

**CAMERA DEI DEPUTATI** Doc. XXXI  
n. 1

---

**RELAZIONE**  
**SULLO STATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

**PER L'ANNO 1972**

*(ai sensi dell'articolo 30 della legge 28 ottobre 1970, n. 775)*

PRESENTATA DAL MINISTRO  
PER LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
**(GAVA)**

---

**il 16 maggio 1973**

---

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

UFFICIO RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE

Roma, 16 maggio 1973

N. 1313/Ris. Gab.

OGGETTO: *Relazione annuale al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione, per l'anno 1972.*

*Per delega dell'On.le Presidente del Consiglio dei Ministri, mi prego trasmettere la Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione per l'anno 1972, che viene presentata ai sensi dell'articolo 30 della legge 28 ottobre 1970, n. 775.*

*Al più presto, trasmetterò un allegato (\*) alla predetta Relazione, contenente notizie particolari relative alle singole Amministrazioni.*

IL MINISTRO PER LA RIFORMA  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

F.to: Silvio Gava

---

(\*) Vedi Doc. XXXI - n. 1 - ALLEGATO.

## 1. - PREMessa.

L'articolo 30 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri presenti, annualmente, una relazione sullo stato della Pubblica amministrazione, con annessi l'organigramma complessivo e quelli analitici di ogni singola Amministrazione. Contemporaneamente devono essere presentati gli eventuali disegni di legge per le variazioni da apportare agli organici e la copertura della relativa spesa.

L'importanza della disposizione è evidente: la relazione annuale, ponendo in risalto luci ed ombre ed indicando le esigenze nuove della Pubblica amministrazione nel suo complesso, costituirà valido strumento, in aggiunta agli altri importanti atti quali la legge annuale sul bilancio ed i documenti sulla programmazione, perché possa perseguirsi una politica generale della Pubblica Amministrazione. Sinora, infatti, la politica dell'Amministrazione ha avuto più che altro le caratteristiche della politica per settori, essendosi il Parlamento occupato dei problemi generali della Amministrazione solo in occasione della presentazione dei programmi dei nuovi Governi o dell'esame dei disegni di legge sulle riforme amministrative o di casi eclatanti di disfunzione dei servizi.

Ciò, però, non può più bastare. L'importanza che l'Amministrazione, nelle sue molteplici forme, ha assunto nei nostri giorni, in relazione ai sempre più vasti ed impegnativi compiti che, accanto a quelli tradizionali, le vengono quotidianamente affidati, dall'evoluzione dello Stato e della società, nei settori più disparati e vitali è così grande che i problemi della democraticità e della funzionalità della sua organizzazione e dell'imparzialità, efficienza e produttività della sua azione non possono non costituire, in una visione armonica e globale delle esi-

genze dei diversi settori, obiettivo essenziale e qualificante di ogni saggia politica.

Basti considerare che, in qualunque regime politico, non può aversi una valida politica di piano senza una efficiente Amministrazione. La Pubblica Amministrazione è, infatti, *soggetto, strumento ed oggetto*, insieme, di tale politica: soggetto, perché spetta ad essa, nelle sue diverse articolazioni a livello statale, regionale, o locale, di concretare le direttive politiche per la elaborazione del piano da sottoporre alla approvazione degli organi di Governo e parlamentari; strumento, perché ne cura l'attuazione; oggetto, perché essendo essa produttrice di beni e servizi essenziali alla comunità nazionale, assorbendo buona parte del reddito nazionale ed essendo la sua efficienza fra le più importanti condizioni di riuscita del piano stesso, questo non può non curarne il continuo miglioramento.

2. - LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
SECONDO LA COSTITUZIONE.

È noto che la Costituzione repubblicana ha delineato una struttura dello Stato, ed in particolare dell'Amministrazione pubblica, profondamente diversa da quella ereditata dai passati ordinamenti. Il principio ispiratore è stato affermato nell'articolo 5: « La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo, adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento ».

Le più importanti norme di organizzazione dei pubblici uffici, in conformità a tale principio, sono contenute nei successivi articoli 95, 97 e 98 e nel titolo V. In luogo dell'antiquato Stato accentrato e burocrata-

## VI LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

tico, i costituenti hanno configurato uno Stato policentrico — mediante soprattutto l'istituzione della Regione, concepita come ente di rilevanza costituzionale dotato di potestà legislativa — e democratico.

A codesta radicale trasformazione si sarebbe dovuto provvedere entro i termini, forse troppo brevi, stabiliti nelle disposizioni transitorie VIII e IX (un anno dall'entrata in vigore della Costituzione per le elezioni dei Consigli regionali ed il trasferimento di funzioni, uffici e personale dello Stato alle Regioni; tre anni per adeguare le leggi dello Stato alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni). Se si eccettua, però, la costituzione delle Regioni a statuto speciale, bisogna riconoscere che non molto si è potuto fare in tale direzione sino a qualche tempo addietro.

