

IL PROGETTO

Bimestrale della Cisl di politica del lavoro.

Anno II n. 8, marzo/aprile 1982. Lire 3.000

8



Democrazia oggi
interventi

di Pietro Rescigno, Ettore Rotelli, Giorgio Pastori,
Giuseppe Zaccaria, Francesco D'Onofrio
Piero Craveri, Mimmo Carrieri, Bruno Manghi

Nero latte dell'alba
Lella Ravasi Bellocchio

Autogestione: il caso Mondragón
Bruno Giuliani

I vulcani dei Caraibi
Héctor Borrat

Stato e amministrazione
Intervista a Dante Schietroma e Franco Marini

IL PROGETTO



8

Bimestrale della Cisl di politica del lavoro.

Anno II n. 8, marzo-aprile 1982. Lire 3.000

Sommario

Le immagini		
Guatemala	Enzo Schirripa	2
Editoriali		
Democrazia e poteri / Competenze e decisioni / L'Europa che sbadiglia		3
Argomenti		
« Democrazia oggi »		
Gente, organizzazione e stato	Pietro Rescigno	13
Partecipazione di base e dintorni	Ettore Rotelli	17
Controllo e gestione dei servizi	Giorgio Pastori	21
Il nodo della decisione	Giuseppe Zaccaria	25
Partiti. La democrazia cristiana	Francesco D'Onofrio	32
Sindacato. Classe, istituzione o associazione?	Piero Craveri	37
Sindacato. Non bastano le procedure	Mimmo Carrieri	41
Sindacato. Democrazia e periferia	Bruno Manghi	45
Ricerca		
Nero latte dell'alba	Lella Ravasi Bellocchio	49
Laborem exercens: questioni aperte	Giovanni Gasparini	54
Autogestione: Il caso Mondragón	Bruno Giuliani	59
Internazionale. I vulcani dei Caraibi	Héctor Borrat	65
Note di cultura		
Cinema. Un ritorno alla realtà	Giuseppe Cereda	73
Televisione: Protagonisti o vittime	Franco Iseppi	75
Arti visive. Mostre non happening	Piergiorgio Dragone	76
Musica. Contro Mozart	Giovanni Morelli	78
Architettura. La casa dell'operaio	Gianni Ottolini	80
Controversie		
Parole/chiave: conflitto	Aurelio Iori	83
Scuola: possibili vie d'uscita	Ivan Fassin	84
Dove va la ricerca	Adelio Salsano	86
La P.a. e la danza dei sette veli	Carmine Russo	90
Requiem ... per cassaintegrati	Giovanni Avonto	91
	ed Emanuela Merli	
Opinioni a confronto: Stato e amministrazione	Franco Marini e Dante Schietroma	97
Schede di lettura		
Riviste inglesi: Bruno Giuliani / Riviste francesi: Valerio Merlo ed Enrico Giacinto / Storia: Carla Felice Casula / Donne e lavoro: Luisa Saba / Giustizia: Letizia Caddeo.		107

Opinioni a confronto

Stato e amministrazione

Sulla riforma dello stato e della pubblica amministrazione
abbiamo rivolto alcune domande al ministro per la funzione pubblica
Dante Schietroma e al segretario generale aggiunto
della Cisl Franco Marini

Il movimento sindacale è da tempo impegnato nella trasformazione della pubblica amministrazione nel suo complesso, non solo per dare maggiore efficienza ed elasticità ad un settore che tocca direttamente gli interessi dei lavoratori, ma perché convinto che la crisi non è solo economica ma anche e soprattutto politico-istituzionale. Ma è indubbio che anche il sindacato risente di un certo ritardo culturale nell'affrontare problemi di efficiente funzionamento dei poteri pubblici. Facciamo il punto su questi ritardi: cosa manca al movimento sindacale per essere più protagonista e più efficace in questo difficile compito?

Franco Marini. È certo, io credo, che non dobbiamo avere alcun timore di valutare con realismo le capacità di elaborazione e di incidenza che il sindacato ha mostrato di possedere riguardo ai problemi del funzionamento dei pubblici poteri. Con una precisazione iniziale, però: in senso proprio di un'azione diretta del sindacato in questa sfera può iniziarsi a parlare solo dal momento in cui il « metodo negoziale » è divenuto pratica costante nei modi di gestione dell'impiego pubblico. In precedenza al sindacato compete, in via di fatto, solo l'esercizio di poteri sostanziali di condizionamento degli indirizzi politici degli organi pubblici aventi responsabilità in materia, senza che pertan-

to potesse dirsi che esso concorreva realmente alle funzioni di governo del personale.

Chiarito questo, è anche il caso di ricordare come di una vera e propria smobilitazione di una disciplina delle fonti rigorosamente fondate sulla legge, neanche possa oggi del tutto parlarsi. I metodi di gestione contrattata di istituti diversi dal trattamento economico appaiono in alcuni ambiti (si pensi al personale statale) consolidati nella prassi non nella sfera giuridica, e non mancano neppure vicende, anche recenti, in cui la mediazione parlamentare in materia si è esercitata in senso distorto rispetto ai risultati negoziali.

Queste premesse non possono certo però attenuare il valore di alcu-

ne osservazioni critiche che al sindacato sono state fatte e che meritano di essere meditate.

