta ai suggerimenti avanzati - di alcuni non posso che prenderne atto - si avrà nelle ulteriori attività che svolgerò nell'ambito del mio dicastero. Faccio presente che si tornerà su alcune lacune segnalate, come, per esempio, il fatto che non vi sia alcun accenno ai precari, cui si riferiva l'onorevole Lo Presti, e così riguardo a quanto è stato detto sulla legge n. 30 del 2003, per le sue possibili ricadute sulla pubblica amministrazione. Segnalo, però, che molti dei problemi evidenziati sono più di competenza del Ministero dell'interno per i riflessi che ne derivano sull'utilizzazione del personale a disposizione di tale dicastero.

Ad alcune domande che mi sono state poste - mi riferisco soprattutto a quelle dell'onorevole Guerzoni - non posso dare risposta, perché cadrei in contraddizione con quanto ho appena detto. Ho, infatti, già ricordato che sono in corso studi in proposito e che sono state istituite commissioni per valutare ed affrontare determinate problematiche i cui risultati non sono ancora disponibili.

Per quanto riguarda i 185 milioni di euro di risorse previste dalla legge finanziaria 2003 per il comparto della sicurezza, non si fa specificamente menzione alla ripartizione di questa somma nella mia relazione, ma gli uffici ministeriali saranno certamente in grado di fornire indicazioni dettagliate in merito. Mi riservo pertanto di far pervenire a questa Commissione, anche in forma di nota, le relative informazioni. Quanto alla inadeguatezza di alcuni fondi rispetto alle esigenze esistenti - questione sollevata dall'onorevole Guerzoni - devo dire che il problema è di pertinenza del Governo nella sua collegialità; in ordine alla mia posizione personale, rendo noto, in ogni caso, di non aver mai mancato, nelle lettere e note trasmesse, di sottolineare le esigenze da soddisfare. La valutazione complessiva, però, è stata del Consiglio dei

ministri, ed io non posso che formulare l'auspicio che quelle cifre possano colmare le lacune manifestatesi; diversamente, si dovrà ricorrere agli strumenti di volta in volta più adeguati per evitare sperequazioni.

Vorrei, invece, soffermarmi su due aspetti relativi alla politica generale del ministero. In primo luogo, intendo richiamarmi al tema della scuola di amministrazione introdotto dal presidente in questa sede, a proposito dell'ammodernamento e dell'efficienza della pubblica amministrazione. In merito, esistono molti dati contraddittori. Continuiamo, infatti, a ripetere il *cliché* di una pubblica amministrazione italiana malfunzionante; posso dirvi - richiamando i riconoscimenti che stiamo ottenendo all'estero - che la pubblica amministrazione italiana è stata considerata dall'ONU la migliore amministrazione europea per il 2002, almeno quella che ha compiuto i maggiori sforzi per avvicinarsi ad un *optimum*.

ANTONINO LO PRESTI. Non lo sa nessuno, questo è il problema, signor ministro.

LUIGI MAZZELLA, *Ministro per la funzione pubblica*. Aggiungo, inoltre, che all'OCSE, dove vengono presentati progetti di *best practices*, *better regulation*, *benchmarking* - demandati ai paesi che svolgono un ruolo nel campo dell'OCSE - su cento iniziative, sessantasette sono italiane, a riprova dell'inventiva creatività che la pubblica amministrazione del nostro paese sta esprimendo in questi ultimi tempi. Questa, oltretutto, ha compiuto notevoli sforzi sul piano della tecnologia: d'intesa con il ministro per l'innovazione e le tecnologie, Stanca, stiamo portando il governo elettronico ad un livello tra i più accettabili dei paesi che si stanno muovendo in questa stessa direzione. Si tratta dunque di un dato notevolmente positivo.

Quanto alla scuola di pubblica amministrazione, aggiungo che l'idea, cristallizzata nella nostra mente, di un'ENA in grande forma - i cui caratteri abbiamo

sinora tentato di imitare — forse oggi si sta capovolgendo. La nostra scuola della pubblica amministrazione è stata la prima a porsi il problema di una formazione permanente del personale. Non basta più formare il funzionario nel momento in cui avvia la propria carriera; occorre invece seguirlo nei passi successivi, perché i progressi della tecnologia, le trasformazioni che intervengono a livello sia normativo sia amministrativo — per l'interferire di una disciplina europea, nazionale e locale —, sono tali per cui l'aggiornamento di viene questione inevitabile.

In proposito, è di notevole rilievo il ruolo che l'Italia sta svolgendo. Attraverso le scuole del « progetto Caserta » abbiamo avviato un interscambio di esperienze amministrative tra vari paesi di cui precedentemente non vi era assolutamente traccia. A Caserta ospitiamo coloro che nei rispettivi paesi di provenienza già frequentano corsi di formazione, per svolgere degli *stage* concepiti come interscambio di esperienze. In occasione dei miei incontri con i vari ministri europei del settore, ho ricevuto riconoscimenti per gli ottimi risultati raggiunti rispetto ad amministrazioni di ben più forte tradizione come quella britannica, tedesca o francese. Per esempio, sul piano della contrattualizzazione, certamente non vi è alcuna volontà di fare passi indietro. Si tratta soltanto di razionalizzare le tappe raggiunte, di stabilire un termine minimo contrattuale che dia maggiore tranquillità e sicurezza a chi ne beneficia. Occorre razionalizzare anche il sistema dello *spoils system*, limitandolo solo a quelle fasce — mi riferisco ai segretari generali, ai capi di dipartimento — per le quali si rende necessario, al fine di far funzionare la macchina amministrativa statale.

Certamente, però, si è tenuto conto di quello che la giurisprudenza in questo periodo ha invece stabilito per altre fasce, cercando, dunque, di porre le condizioni per un panorama più sereno, ed evitando che i ripetuti interventi giurisprudenziali rendessero precaria la stabilità del sistema. Sotto tale profilo, dunque, ritengo che il quadro da tracciare non sia propriamente insoddisfacente.

Ricevo moltissime attestazioni da parte dei miei colleghi di Governo di altri paesi; nell'ultimo incontro che ho avuto con il ministro dell'interno tedesco, Otto Schily, che si occupa anche degli affari della pubblica amministrazione, mi è stata fatta richiesta di atti e documenti italiani, per trarne suggerimenti da applicare all'ordinamento di quel paese. Altro segnale positivo è quanto avvenuto nel corso del *Global Forum* della pubblica amministrazione, tenutosi a Città del Messico, dove sono stato chiamato a parlare per primo, rispetto agli altri trenta ministri presenti, subito dopo l'intervento del Presidente Fox: la mia enunciazione del provvedimento anticorruzione è stata ben vista soprattutto dal collega messicano, chiamato ad affrontare un fenomeno di dimensioni forse molto più ampie rispetto alle nostre; la distinzione fatta in Italia tra gestione e politica e quindi la specifica previsione di sistemi normativi precisi in materia di corruzione della burocrazia, sulla base del regolamento approvato dall'ultimo Consiglio dei ministri, ha consentito di mettere a punto meccanismi considerati ottimali da parte di altri governi stranieri.

Non so se ho risposto a tutto, forse qualcosa avrò dimenticato, come, per esempio, il discorso relativo agli enti locali. Credo che esso implichi una valutazione di carattere politico più che tecnico e mi auguro che venga affrontato nelle sedi competenti, perché possa trovare soluzione.

PRESIDENTE. Ringraziando il ministro Mazzella per la sua partecipazione, dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 13,40.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa  
il 21 novembre 2003.