Sembrano tuttavia meritevoli di menzione la legge 10 febbraio 1953, n. 62, concernente « costituzione e funzionamento degli organi regionali » ed una serie di 17 decreti presidenziali emanati tra il 1954 ed il 1955, in attuazione della delega legislativa concessa con la legge 11 marzo 1953, n. 150, rinnovata, alla sua scadenza, con la legge 18 giugno 1954, n. 343, con i quali fu attuato un primo modesto decentramento in favore degli organi periferici di talune Amministrazioni dello Stato ed anche, sia pure in forma ancora meno incisiva, in favore degli enti locali territoriali.

La delega rimase invece inattuata nella parte relativa al decentramento agli stessi enti locali di funzioni proprie degli enti pubblici a carattere nazionale, la cui organizzazione burocratica ha assunto spesso dimensioni non minori di quelle proprie delle Amministrazioni dello Stato.

Il decentramento riguarda i servizi delle seguenti Amministrazioni: Marina mercantile (decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 1954, n. 747, e 3 maggio 1955, n. 449); Interno (decreto del Presidente della Repubblica 19 agosto 1954, n. 968, e 20 gennaio 1955, n. 289); Finanze (decreto del Presidente della Repubblica 4 febbraio 1955, n. 72); Poste e telecomunicazioni (decreto

del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 619); Industria e commercio (decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 620); Turismo (decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 630); Pubblica istruzione (decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1955, n. 766); Motorizzazione civile trasporti in concessione (decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 771); Sanità (decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 1955, n. 854); Agricoltura e foreste (decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 1955, n. 987); Difesa (decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 1106); Lavori pubblici (decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1955, n. 1534); Grazia e giustizia (decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 1538); Tesoro (decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1955, n. 1544).

Successivamente l'operazione decentramento è stata ripresa ed ampliata per alcuni settori particolari (tesoro, lavori pubblici, poste e telecomunicazioni, pubblica istruzione, ecc.).

Anche nel campo delle strutture sono stati approvati alcuni provvedimenti per il riordinamento di Ministeri o di Aziende autonome dello Stato, quali, in particolare, la legge 7 febbraio 1961, n. 59, relativa all'ordinamento dell'ANAS, la legge 22 luglio 1961, n. 628, relativa al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, la legge 30 gennaio 1963, n. 141, istitutiva dell'Ispettorato generale dell'aviazione civile, la legge 27 febbraio 1967, n. 48, concernente il Ministero del bilancio e della programmazione economica e la costituzione del Comitato dei ministri per la programmazione economica, il decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1478, relativo al Ministero della difesa, il decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, concernente il Ministero degli affari esteri e la legge 12 marzo 1968, n. 325, relativa alla Amministrazione autonoma delle poste e delle telecomunicazioni.

In materia di personale è da citare, in particolare, quel complesso di norme dele-

gate che furono emanate in attuazione della delega di cui alla legge 20 dicembre 1954, n. 1181, le più importanti delle quali furono accolte e coordinate nel testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. Sono, infatti, comprese in tale testo unico alcune norme che stabiliscono le regole di condotta degli impiegati nella trattazione degli affari loro affidati, ne affermano la diretta responsabilità nei casi di ingiusto danno derivante da violazione dei diritti dei terzi e ne determinano, almeno per quelli appartenenti alla carriera direttiva, un certo nucleo di attribuzioni proprie: significativa quella relativa agli atti vincolati devoluta ai direttori generali ed ai capi degli uffici centrali equiparati. Tutto ciò con evidente riferimento ai precetti di cui agli articoli 28 e 97 della Costituzione. Va, però, subito precisato che gran parte delle norme disciplinanti le attribuzioni dei funzionari direttivi sono risultate di troppo generica formulazione ed hanno avuto nella pratica amministrativa scarsa efficacia, specie nei casi in cui non sono stati emanati gli ordinamenti delle singole Amministrazioni, ai quali le norme medesime rinviavano per la determinazione delle attribuzioni particolari dei funzionari in relazione alle esigenze dei vari rami di servizio.

Altri provvedimenti di un certo rilievo in materia di personale sono la legge 26 marzo 1958, n. 425, relativa allo stato giuridico del personale dell'Azienda delle ferrovie dello Stato; il decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1952, n. 656, e la legge 2 marzo 1963, n. 307, relativo al personale postelegrafonico degli Uffici locali; il decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 418, relativo al Ministero degli esteri, già citato, per la parte concernente il personale; la legge 13 marzo 1958, n. 165, e successive modificazioni, relativa al personale direttivo e docente della scuola.