È vero che nel momento in cui si è assistito a un mutamento sostanziale del sistema delle relazioni di lavoro nel settore pubblico, il sindacato non ha tratto da questo evento conseguenze in ordine alla necessità di abbandonare gli aspetti più fortemente rigidi e vincolati dell'impiego pubblico che avevano sì svolto una funzione di garanzia ma in un contesto di relazioni autorità-dipendente ormai radicalmente mutato. Su questo piano può prendersi atto del ritardo con cui sono stati affrontati (e ancora certamente non risolti) i problemi della mobilità nell'impiego, della produttività, in generale delle tecniche gestionali nell'amministrazione pubblica. Ha giocato qui indubbiamente un atteggiamento di diffidenza verso l'attribuzione all'amministrazione di poteri direzionali e la tendenza a limitare o a impoverire ogni forma di discrezionalità del soggetto pubblico, circondando l'esercizio di quei poteri di ogni forma possibile di limitazione procedurale o mancando addirittura di disciplinare normativamente le funzioni necessarie all'esercizio di poteri gestionali (si pensi all'assenza nello stato di un centro unitario di direzione del personale). Non vi è dubbio che l'efficienza degli apparati pubblici si giocherà nel futuro più immediato sui temi gestionali: ma occorre fare attenzione. Primo, non sempre il sindacato quando ha iniziato a percorrere la via necessaria per colmare i ritardi organizzativi del nostro apparato amministrativo, ha trovato una risposta pronta in sede politica. È emblematica la vicenda della legge quadro che, si badi, non è solo una legge sugli ordinamenti contrattuali, ma anche un testo contenente innovazioni sul piano delle strutture adibite a funzioni gestionali. Secondo, è da tenere presente che per incidere su questi aspetti è necessario nella maggior parte dei casi modificare strutture (organi di direzione del personale, uffici ispettivi e di organizzazione, eccetera) e che a que-

sto fine non è sufficiente lo strumento negoziale: sicché occorrerebbero leggi, ma più ancora occorrerebbe che fosse finalmente avviato un processo di « delegificazione » per il quale compito evidentemente sono necessarie altre volontà politiche oltre a quella del sindacato.

Dante Schietroma. Potrei essere tentato di eludere questa domanda per lo specifico riferimento alla politica sindacale. Non posso però esimermi dal rilevare che il sindacato oggi deve esprimere davvero, almeno nel settore del pubblico impiego, tutta la propria capacità di promuovere o assecondare le necessarie riforme; mi preme infatti sottolineare che si tratta di riforme le quali, per la loro stessa natura, presuppongono un cambiamento di mentalità e quindi opera di persuasione e convincimento, e soprattutto consenso ad ogni livello, non potendoci illudere di poterle imporre validamente solo per legge.

Il ritardo culturale, di cui lei parla, va forse ricondotto, suppongo, al periodo cosiddetto « operaistico » che ha caratterizzato gran parte della politica sindacale dell'ultimo ventennio. È indubitabile infatti che nel settore privato il sindacato è riuscito a condizionare largamente il processo di ammodernamento delle strutture. Lo stesso non può dirsi nel settore pubblico.

Qual è allora la ricetta? In primo luogo una maggiore attenzione per le vicende della « cosa pubblica »; quindi una spinta verso il miglioramento della professionalità dei pubblici dipendenti e della organizzazione del lavoro; in definitiva, occhio sempre meglio rivolto ai provvedimenti di riordino, elaborati dalla funzione pubblica.

Mi riferisco non solo e non tanto a programmi di riforme globali, che richiedono ovviamente tempi più lunghi, ma alla scelta di obiettivi prioritari, ai quali adattare concreti progetti nel breve e medio periodo. Ne potrà forse soffrire il quadro teorico, ma ne trarrà sicuro giovamento il conseguimento dei risultati.

Abbiamo tutti interesse a dare il senso di una svolta nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione. Qui deve a mio parere proficuamente innestarsi l'opera del sindacato. Non si tratta ovviamente di sostituirsi ai responsabili politici, ma di agevolarne il compito se portatori di progetti socialmente utili o, in dannata ipotesi, di contestarne l'opera.

Il perseguimento del duplice obiettivo, quello della tutela dei diritti degli associati e quello della migliore rispondenza dei servizi alle esigenze collettive, è certamente il mezzo più idoneo per affrontare il difficile cammino. Peraltro, senza un vasto consenso dell'opinione pubblica, che si conquista solo se si è in grado di offrire servizi che siano al passo con i tempi, è insperabile pensare di portare avanti una strategia vincente.

Ciò posto, mi preme però ancora una volta dare atto ai sindacati confederali della visione con cui nel campo della pubblica amministrazione oggi vengono affrontati non solo i tradizionali temi rivendicativi salariali, ma anche i temi politici di più ampio respiro quali la migliore organizzazione del lavoro, l'efficienza e la produttività e, quindi, i processi stessi di riforma della pubblica amministrazione.

Il sindacato tende a porsi così non solo come controparte rivendicativa di trattamenti salariali, ma davvero anche come valido interlocutore di processi innovativi e di riforma che lo qualificano nel paese quale forza socio-culturale di primo piano. Le cosiddette « prime parti » degli accordi siglati per i diversi comparti del pubblico impiego ne sono la viva testimonianza. Bisogna però riconoscere nello stesso tempo che quando si tratta di passare dalle affermazioni teoriche e di principio alle realizzazioni pratiche, ancora oggi, un insieme di fattori diversi fa sì che il meccanismo realizzato si inceppi. Da un lato v'è il procedimento ricettizio di tali principi, che comporta i tempi e le incognite del-

l'iter formativo delle leggi; dall'altro ci sono le contraddizioni in cui si dibatte ancora il sindacato, diviso fra l'anelito rinnovatore e le spinte corporative e conservatrici delle singole categorie. È questo, a mio parere, il problema di un sindacato rinnovatore e innovatore, consapevole di dover giocare un proprio ruolo politico nella vita del paese e che nel contempo deve fare i conti con le proprie categorie tuttora ancorate

a visioni di difesa corporativa di interessi particolari.

In altri termini, fino a quando in pratica si dovesse continuare a parlare soltanto di diritti da tutelare e non anche di doveri; fino a quando l'egualitarismo irrazionale continuerà a mortificare i valori individuali e il merito; fino a quando le responsabilità di conduzione e di direzione verranno misconosciute o contestate, tutti i principi innovatori e riformatori, anche

se tradotti in norma, sono destinati purtroppo a rimanere lettera morta. A mio parere occorre allora un profondo e più grande rinnovamento di mentalità, come dicevo, e quindi anche una nuova cultura dell'intero movimento e dei suoi aderenti in direzione di una presa di coscienza più responsabile che riscopra il senso religioso del lavoro e del dovere e riconosca il valore dei diversi ruoli all'interno della pubblica amministrazione.