Neppure nel campo della semplificazione e dell'ammodernamento dei procedimenti si erano conseguiti apprezzabili risultati,

nonostante che l'antiquata e spesso caotica legislazione attardasse l'azione amministrativa, impedendo alla Pubblica amministrazione di adempiere i suoi molti compiti con il ritmo che i tempi attuali reclamano. Un buon esempio di semplificazione è costituito, comunque, dalla legge 4 gennaio 1968, n. 15, recante norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme. La legge, che è stata poi integrata ed ampliata, ha inciso sulla fase documentale del procedimento amministrativo prevedendo, tra l'altro, la possibilità per il cittadino, nei suoi rapporti con la Pubblica Amministrazione di attestare, con proprie dichiarazioni sottoscritte alla presenza di un pubblico ufficiale — il quale può essere anche l'impiegato competente a ricevere la documentazione — il possesso degli stati e requisiti soggettivi comunemente richiesti dalle leggi amministrative (cittadinanza, residenza, nascita, stato civile, posizione militare, iscrizione in albi o elenchi, nonché nascita e decesso del coniuge e degli ascendenti e dei figli). Ulteriori semplificazioni si sono avute per servizi particolari.

Ma nonostante che Parlamento e Governo si fossero, come appare, forse anche troppo frequentemente occupati e preoccupati dei problemi della Pubblica amministrazione, i risultati conseguiti erano stati scarsamente incisivi, perché i provvedimenti adottati rispondevano, in genere, ad esigenze contingenti e settoriali o alla necessità di soddisfare giuste rivendicazioni dei lavoratori dello Stato e degli altri enti pubblici. Simile procedimento, slegato e saltuario, non era conseguenza della mancanza in Italia di iniziative e studi, anche organici e coraggiosi. Basti pensare alle varie Commissioni di studio che, anche a prescindere da quella primigenia costituita nel lontano 1945 presso il cessato Ministero della Costituente sotto la presidenza del professore Ugo Forti, si sono succedute nel tempo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Molti di tali studi, interessanti i diversi aspetti della riforma, furono raccolti e coordinati in volumi a cura della stessa Presidenza. Alcuni furono anche tra-

dotti in disegni di legge che, però, nonostante fossero stati successivamente ripresi anche da iniziative parlamentari, quasi mai sono pervenuti alla conclusione del loro iter. E ciò per ragioni diverse: la ricostruzione, prima, il consolidamento della democrazia e delle condizioni socio-economiche, poi, e, infine, la risoluzione del nodo politico sulla costituzione delle Regioni a statuto ordinario. Quanto a quest'ultima causa è quasi superfluo rilevare che l'attuazione dell'ordinamento regionale costituiva il primo e fondamentale stadio e condizione essenziale di una organica e generale riforma dell'apparato amministrativo del paese.

Difatti, non appena furono approvate dal Parlamento le norme per l'elezione dei Consigli regionali e venne fissata la data entro cui si sarebbero dovute tenere le prime elezioni (in realtà queste furono rinviata di qualche mese con legge 7 novembre 1969, n. 774), la macchina dello Stato si muoveva verso il raggiungimento dei nuovi ardui traguardi con moto accelerato ed irreversibile.

Il momento attuale è, pertanto, momento di profonda e rapida trasformazione della Pubblica amministrazione. Tanto che potrebbe anche dubitarsi dell'utilità di una relazione sul suo « stato » ove questa fosse esclusivamente concepita con intenti fotografici per fissare i tratti duraturi dell'organizzazione amministrativa e non mirasse invece, sulla base della considerazione critica della situazione presente e delle esigenze fondamentali dell'Amministrazione nel suo divenire, a verificare la bontà del lavoro svolto, per individuarne i limiti e proporre le tempestive modifiche ed integrazioni delle leggi di riforma per renderle idonee a più coraggiose ed organiche innovazioni.

### 3. - L'ATTUAZIONE DELL'ORDINAMENTO REGIONALE.

Gli atti legislativi od amministrativi più importanti con i quali si è provveduto al completamento dell'ordinamento regionale mediante la costituzione delle Regioni a

statuto ordinario, che sono venute ad aggiungersi a quelle a statuto speciale da tempo esistenti, sono:

le elezioni dei consigli regionali, il loro insediamento e la costituzione degli organi della Regione;

la deliberazione dei singoli statuti regionali da parte dei competenti consigli regionali e la loro approvazione da parte del Parlamento;

la nomina dei Commissari del Governo e la costituzione delle Commissioni di controllo sugli atti delle Regioni;

la legge 16 maggio 1970, n. 281, con la quale furono approvati i provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario e fu contestualmente concessa (articoli 17 e seguenti) delega legislativa al Governo per il trasferimento di funzioni, uffici e personale statali alle Regioni medesime;

le leggi delegate (n. 11) con le quali si è data attuazione alla delega di cui al punto precedente;

la legge 22 ottobre 1971, n. 865 (cosiddetta legge per la casa) con la quale si sono attribuite importanti competenze alle Regioni o a loro organi in materia di edilizia residenziale pubblica e di espropriazione per pubblica utilità. Si è inoltre data al Governo delega legislativa, tempestivamente, poi, attuata con decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1036, al fine, tra l'altro, di provvedere alla riorganizzazione delle amministrazioni e degli enti pubblici operanti nel settore edilizio, anche mediante il trasferimento nell'ambito delle rispettive competenze funzionali operative e territoriali, al Comitato per l'edilizia residenziale (CER), istituito presso il Ministero dei lavori pubblici, ed alle Regioni, dei compiti attualmente affidati alla Gestione case per lavoratori (GESCAL).

Tra tali atti e provvedimenti giova particolarmente soffermarsi sulla legge 16 maggio 1970, n. 281, e sui decreti legislativi emanati in attuazione della delega contenuta nell'articolo 17 della medesima.

Con la legge n. 281, sono stati adottati i provvedimenti di natura finanziaria per

consentire alle Regioni di dare inizio alla loro vita autonoma ed è stata concessa delega legislativa al Governo per il trasferimento ad esse delle funzioni amministrative nelle materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione, nonché degli uffici e del personale impiegati dallo Stato per l'esercizio di tali funzioni.

I provvedimenti finanziari hanno previsto l'attribuzione alle Regioni di *tributi propri* (imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile; tassa sulle concessioni regionali; tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche), *del gettito di taluni tributi erariali* (imposte erariali sul reddito dominicale e agrario dei terreni e sul reddito dei fabbricati per gli immobili situati nel rispettivo territorio), di *parte del gettito di altre imposte erariali* (15 per cento dell'imposta di fabbricazione sugli olii minerali, loro derivati e prodotti analoghi; 75 per cento dell'imposta di fabbricazione e dei diritti erariali sugli spiriti; 75 per cento dell'imposta di fabbricazione sulla birra; 75 per cento dell'imposta di fabbricazione sullo zucchero, sul glucosio, maltosio e analoghe materie zuccherine; 75 per cento dell'imposta di fabbricazione sui gas incondensabili di prodotti petroliferi e sui gas resi liquidi con la compressione; 25 per cento dell'imposta erariale sul consumo dei tabacchi) il cui ricavato è destinato a costituire un fondo comune da ripartire tra le varie Regioni secondo criteri predeterminati, la *istituzione di un fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo* da ripartire secondo le indicazioni del programma economico nazionale sulla base di criteri determinati annualmente dal CIPE, la *facoltà per le Regioni di contrarre mutui, ed anticipazioni e di emettere obbligazioni* nei casi tassativamente previsti, la *costituzione del demanio e del patrimonio indisponibile delle Regioni*, mediante il trasferimento ad esse dei porti lacuali e degli acquedotti di interesse regionale, delle foreste, delle cave e torbiere (quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo) e delle acque minerali e termali,

già appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dello Stato.

Per quanto attiene alla redazione dei bilanci dei nuovi Enti, l'articolo 20 della legge finanziaria ha previsto l'emanazione, su proposta del Ministro del tesoro, di un decreto del Presidente della Repubblica contenente le disposizioni per coordinare il sistema di classificazione delle entrate e delle spese regionali con quello stabilito per il bilancio dello Stato con la legge 1° marzo 1964, n. 62.

A tale adempimento si è provveduto con decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1970, n. 1171, con il quale sono state anche dettate disposizioni per il coordinamento dei bilanci regionali con quelli provinciali e comunali.

Per dare attuazione alla VIII disposizione transitoria della Costituzione, con gli articoli 17 e 18 è stata concessa delega legislativa al Governo per provvedere, entro il 6 giugno 1972, a regolare, simultaneamente per tutte le regioni, il passaggio alle medesime delle funzioni amministrative ad esse spettanti, ai sensi dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, nelle materie elencate nell'articolo 117 ed ancora esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato, e del personale statale a tali funzioni applicato. I criteri direttivi fissati possono così riassumersi:

a) nelle materie trasferite doveva restare riservata allo Stato la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali;

b) il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni doveva avvenire per settori organici di materie;

c) il trasferimento medesimo doveva effettuarsi mediante il trasferimento degli uffici periferici dello Stato competenti per materia;

d) qualora gli uffici stessi fossero titolari di competenze statali residue in materie diverse da quelle indicate nell'articolo 117

della Costituzione e le competenze spettanti *iure proprio* alle Regioni fossero prevalenti, tali residue competenze dovevano essere pure essere devolute alle Regioni, mediante il ricorso all'istituto della « delega » previsto dal secondo comma dell'articolo 118;

e) per ciascuna delle funzioni comunque devolute alle Regioni doveva essere stabilito il contingente del personale statale, anche delle Amministrazioni centrali, da trasferire alle Regioni stesse, riducendosi contemporaneamente e corrispondentemente i ruoli organici delle Amministrazioni statali interessate;

f) l'esercizio da parte delle Regioni delle funzioni amministrative loro devolute doveva avere inizio a far tempo dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello dell'entrata in vigore dei decreti delegati;

g) con la stessa decorrenza dovevano attuarsi la conseguente soppressione o riduzione degli stanziamenti iscritti nei singoli stati di previsione della spesa dei Ministeri interessati e l'iscrizione nel bilancio dello Stato del fondo comune per il finanziamento delle Regioni, previsto dall'articolo 8 della stessa legge n. 281.