Da molto tempo la legge-quadro sul pubblico impiego è in discussione in parlamento. Per il sindacato, e in particolare per la Cisl, è una buona legge perché, oltre a creare le premesse per la instaurazione di un corretto rapporto negoziale nel settore, apre la strada per una più consistente e radicale riforma. A che punto è la discussione sulla legge-quadro? Quali sono i punti di forza e quelli di debolezza finora individuati? Può un rapporto di tipo contrattuale inserirsi all'interno di un sistema in crisi e la cui produttività è da molti discussa?

Franco Marini. Ho già accennato alla vicenda della legge quadro, credo in maniera significativa. Il disegno governativo è ora all'esame finale della commissione affari costituzionali della camera, che ha avuto da poco l'autorizzazione a pronunciarsi in sede deliberante, dopo di che sarà necessario l'esame del senato, per condurre in porto una vicenda iniziata formalmente (ma l'elaborazione è precedente) nel gennaio 1979.

Il testo che la commissione affari costituzionali della camera ha licenziato dopo il primo esame lascia aperto qualche problema, ma uno solo realmente serio: quello della dirigenza statale. Perché si tratta di un problema serio si ricava da quanto prima ho accennato, cioè, che per incidere realmente sul funzionamento dell'apparato amministrativo occorre collegare insieme aspetti concernenti le strutture, il personale e i procedimenti. Una sfera d'azione negoziale che non possa modellare la funzione direzionale sull'assetto organizzativo è necessariamente limitata nelle sue possibilità di esplicazione. Un chiarimento importante riguarda poi la materia dei diritti sindacali. Nessun tentativo di farci tornare indietro su conquiste consolidate può essere accettato; ci stiamo muovendo nei rapporti con i gruppi parlamentari. Quanto all'ultima parte della domanda, credo che la risposta affermativa derivi con immediatezza dagli stessi rilievi critici che ho condiviso rispetto agli obiettivi fi-

nora raggiunti dall'azione negoziale. La contrattualità nell'impiego pubblico adempie ad una funzione sociale nella misura in cui è strumento ordinato ad un aumento della resa complessiva (quanto meno in termini di « efficacia ») del lavoro pubblico e si traduca così in un vantaggio per l'intera collettività.

Dante Schietroma. Premetto che, in considerazione delle dichiarazioni programmatiche rese dal presidente del consiglio Spadolini all'atto della costituzione del governo, il disegno politico, in tema di problemi istituzionali, è quello di perseguire una sostanziale continuità con le direttive dei precedenti governi. Ciò comporta, anche in tema di legge quadro, l'impegno a procedere sulle linee indicate nel Rapporto Giannini recepite nell'ordine del giorno del senato del 10 luglio 1980.

La funzione pubblica, come naturale punto di raccordo per le problematiche di riforma, ha prodotto una notevole mole di studi ed elaborati che offrono ipotesi e spunti interessanti sia per l'ulteriore fase di dibattito, sia per decisioni di ordine politico. Sarebbe illusorio ipotizzare una simultanea e contestuale realizzazione dei vari aspetti del problema. Tuttavia è necessario salvaguardare la logica unitaria di un processo che deve, come ho sempre detto, evolversi necessariamente a tappe; ma ribadisco che nello stesso tempo

occorre privilegiare la scelta delle opportune priorità in un quadro che deve restare tendenzialmente omogeneo.

La vasta tematica alla base di riforme così urgenti mal si concilia con i tempi necessariamente non brevi di una revisione organica. Nell'immediato è auspicabile appunto una sollecita approvazione della legge-quadro che è l'unico strumento in grado di consentire alle controparti di operare in regime di certezze giuridiche e di ben precise norme comportamentali. Per altro verso, l'elevato numero delle categorie contrattuali nonché i notevoli ritardi acquisiti durante la tornata contrattuale del triennio 1979-1981, manifestano possibili punti di debolezza: essi rischiano di inficiare i vantaggi della delegificazione e della contrattazione collettiva. A maggior ragione quindi la sollecita approvazione della legge-quadro consentirà di sperimentare le nuove procedure di contrattazione per i vari comparti dei pubblici dipendenti e soprattutto di utilizzarle per acquisire una maggiore agilità di contrattazione. In concreto, il provvedimento sembra avviarsi finalmente verso la fase conclusiva: è stato approvato un te-

sto organico in sede referente dalla commissione affari costituzionali della camera e, superate talune difficoltà, è stata concessa nei giorni scorsi la sede legislativa. Il che significa un procedimento più snello e quindi più rapido.

Nel testo vi sono alcuni punti di fondamentale importanza: il riconoscimento degli accordi collettivi quale strumento capace di regolare i rapporti tra la pubblica amministrazione e i propri dipendenti, la delimitazione dei campi di intervento riservati alla legge e quelli demandati agli accordi, gli obiettivi di omogeneizzazione e di perequazione degli ordinamenti e dei trattamenti del personale e la relativa « trasparenza », l'individuazione delle controparti e di un procedimento approvativo ed attuativo degli accordi sufficientemente sollecito. Meriterebbero una migliore messa a fuoco il rapporto fra accordi intercompartimentali, accordi di categoria ed accordi decentrati, e una più puntuale definizione della qualifica funzionale e dei profili professionali che, a mio avviso, sono lo strumento portante dell'obiettivo di omogeneizzazione e di perequazione assegnato alla contrattazione collettiva. Rimane irri-

solto il tema della individuazione del grado di rappresentatività che dovrebbe abilitare le organizzazioni sindacali a stare al tavolo della trattativa, nonché quello di un efficace sistema di controllo sull'attuazione degli accordi stipulati, oltre che dell'estensione della nuova disciplina a tutti i dipendenti pubblici: l'attuale direzione si presta infatti ad esclusioni di rilievo.