Il Governo, nonostante l'intrinseca difficoltà della materia e la complessità delle prescritte procedure (audizione del parere delle Regioni e, quindi, di quello della Commissione parlamentare per gli affari regionali), dava attuazione alla delega in anticipo rispetto al termine di scadenza (6 giugno 1972). Infatti, il 14 e il 15 gennaio 1972 venivano emanati complessivamente 11 decreti legislativi concernenti le diverse materie. Inoltre, per favorire la più sollecita e piena attuazione dell'ordinamento regionale, il Governo medesimo aveva provveduto ad emanare il decreto-legge 28 dicembre 1971, n. 1121, convertito nella legge 25 febbraio 1972, n. 15, con cui anticipava al 1° aprile 1972 l'inizio dell'esercizio delle funzioni amministrative da parte delle Regioni, che secondo la legge di delega sarebbe dovuto avvenire a far tempo dal 1° gennaio dell'anno successivo all'entrata in vigore dei decreti delegati (ossia con il 1° gennaio 1973).

I decreti legislativi emanati concernono in particolare il trasferimento di tutte le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di:

a) circoscrizioni comunali; polizia urbana e locale (decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 1);

b) acque minerali e termali; cave e torbiere, artigianato (decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 2);

c) assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali (decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 3);

d) assistenza sanitaria ed ospedaliera (decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1972, n. 4);

e) tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale; navigazione e porti lacuali (decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 5);

f) turismo ed industria alberghiera (decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 6);

g) fiere e mercati (decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 7);

h) urbanistica; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale (decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8);

i) beneficenza pubblica (decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 9);

l) istruzione artigiana e professionale (decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 10);

m) agricoltura e foreste; caccia e pesca nelle acque interne (decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11).

Con le funzioni amministrative predette, che sono quelle corrispondenti alle materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione, sono state trasferite alle Regioni anche le funzioni amministrative, ivi comprese quelle di vigilanza e tutela, degli organi centrali e periferici dello Stato in ordine agli enti, consorzi, istituzioni ed organizzazioni locali



operanti nelle stesse materie in ciascuna Regione, nonché le attribuzioni eventualmente già previste in ordine alla nomina dei collegi dei revisori, salva la designazione da parte del Ministro del tesoro di un componente dei collegi stessi in relazione alla permanenza negli enti di interessi finanziari dello Stato.

In aggiunta alle funzioni istituzionalmente spettanti alle Regioni, è stato a queste devoluto per delega, ai sensi del secondo comma dell'articolo 118 della Costituzione, l'esercizio di varie funzioni di competenza statale nei settori dei beni librari rari, o di pregio o d'importante interesse storico o artistico e delle biblioteche popolari non di enti locali (articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3); della vigilanza igienica e profilassi; dell'assistenza sanitaria agli invalidi civili; dei concorsi e degli stati giuridici degli ufficiali sanitari e veterinari, ecc. (articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 4); dei trasporti ferroviari in concessione, del personale dipendente dalle Aziende concessionarie dei servizi pubblici di trasporto di competenza regionale, e della navigazione interna (articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica n. 5); delle opere di soccorso e di ricostruzione dei territori colpiti da calamità naturali; dell'attuazione dei piani di ricostruzione di cui al decreto legislativo 27 ottobre 1951, n. 1402; della ricostruzione e riparazione di beni distrutti o danneggiati per fatti bellici; dei cantieri scuola; delle piccole derivazioni di acque pubbliche e di mutui relativi alle opere pubbliche, contratti o da contrarre con la cassa depositi e prestiti e con gli istituti di previdenza amministrati dal Ministero del tesoro (articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 8).

Nelle materie trasferite alle Regioni, restano conservate alle province, ai comuni ed agli altri enti locali le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale.

Quanto alla funzione, spettante allo Stato, di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative istituzionalmente proprie delle Regioni, che attengono ad

esigenze di carattere unitario è stato previsto che essa venga esercitata, fuori dei casi in cui vi si provveda con legge, mediante deliberazioni del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio d'intesa con i Ministri competenti. L'esercizio di tale funzione può essere delegato, di volta in volta, dal Consiglio dei ministri al CIPE per la determinazione dei criteri operativi nelle materie di sua competenza, oppure al Presidente del Consiglio dei ministri con il Ministro competente quando si tratti di affari particolari.

Le funzioni amministrative delegate vengono, invece, esercitate dagli organi regionali in conformità delle direttive emanate dal competente organo statale.

Le Regioni possono avvalersi, per le esigenze delle funzioni ad esse trasferite o delegate, degli organi consultivi e dei servizi tecnici dello Stato, rimborsando le spese nella misura e secondo le modalità che saranno determinate d'intesa tra Stato e Regione.

Con le funzioni amministrative sono stati trasferiti alle Regioni a statuto ordinario, i seguenti uffici dello Stato aventi sedi nel rispettivo territorio:

1) *le soprintendenze ai beni librari* (Ministero della pubblica istruzione);

2) *le direzioni compartimentali della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione*, con esclusione dei centri prove autoveicoli e dispositivi (Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile);

3) *gli ispettorati di porto*, per i porti lacuali e di navigazione interna (Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile);

4) *gli uffici del genio civile a competenza generale*, ivi comprese le sezioni autonome relative, con esclusione delle sezioni per le opere idrauliche e per l'edilizia statale e degli uffici speciali del genio civile per le opere di edilizia statale, idrauliche marittime e per il servizio idrografico (Ministero dei lavori pubblici);

5) *i provveditorati regionali alle opere pubbliche*, comprese le loro sezioni urbane, con esclusione delle sezioni e servizi per le opere idrauliche e per l'edilizia sta-

## VI LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

tale ed economica e popolare (Ministero dei lavori pubblici);

6) *gli ispettorati agrari compartimentali* (Ministero dell'agricoltura e delle foreste);

7) *gli ispettorati provinciali dell'agricoltura e relativi uffici agricoli di zona* (Ministero dell'agricoltura e delle foreste);

8) *gli ispettorati regionali delle foreste* (Ministero dell'agricoltura e delle foreste);

9) *gli ispettorati ripartimentali delle foreste e relativi uffici distrettuali* (Ministero dell'agricoltura e delle foreste);

10) *gli uffici dei medici provinciali* (Ministero della sanità);

11) *gli uffici dei veterinari provinciali* (Ministero della sanità).

Il personale dello Stato applicato alle funzioni amministrative passate o delegate alle Regioni e, quindi, contestualmente trasferito a queste ultime ammonta a complessive 14.443 unità, così ripartite:

A - *Personale di ruolo:*

carriera direttiva . . . . .	2.478
carriera di concetto . . . . .	4.486
carriera esecutiva . . . . .	4.026
carriera ausiliaria . . . . .	1.379
operai . . . . .	1.776
	<hr/>
Totale . . . . .	14.145

riporto: 14.145

B - *Personale non di ruolo:*

Totale . . . . . 298

Totale generale . . . . . 14.443 (a)

(a) Correlativamente sono stati ridotti, di altrettanti posti, i ruoli organici del personale statale.

Il maggiore apporto di personale alle Regioni lo hanno dato i Ministeri dei lavori pubblici (6.500 unità), dell'agricoltura e delle foreste (5.825 unità) e della sanità (1.079 unità).

Insieme con i 14.443 dipendenti statali è stato trasferito alle Regioni, salvo modeste aliquote, il personale dell'Istituto nazionale per l'addestramento ed il perfezionamento dei lavoratori dell'industria (INAPLI), dell'Ente nazionale per l'addestramento dei lavoratori del consorzio (ENALC) e dell'Istituto nazionale per l'istruzione e l'addestramento nel settore artigiano (INIASA), per complessive 3.759 unità.

In conseguenza del disposto trasferimento di funzioni, uffici e personale, sono state apportate agli stati di previsione della spesa dei Ministeri interessati soppressioni e riduzioni di capitoli per i seguenti importi:

Ministero dell'agricoltura e delle foreste . . . . .	L.	73.216.000.000
Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato . . . . .	»	1.623.100.000
Ministero dell'interno . . . . .	»	39.428.600.000
Ministero dei lavori pubblici . . . . .	»	136.720.400.000
Ministero del lavoro e della previdenza sociale . . . . .	»	21.481.400.000
Ministero della pubblica istruzione . . . . .	»	49.654.700.000
Ministero della sanità . . . . .	»	45.605.000.000
Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile . . . . .	»	31.203.400.000
Ministero del turismo e dello spettacolo . . . . .	»	9.196.400.000
		<hr/>
	L.	408.129.000.000

Per l'anno 1972, poiché l'inizio dell'esercizio delle funzioni trasferite è stato fissato al 1° aprile 1972, le somme predette devono intendersi ridotte ai nove dodicesimi (in totale lire 306.096.750.000).

Le spese aggiuntive, di cui all'articolo 18 della legge n. 281 connesse al trasferimento delle funzioni attribuite alle Regioni sono state determinate applicando agli importi delle previste soppressioni e riduzioni degli stanziamenti le seguenti percentuali:

- a) spese di natura operativa correnti: 20 per cento;
- b) spese di natura operativa in conto capitale: 10 per cento;
- c) spese di personale ed accessorie: 16,5 per cento;
- d) spese di funzionamento: 20 per cento.