Ciò nonostante ritengo che l'approvazione del disegno di legge quadro, anche nel testo attuale, rappresenterebbe un notevole passo avanti sulla via della chiarezza dei rapporti fra pubblica amministrazione e organizzazioni sindacali e della gestione del consenso mediante uno strumento democratico e partecipativo quale è indubbiamente la contrattazione collettiva. È sotto questo profilo che io confido sulla possibilità dell'inserimento di una tale metodologia anche in un sistema in crisi come l'attuale; confido soprattutto nella capacità delle organizzazioni sindacali di sapersi immedesimare attraverso l'analisi concreta della realtà, nelle difficoltà che attraversa il paese e di saper essere in grado di sostenere scelte coraggiose e responsabili.

Da diverso tempo non si parla più della riforma istituzionale di cui la maggior parte dei partiti ha sottolineato l'esigenza. Nel sindacato si è detto che è necessario rinunciare al minuzioso e invadente impiego della normazione legislativa in materia di organizzazione amministrativa e riconoscere un certo margine di potere di autorganizzazione, autonomia gestionale e operativa. Quali sono i nodi centrali da sciogliere? Come definire l'esatta sfera di intervento e di funzione del parlamento e del governo?

Franco Marini. I nodi sono parecchi ed è certo che perché ci si metta all'opera sarebbe innanzitutto necessario, anche nello stesso dibattito culturale e politico, un mutamento di prospettiva: il passare cioè dalle astratte teorizzazioni ingegneristiche sulle modalità della rappresentanza politica (riforma elettorale, presidenzialismo) ai più concreti problemi del raccordo governo-parlamento e tra questi organi e i soggetti del pluralismo sociale ed istituzionale. Non vi è dubbio che il problema preliminare sia quello già accennato della « delegificazione »: occorre dare seguito ad una proposta, che era espressa con chiarezza nel « Rapporto Giannini », di revisio-

ne di ampie sfere di regolazione giuridica (tra le quali rientra la materia dell'organizzazione) nel senso di una graduale riduzione della presenza della legge. È questo il passo necessario per ridare efficacia alla funzione di legislazione del parlamento (liberandolo dalla microproduzione) e restituendogli la funzione generale di indirizzo e di controllo sull'operato del governo.

Sarebbe solo, si intende, l'avvio di un processo che dovrebbe tendere ad attribuire in ultimo al governo compattezza decisionale e capacità direzionali generali (e non settoriali) sull'apparato amministrativo e al parlamento una maggiore funzionalità. Per questo sono neces-

sarie varie misure sulle quali non ci si può qui intrattenere, ma ci si può solo limitare a indicare i capitoli necessari di un programma di riforma: predisposizione di nuove strutture e procedure di coordinamento dell'azione di governo, ripresa del metodo programmatico, superamento delle disfunzioni sul piano dell'adeguatezza degli strumenti organizzativi dell'azione di governo, potenziamento delle strutture volte a fini di conoscenza.

Dante Schietroma. Sono d'accordo sulla esigenza di snellire la normazione legislativa in materia di organizzazione dei pubblici uffici. In particolare, andrebbe adottato un criterio di maggiore flessibilità in grado di « modularle » le strutture a seconda delle esigenze delle singole amministrazioni. Si avrebbe così una pubblica amministrazione più dinamica, flessibile, più efficiente, con operatori, a tutti i livelli, più impegnati e responsabili. Più in generale, la riforma delle istituzioni prende le mosse dal trasferimento di importanti funzioni amministrative alle regioni completato con la nota legge n. 382 del 1975 e poi con la legge delegata n. 616 del 1977. La riduzione di competenze di vari ministeri avrebbe dovuto comportare un provvedimento di riordino dell'amministrazione centrale che non è ancora stato attuato. Ciò produce ancora una duplicazione di competenze ed una sovrapposizione di politiche che ritardano l'avvento di un corretto rapporto tra cittadino e amministrazione. Per questo, una commissione che ha operato presso la funzione pubblica ha espresso le linee direttrici di un possibile riordino organico della materia, nel tentativo di armonizzare le competenze ora sparse tra molteplici amministrazioni.

È evidente che questo progetto dovrà muovere di pari passo con la riforma della presidenza del consiglio dei ministri alla quale competono le funzioni di coordinamento, di impulsione e di in-

dirizzo che la costituzione le assegna. All'interno della struttura ministeriale le materie dovranno essere accorpate per « aree funzionali », intendendo con questa espressione le materie attinenti al sociale, all'economico, al territoriale, al commerciale, eccetera. Ciò non comporta necessariamente la riduzione del numero dei ministeri, ma almeno un loro più razionale assetto.

Non sono d'accordo quindi sulla tesi secondo la quale oggi la riforma delle istituzioni sarebbe stata dimenticata. Al contrario, siamo in presenza di un momento di decisivo confronto politico che vedrà attorno ad uno stesso tavolo, spero nel prossimo mese di giugno, tutte le componenti interessate. La funzione pubblica sta organizzando infatti un convegno proprio su questi temi, che si spingerà anche ad individuare il migliore strumento giuridico per ridare efficienza alle aziende autonome dello stato. L'apporto degli esperti, dei partiti politici, del mondo della cultura, di quello sindacale e della burocrazia, ai quali abbiamo chiesto concreti contributi nella prima fase di organizzazione del convegno, consentirà di mettere a fuoco i nodi che rallentano l'azione amministrativa. È indubbio che una delle strettoie è rappresentata dall'eccesso e dal vincolo di normazione legislativa in materia di organizzazione dei pubblici uffici che irrigidisce le strutture e non consente l'adattabilità alle situazioni emergenti, ma su questo punto esiste una riserva costituzionale di legge difficile da eludere. Il nostro sforzo potrà essere indirizzato semmai ad interpretare questa riserva costituzionale nel senso di riconoscerle valore vincolante per le grandi strutture, quali ad esempio le direzioni generali, lasciando alla normazione secondaria il compito di stabilire i moduli organizzativi sottostanti. Ma tutto ciò, ripeto, sarà più chiaro una volta che avremo acquisito i risultati del convegno al quale abbiamo accennato.