L'importo complessivo di tali percentuali per il periodo 1° aprile-31 dicembre 1972 ammonta a lire 46.856.100.000, alla copertura del cui onere si è provveduto con corrispondente riduzione del fondo di cui al capitolo 3523 dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

\* \* \*

Da un primo esame dei provvedimenti adottati per l'attuazione dell'ordinamento regionale possono trarsi le seguenti considerazioni:

che sarebbe stato auspicabile un più largo uso dell'istituto della « delega » alle Regioni di funzioni amministrative proprie dello Stato previsto dal secondo comma dell'articolo 118 della Costituzione. Ciò, però, non è stato possibile in quanto la legge di delega (articolo 17, lettera b, della legge n. 281) ha previsto il ricorso a tale istituto per le *funzioni residue statali* degli uffici periferici trasferiti alle Regioni e subordinatamente al fatto che le funzioni passate alle Regioni, in quanto ad esse istituzionalmente spettanti, fossero prevalenti;

che, ciò nonostante, il trasferimento di funzioni alle Regioni a statuto ordinario è abbastanza ampio e spesso anche maggiore di quello a suo tempo operato nelle

stesse materie in favore delle Regioni a statuto speciale;

che, in ogni caso, alle Regioni di diritto comune si sono trasferiti, con le funzioni, gli uffici ed il personale addetto, diversamente da quanto si era in genere fatto per le Regioni a speciale autonomia. Sicché nel territorio di queste ultime continuano a sussistere uffici periferici statali (direzioni compartimentali della motorizzazione civile, medici e veterinari provinciali, ispettorati agrari e forestali, ecc.) che, invece, risultano soppressi in tutte le altre Regioni, con evidente disarmonia nell'organizzazione periferica dell'Amministrazione dello Stato;

che, attuato l'ordinamento regionale, s'impongono con ogni urgenza l'adeguamento della legislazione dello Stato, a cominciare dall'emanazione delle cosiddette leggi quadro, alle esigenze dell'autonomia, in conformità a quanto dispongono l'articolo 5 e la IX disposizione transitoria della Costituzione, ed inoltre, l'armonizzazione della organizzazione periferica dell'Amministrazione dello Stato nelle Regioni a statuto speciale a quella stabilita per le Regioni a statuto ordinario.

#### 4. — LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO.

La riforma dell'Amministrazione dello Stato è contemplata dalla legge di delega 28 ottobre 1970, n. 775, che ha rinnovato quella precedente concessa con la legge 18 marzo 1968, n. 249, integrandola ed ampliandola anche per armonizzarla con l'ordinamento regionale per la cui attuazione si era provveduto con la citata legge finanziaria regionale e con la delega in essa contenuta.

La riforma investe i tre aspetti essenziali del problema: le strutture (riordinamento dei servizi centrali dei Ministeri e degli uffici periferici in vista anche del precetto costituzionale sul decentramento amministrativo); il personale (sotto il profilo del riordinamento delle carriere e del riassetto retributivo di attività e di quie-

scenza); le procedure amministrative (nel senso della semplificazione dei singoli procedimenti e della formazione dei testi unici per la raccolta, l'aggiornamento ed il coordinamento delle varie leggi disciplinanti le singole materie amministrative).

Le linee della riforma, quali discendono da una attenta e sistematica lettura del testo coordinato delle leggi nn. 249 e 775, possono così sintetizzarsi:

a) ripartire la specifica competenza di ciascun dicastero tra gli organi centrali e periferici, devolvendo a questi ultimi, in relazione alle esigenze del più ampio decentramento amministrativo previsto dall'articolo 5 della Costituzione, la esplicazione di tutte le funzioni amministrative, fatta eccezione soltanto di quelle che attengono ad affari di interesse nazionale o interregionale o che comportino un rilevante impegno di spesa;

b) attribuire, conseguentemente, agli organi periferici della Amministrazione dello Stato larghi poteri decisionali, riconoscendo carattere definitivo a tutti gli atti vincolati ed anche ad atti discrezionali;

c) provvedere, in relazione alle nuove funzioni attribuite agli organi periferici, al decentramento dei controlli;

d) ripartire, con il criterio della omogeneità, la competenza spettante all'Amministrazione centrale, tra le varie direzioni generali e, nell'ambito di queste, tra le varie divisioni;

e) eliminare le duplicazioni di uffici e servizi fra più dicasteri in base al criterio della prevalente competenza;

f) ridimensionare le strutture sia centrali sia periferiche dell'Amministrazione dello Stato in conseguenza del trasferimento alle Regioni delle materie loro spettanti ex articolo 117 e di quelle loro delegate ex articolo 118, secondo comma, della Costituzione;

g) riordinare i servizi ispettivi configurando l'ispezione come istituto inteso non soltanto all'accertamento della regolarità ma anche al perfezionamento e ad un migliore coordinamento dell'azione amministrativa;

h) riordinare le carriere degli impiegati civili e le categorie degli operai dello Stato in modo da: ridurre il numero delle relative qualifiche secondo il criterio della qualifica funzionale; rendere l'avanzamento più obiettivo, riducendo l'ampia discrezionalità dei Consigli di amministrazione e stabilendo, per il personale impiegatizio delle carriere inferiori e quella direttiva, una struttura uniforme dei ruoli organici di corrispondente livello; consentire il passaggio alla qualifica intermedia della carriera superiore anche di coloro che sono sprovvisti del prescritto titolo di studio, purché dimostrino di possedere adeguata preparazione generale e professionale; accelerare le procedure per il reclutamento, mediante anche l'istituzione dei « concorsi unici » per tutte le Amministrazioni o gruppi di esse;