Per tornare un momento al tema della riforma delle istituzioni, vor-

rei ricordare, in estrema sintesi, la gran massa di provvedimenti che la funzione pubblica ha elaborato su svariati temi, in modo autonomo o con la collaborazione di altri dicasteri. In particolare:

1. riordino della presidenza del consiglio dei ministri: una commissione ha elaborato un progetto che è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 30 aprile 1982;

2. ristrutturazione dei ministeri: una commissione ha tracciato le linee guida di riordino. Una ricerca del Fornez ha portato un contributo soprattutto per le opportune modifiche delle procedure e per la riduzione dei costi. Tutto ciò deve essere collegato con il suaccennato progetto di riordino della presidenza del consiglio;

3. legge-quadro sulle aziende autonome dello stato: il progetto è stato elaborato da una commissione ed è all'attenzione delle amministrazioni competenti. Nel frattempo al parlamento sono in corso alcuni disegni di legge su singole aziende autonome. Il parlamento potrà definire il proprio orientamento circa la proposta disciplina;

4. rapporto tra stato e regioni: una commissione ha elaborato un disegno di legge per la istituzione presso la presidenza del consiglio dei ministri di una conferenza dei presidenti delle regioni ed un provvedimento in materia finanziaria. Sono in elaborazione due documenti sul rapporto parlamento-regioni e nella materia dei controlli sugli atti delle regioni;

5. dirigenza statale: un disegno di legge di delega per il riordino della dirigenza, particolarmente urgente, è in parlamento e sta per essere discusso;

6. legge-quadro sul pubblico impiego: è all'esame, in sede legislativa, della Prima commissione affari costituzionali della camera e si spera che presto venga licenziata per essere fatta propria dal senato;

7. perequazione delle pensioni dei dipendenti pubblici: è stato presentato alla camera il disegno di legge recentemente approvato

dal consiglio dei ministri;
 8. fattibilità delle leggi: una relazione elaborata da una commissione ha avuto notevole successo ed è ora all'attenzione delle due camere. Sarebbe auspicabile che il parlamento esprimesse degli indirizzi in proposito, in particolare per le proposte concernenti il procedimento legislativo;
 9. raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti e «Gazzetta Ufficiale»: è stato approvato dal senato un disegno di legge che consente al cittadino di essere meglio informato sulla normativa legislativa e regolamentare;
 10. giustizia amministrativa: taluni provvedimenti sulla delega al governo per l'emanazione di norme sul procedimento dinanzi ai Tar ed al consiglio di stato, sulla tutela giurisdizionale dei pubblici dipendenti e sulle modifiche al ricorso straordinario al capo dello stato sono pendenti al senato;
 11. nuovo ordinamento dei Tar e del consiglio di stato e delle carriere dei magistrati: è stato

approvato dalla commissione affari costituzionali della camera e sarà presto definito dal senato;
 12. disciplina degli enti privati di interesse pubblico: il relativo disegno di legge è pendente presso la camera;
 13. istituzione del difensore civico nazionale: è stato inviato alla presidenza del consiglio dei ministri il relativo disegno di legge per la necessaria approvazione;
 14. riordinamento delle funzioni di controllo della corte dei conti: è all'attenzione del senato;
 15. modifiche all'assetto istituzionale e alle carriere dei magistrati della corte dei conti: è all'attenzione della camera;
 16. produttività: una commissione ha avviato lo studio dei più adatti « indicatori » del settore statale. Inoltre è in atto lo studio di incentivi al personale legati al rendimento, in luogo dei compensi per lavoro straordinario;
 17. riordino del consiglio superiore della pubblica amministrazione: il relativo progetto è pendente al senato;

18. riordino della scuola superiore della pubblica amministrazione: il disegno di legge è all'attenzione delle amministrazioni interessate; nello stesso momento è all'esame del consiglio superiore della pubblica amministrazione;
 19. sistemi informatici della pubblica amministrazione: una iniziativa legislativa del provveditorato generale dello stato sulla quale la presidenza del consiglio ha avviato una riflessione assieme alle amministrazioni interessate, sarà presto tradotta in schema di disegno di legge;
 20. nuovo orario di lavoro nella pubblica amministrazione: uno schema di disegno di legge è stato inviato alle organizzazioni sindacali ed a tutte le amministrazioni; le conseguenti osservazioni sono all'esame della funzione pubblica che ha in animo di cogliere l'occasione della discussione sulla legge quadro sul pubblico impiego per valutare la possibilità di introdurre la nuova regolamentazione direttamente nella legge quadro.

Sul problema della produttività-efficienza ci sono problemi di individuazione di giusti indicatori, ma ci sono soprattutto dei fatti che restano nella memoria della opinione pubblica. Un'indagine del Foromez di qualche anno fa sulle liquidazioni delle pensioni, metteva in evidenza casi nei quali si arrivava a quasi 50 passaggi interni, salvo imprevisti, e ciò perché ancora sussistono dei procedimenti interni tra uffici nei quali l'uno controlla l'altro. Quali risposte a breve, medio e lungo termine sono auspicabili per avanzare più speditamente in direzione della maggiore produttività-efficienza?

Franco Marini. Credo che vada prendendo piede ormai anche tra i politici e gli amministratori la consapevolezza del fatto che il problema della produttività-efficienza non è — come giustamente è affermato nella domanda — un problema di indicatori rivolti alla misurazione della singola prestazione di lavoro, ma è un problema in un certo senso più complesso perché richiede il rafforzamento di strutture e di tecniche gestionali del tutto estranee all'esperienza della nostra amministrazione. Su questo piano anche il sindacato deve prendere atto della scarsa praticabilità di ipotesi coltivate negli ultimi anni (vedi l'art. 21 della legge 312/1980) che erano assestate sull'illusione di un controllo diretto della prestazione, che in realtà sarebbe tanto inutile quanto costoso. È necessario invece fare leva, come si diceva, su tecniche gestiona-

li, cioè sulla predisposizione di strutture adeguate per l'analisi e la revisione di moduli di organizzazione del lavoro e dei servizi all'interno degli apparati amministrativi. Sotto questo profilo emerge l'urgenza di una strutturazione degli uffici di staff che recenti indagini di organi pubblici denunciavano in una generale condizione di destrutturazione. Due esempi per tutti: il primo, quello della funzione ispettiva per la vigilanza sugli uffici dell'amministrazione che, secondo la previsione della norma istitutiva, doveva essere diretta a verificare la razionale organizzazione dei servizi e l'adeguata utilizzazione del personale. La prassi invece è risultata contraddire il modello ipotizzato dal legislatore, essendo unanime da parte delle amministrazioni il riconoscimento della mancata o scarsa attivazione di tale servizio ispettivo, a causa soprattutto di

inadeguatezze nella strumentazione organizzativa del servizio.

Il secondo, il caso degli uffici di organizzazione e metodi. La loro formale costituzione ha spesso subito l'impatto dei problemi di strumentazione organizzativa col risultato che nei rari casi in cui risultano costituiti rivelano una struttura precaria e inadeguata e sono quasi sempre impegnati in attività occasionali di supporto agli uffici legislativi e nell'organizzazione di corsi di formazione del personale. A risultati analoghi all'orientamento ora espresso è del resto pervenuta, in tempi neanche più recentissimi, la commissione istituita presso l'ufficio per la funzione pubblica per l'approfondimento dei temi connessi alla misurazione della produttività: nelle proposte conclusive della commissione stessa il maggior rilievo è attribuito alla strutturazione dei mezzi organizzativi per le rilevazioni della produttività (il perfezionamento della modulistica di rilevazione avendo connotazioni essenzialmente di tipo tecnico e non implicando scelte politico-organizzative destinate ad incidere sull'intero apparato).

Dante Schietroma. La situazione della produttività è insoddisfacente, ma sarebbe errato parlare di una situazione irreversibile. Il desiderio di un miglioramento è molto diffuso: ne è prova la realizzazione dell'indagine conoscitiva compiuta dal Formez su decisione del governo. L'interesse e la partecipazione attiva dei funzionari delle stesse amministrazioni per una rilevazione che non poteva non svelare alcuni degli aspetti meno gradevoli della loro professionalità, dimostrano come la burocrazia non sia sorda al mutamento.

Esistono infatti al suo interno forze disponibili al rinnovamento in presenza di alternative serie e percorribili. Per inciso, è da ricordare che la ricerca del Formez ha pure evidenziato numerose situazioni di grande operosità ed elevata produttività del personale, massime

negli uffici dove questo viene coinvolto e interessato al proprio lavoro, dove gode di margini adeguati di autonomia e dove svolge funzioni, per ragioni diverse, gratificanti.

D'altra parte, per quel che concerne la struttura dei ministeri, è stato accertato che lo scarto tra attività derivante dalla competenza a ciascuno attribuita dalle norme e attività di fatto, non è molto rilevante, ma, dove esiste, costituisce in definitiva un aspetto positivo.

Esso rappresenta un momento di adeguamento alle esigenze del corpo sociale, che non sempre è possibile conseguire automaticamente sul piano della formalizzazione, dati i tempi tecnici richiesti dalle modifiche strutturali e procedurali.

In una visione più ampia, il problema dell'efficienza non dipende solo dalla laboriosità del personale ma anche dal quadro normativo, dalle procedure e dall'organizzazione del lavoro. Parallelamente la produttività può migliorare con una diversa definizione delle funzioni e delle responsabilità dei quadri dirigenti. Anche sulla base dell'analisi proposta dal Formez occorrerebbe:

- a. ricercare gli strumenti diagnostici che consentano di graduare la necessità di approfondimenti organizzativi;
- b. guidare, in termini oggettivi ed elastici, la mobilità del personale;
- c. tenere sotto controllo l'attività amministrativa e porgere quegli elementi di flessibilità per perseguire gli obiettivi decisi in sede politica;
- d. eliminare le sovrapposizioni o duplicazioni nella distribuzione delle funzioni fra i ministeri, all'interno di essi o fra questi ed altri organismi;
- e. ridurre la dilatazione delle attività di autoamministrazione;
- f. promuovere le attività di studio, di programmazione, di organizzazione e di indirizzo.

Un sistema che dia la precedenza alle funzioni, ed organizzi le strutture in base alle esigenze delle prime, è prioritario soprattutto in

una situazione di mutamento sociale rapido e continuo. Un siffatto modello oltre che avanzare nella direzione di una maggiore produttività ed efficienza, faciliterebbe l'adeguamento delle unità operative alle esigenze funzionali via via emergenti. Di qui la necessità di creare presso i ministeri gli «uffici di organizzazione» e di formare gli specialisti in analisi dell'organizzazione e della produttività. I primi sono stati già istituiti su iniziativa del mio illustre predecessore professor Massimo Severo Giannini che nel noto Rapporto ha fatto la radiografia di queste disfunzioni ed ha indicato gli opportuni rimedi. Per ciò che riguarda gli specialisti, sta provvedendo la scuola superiore della pubblica amministrazione, anche se debbo riconoscere che siamo ancora lontani, almeno sul piano numerico, dal soddisfare le effettive necessità che si registrano in questo campo.

Ritengo in ogni caso che la normativa e le tecniche abbiano una loro notevole importanza sull'incremento della produttività-efficienza della pubblica amministrazione, ma è altresì vero che insieme con esse non si deve trascurare l'elemento determinante costituito dall'uomo, il quale va motivato, qualificato e responsabilizzato, se si vuole che la macchina funzioni. L'apporto delle organizzazioni sindacali può essere particolarmente incisivo e fruttuoso.

In questi giorni si parla anche in termini scandalistici dei problemi dell'assenteismo. È certamente un fenomeno diffuso e l'opinione pubblica ha reagito sicuramente con consenso alle forme repressive del fenomeno. Ma sono sufficienti misure di questo genere? Dove sta la radice del fenomeno e quali le possibili risposte?

Franco Marini. Ho già avuto occasione di precisare in altre sedi il mio orientamento riguardo al problema dell'assenteismo. Gli aspetti su cui ho cercato di richiamare l'attenzione sono i seguenti: *a)* i dati. Le reali dimensioni del problema sono state finora oggetto di scarse e frammentarie rilevazioni. Su questo punto, vi è già, a mio parere, una responsabilità dell'amministrazione che da noi, tradizionalmente, non possiede strumenti per rilevazioni conoscitive neanche di tipo elementare; *b)* le sedi istituzionali di accertamento dei fatti. Sembra legittimo ritenere che gli eventi che in quest'ambito hanno rilievo penale (falsi, truffe) sono pochi e circoscritti, mentre vi è sicuramente una ben più consistente serie di comportamenti di fatto che richiederebbero l'esercizio di poteri sanzionatori in sede amministrativa; *c)* l'origine delle disfunzioni. Queste sono molteplici. Sulle più immediate, quelle che determinano forme di assenteismo minuto può essere utile operare manovrando i tempi della prestazione lavorativa, prevedendo la generalizzazione in tutte le amministrazioni di forme di ricorso a orari elasticizzati per fasce di dipendenti, introducendo forme di rapporto di lavoro part time per conciliare esigenze lavorative con esigenze personali o familiari, articolando in forma spezzata l'orario per i dipendenti a tempo pieno e provvedendo di conseguenza alle necessarie misure di supporto (mense, asili, eccetera); *d)* gli interventi di medio periodo. È chiaro che non si esce dal problema (non si limita l'assenteismo) se non si rivaluta globalmente la prestazione lavorativa nel settore pubblico. La valorizzazione della professionalità, a cui sono dirette varie misure che dovrebbero trovare regolazione nei prossimi contratti collettivi, è l'unica via per affrontare e superare il problema della deresponsabilizzazione che sta alla radice degli interventi recenti del magistrato penale.

Dante Schietroma. L'amore per la notizia a sensazione è uno de-

gli aspetti del nostro sistema di informazione e di formazione della pubblica opinione e la presentazione in termini scandalistici del fenomeno dell'assenteismo del settore del pubblico impiego in genere, e di quello statale in particolare, è uno dei tanti casi.

Intendiamoci, con questo non voglio negare l'esistenza del fenomeno; dico che si è esagerato nel modo di presentarlo e nelle generalizzazioni che ne sono state fatte. Anzitutto l'entità del fenomeno, al di là di fatti illeciti di singole persone. Sono state fatte delle indagini campionarie in alcuni ministeri romani e i risultati che ne sono venuti fuori (molto distanti dalla media ufficiale del 9/10 per cento) sono stati generalizzati ed applicati a tutto l'apparato statale. L'immagine che se ne è ricavata è stata quella di un dipendente statale pigro, fannullone, affarista e profittatore: il che non risponde assolutamente alla realtà. Intanto i dipendenti ministeriali non sono « tutti » i dipendenti dello Stato: oltre l'85 per cento di essi opera negli uffici periferici, in provincia, a contatto con il pubblico, con una osservanza rigorosa dell'orario e con l'impegno tipico di chi deve lavorare a diretto contatto con l'utenza.

I miei uffici, pur senza la ricchezza di mezzi e di disponibilità delle agenzie specializzate, hanno da tempo rivolto la loro attenzione al fenomeno delle « assenze dal servizio » ed i risultati possono leggersi nelle relazioni al parlamento 1974, 1975-76 e 1977. Oltre il 72 per cento delle assenze dal servizio è dovuto a « malattia » motivazione questa che ingloba, per la sua rilevanza e genericità, assenze non assoggettabili a rigorosi riscontri, che coinvolge pertanto il senso di responsabilità del lavoratore assenteista, nonché di coloro che attestano e danno giustificazioni dell'« evento morboso ». Altrettanto non è agevole controllare le assenze consentite dalla applicazione di norme di legge, come ad esempio quella sulla parità uomo-donna e che per-

mette anche all'uomo, oltre che alla donna, di assentarsi per la malattia del bambino fino all'età di tre anni.

Ed ancora, mentre sono individuabili assenze determinate da cure termali o idropiniche (60 per cento del totale) o da matrimoni, lutti, esami (12/13 per cento) o da gravidanza e puerperio (80 per cento), esiste una fascia di assenteismo anomalo, non quantificata o quantificabile, dovuta a « permessi » di giornata o frazione di essa o anche da scarso attaccamento al lavoro, chiamato sintomaticamente « assenteismo dei presenti », che incide negativamente, anche in misura notevole, sulla attività degli uffici. Ed infine il « doppio lavoro » che sfugge a qualsiasi indagine statistica e che spesso è correlato con le assenze dal servizio. Quali allora i rimedi? Non certo quelli meramente repressivi o deterrenti, i quali possono anche registrare inizialmente facili consensi e successi emozionali, ma che sono anche de-

stinati, a mio parere, a non risolvere nel tempo le cause che stanno alla base del malessere.

Occorre puntare su due fattori essenziali: la valorizzazione dell'elemento umano, ma anche una ragionevole organizzazione del lavoro. Perché se colpe vi sono da parte dei dipendenti, molte sono anche da addebitare al sistema ancora legato a vecchi schemi. Le stesse amministrazioni statali, come riferisce già la relazione al parlamento 1977, hanno d'altronde suggerito quali indicazioni idonee a superare il fenomeno dell'assenteismo:

- a. una maggiore « responsabilizzazione » del personale sul lavoro ed una appropriata valutazione del merito e del rendimento anche mediante il riconoscimento di adeguati incentivi;
- b. la eliminazione di stridenti sperequazioni del trattamento economico a parità di mansioni;
- c. una migliore organizzazione del lavoro e in essa una più razionale

e diversa articolazione nell'orario di servizio;

d. la creazione di idonee strutture sociali specie per venire incontro alle esigenze del personale femminile.

Come si può vedere l'assenteismo non è mai stato per così dire « assente » nel settore del pubblico impiego, come del resto in altri settori del mondo del lavoro. Le radici del fenomeno partono da lontano: ed è da tempo che la macchina dello stato non riesce più a tenere il passo con l'evoluzione del tessuto sociale. Con estrema difficoltà si sta facendo fronte ad una situazione di emergenza dovuta alla circostanza che ci troviamo ancora una volta in un periodo di transizione. Così l'accumularsi ed il sedimentarsi di una siffatta situazione può trovare espressione anche nell'assenteismo.

Spesso si levano voci contro l'eccessiva conflittualità all'interno dei servizi pubblici, conflittualità che sovente è la causa delle paralisi di importanti servizi della collettività creando molto disagio per i cittadini. A questo fenomeno alcuni pensano di rispondere con la « regolamentazione » dell'esercizio del diritto di sciopero per poi sospenderlo definitivamente. Come deve essere inquadrato il ricorso allo sciopero nei servizi pubblici? Quali sono i passi avanti e i ritardi su questo terreno?

Franco Marini. La posizione della Cisl in merito alla regolamentazione del diritto di sciopero nei servizi pubblici è nota: non abbiamo mai ritenuto compatibile con l'autonomia collettiva e individuale dei lavoratori regolamentazioni eteronome della conflittualità. D'altro lato credo che le esperienze avviate (settore dei trasporti) di autoregolamentazione siano state finora positive per il rigore mostrato dalle categorie nel tener fede alle regolamentazioni che esse stesse si erano date. Non solo, vi è stato anche da parte dei sindacati autonomi un progressivo riconoscimento di quei codici. Credo che sia quindi giusto insistere su questa strada, auspicando in tempi brevi comportamenti analoghi da parte delle categorie che organizzano lavoratori di servizi pubblici essenziali. La limitazione dei danni alla collettività — a seguito dei fenomeni di conflittualità in

servizi essenziali — non è solo necessaria nell'interesse di questa, ma dello stesso sindacato non solo perché gli utenti dei servizi sono essi stessi lavoratori, ma perché è in tal modo che si dà conto della capacità del sindacato di agire con coerenza a tutela degli interessi non particolaristici, ma generali.

Dante Schietroma. Che la conflittualità e soprattutto la microconflittualità sia divenuta realmente eccessiva è un dato di fatto che sarebbe vano negare; che essa si manifesti con aspetti sempre più preoccupanti per la sua difficile governabilità è altrettanto vero.

Il fenomeno assume aspetti sempre più gravi nella misura in cui, in presenza del pluralismo sindacale e dell'associazionismo libero, costituzionalmente garantiti, si moltiplicano aggregazioni categoriali e manifestazioni di protesta

rivendicative settoriali, spesso per la tutela di interessi meramente corporativi; ciò è tanto più preoccupante quando queste manifestazioni vengono registrate soprattutto nei servizi pubblici essenziali.

È una materia molto delicata sulla quale si confrontano due esigenze, se vogliamo opposte, ma tutelate ambedue dalla nostra costituzione. Da un lato abbiamo il diritto dei cittadini ad usufruire dei servizi pubblici con carattere di continuità, soprattutto quando rivestono natura essenziale, quali i trasporti o la sanità, la cui carenza può limitare la libertà di movimento o peggio compromettere la tutela della salute. Dall'altro lato abbiamo il diritto di sciopero dei lavoratori.

Una moderna democrazia dovrebbe poter conciliare questi due diritti, che sono una conquista che non bisogna rischiare di perdere. Il problema è allora quello di non negare l'esercizio di un diritto, lo sciopero, se attuato nelle forme lecite, ma nel contempo di non arrecare alla collettività disagi davvero insopportabili. Qui, come lei sa, si confrontano due

tesi. Da una parte si sostiene che l'articolo 40 della costituzione riconosce il libero esercizio dello sciopero, ma ne vincola il modo rinviandone la disciplina ad uno strumento legislativo. Di contro si eccepisce che lo strumento per attutire gli effetti dello sciopero può essere ricercato nell'autodisciplina della categoria di lavoratori di volta in volta interessata. Sarebbe semplice a questo punto propendere per una o per l'altra delle due ipotesi. Infatti lo strumento legislativo potrebbe agevolmente arginare le implicazioni degenerative dello sciopero così come l'autodisciplina, se accettata da tutti i lavoratori, porterebbe allo stesso positivo risultato. Il nodo è proprio qui. Nonostante che talune organizzazioni sindacali si siano date regole di comportamento, non sempre tutti i lavoratori interessati hanno inteso seguirle. Ciò evidentemente alimenta le speranze di chi vede nello strumento legislativo un toccasana.

Riconosco che, specie negli ultimi tempi, la Federazione sindacale unitaria ha prodotto uno sforzo notevole nel tentativo di limi-

tare al massimo i disagi dei cittadini in occasione degli scioperi. Mi riferisco ai codici di autoregolamentazione allegati ai contratti di lavoro fin qui stipulati. Non è improbabile che attraverso questi strumenti si possa conseguire il duplice obiettivo, quello di consentire l'esercizio del diritto di sciopero e quello di limitare al massimo i disagi della popolazione. Nel prossimo futuro avremo un riscontro della validità dell'autodisciplina che mi auguro positivo.

mondoperaio

4

Aprile 1982

Luciano Cafagna: Le chiavi della governabilità

Massimo L. Salvadori: Le riforme e il consenso

Massimo Cacciari: Rimini: una sfida che va raccolta

Salvatore Secchi: Una svolta per tutta la sinistra

Federico Stame: Le vie tortuose dell'alternativa

Francesco Forte: Il fiasco della legge finanziaria

Come governare il cambiamento *interviste con Michel Rocard, Edmond Maire, Pierre Rosanvallon, a cura di Michel Mathieu*

In trincea con Togliatti *intervista con Randolfo Pacciardi, a cura di Giampiero Mughini*