i) provvedere al riassetto delle retribuzioni mirando al raggiungimento dei seguenti obiettivi: migliorare lo stipendio di base; rendere possibile il conseguimento, col semplice decorso del tempo purché in assenza di demerito, di una più elevata retribuzione, mediante l'istituzione di più classi di stipendio per una stessa qualifica; abolire le indennità accessorie che alterano profondamente i valori retributivi a danno delle categorie meno fortunate, facendo salve soltanto quelle che risultino giustificate da obiettive ragioni di funzionalità (rischio, particolare gravosità del lavoro, ecc.);

l) dettare una completa ed autonoma disciplina delle funzioni dirigenziali nella Amministrazione, al fine di dare ampia e concreta attuazione al precetto costituzionale secondo cui nell'ordinamento degli uffici vanno determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari, ed al precetto del decentramento amministrativo, nei profili gerarchico e burocratico;

m) riordinare le carriere del personale tecnico sulla base di qualifiche professionali ed il trattamento economico progrediente per classi di stipendio, prevedendo, altresì, che gli incarichi comportanti oneri organiz-

zativi ed amministrativi vengano assegnati secondo il principio della rotazione, per non distogliere i funzionari tecnici per più di un triennio dai compiti di ricerca e studio e da quelli specifici legati alla progettazione e alla sperimentazione scientifica e tecnica;

n) riordinare i ruoli organici del personale secondo due criteri fondamentali: determinarne la consistenza con rigore in relazione alle effettive esigenze di servizio, tenuto conto del trasferimento di funzioni e personale alle Regioni; fondere i ruoli centrali e periferici di pari livello istituiti per compiti omogenei;

o) rinnovare la disciplina dei singoli procedimenti amministrativi, ispirandola, con gli adeguamenti necessari, a quella generale dell'azione amministrativa, da approvarsi con legge, ed osservando i seguenti criteri: semplificare e snellire le procedure al fine di rendere quanto più possibile sollecita ed economica l'azione amministrativa, eliminando le duplicazioni di competenza, i concerti non necessari ed i pareri, controlli e adempimenti in genere che non siano essenziali per una adeguata valutazione del pubblico interesse o per la consistente tutela degli interessi dei cittadini;

p) raccogliere in testi unici, con le modificazioni e integrazioni necessarie per il loro riordinamento e ammodernamento, le disposizioni in vigore concernenti le singole materie.

Per il conseguimento di tali complessi e delicati fini le citate leggi nn. 249 e 775 hanno previsto una serie di deleghe legislative che saranno più avanti precisate. Le stesse leggi hanno provveduto, peraltro, a disciplinare direttamente i rapporti tra Amministrazione e personale dipendente secondo criteri di maggiore democrazia. Esse, infatti, hanno preso atto della presenza del sindacato nell'Amministrazione, riconoscendo alle varie organizzazioni, con diverse disposizioni relative alle libertà sindacali, una serie di diritti, quali le assemblee durante gli orari di lavoro, le aspettative ed i permessi per motivi sindacali, l'uso gratuito di albi per notiziari sindacali e, compatibilmente con le obiettive disponibilità

dell'Amministrazione, di locali ad uso di ufficio sindacale.

Particolare menzione meritano le norme relative alla rappresentanza del personale in seno ai Consigli di amministrazione. Tale rappresentanza, assolutamente negata sotto il fascismo ed ammessa in misura molto limitata (due rappresentanti in tutto) e secondo una forma di nomina non propriamente democratica (cooptazione da parte dello stesso Consiglio di amministrazione) dallo statuto degli impiegati civili del 1957, è stata elevata dalla legge n. 249 del 1968 ad un terzo dei componenti del Consiglio, con un minimo di tre, ed ulteriormente elevata ad un minimo di quattro dalla legge n. 775. La nomina dei rappresentanti, che era stata prevista dalla legge n. 249 per decreto del Ministro su terne designate dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, deve ora avvenire, ai sensi della più recente legge n. 775, mediante elezione diretta da parte di tutti i dipendenti di ciascuna Amministrazione, anche a prescindere dall'appartenenza al sindacato.

#### DELEGHE LEGISLATIVE.

##### a) Scadenza al 31 dicembre 1970:

1) riordinamento delle carriere degli impiegati civili, amministrativi e tecnici delle Amministrazioni dello Stato comprese quelle ad ordinamento autonomo (articoli 10 e seguenti, legge n. 249);

2) riordinamento delle categorie degli operai delle Amministrazioni dello Stato, comprese quelle ad ordinamento autonomo (articoli 10 e seguenti, legge n. 249);

3) riassetto delle retribuzioni dei dipendenti civili e militari dello Stato in attività di servizio esclusi i magistrati ed equiparati (articoli 10 e seguenti, legge n. 249);

4) disciplina del trattamento economico del personale di cui alla legge 24 maggio 1951, n. 392, magistrati ed equiparati (articolo 16-ter, legge n. 249 nel testo modificato dall'articolo 12, legge n. 775);

5) nuova disciplina del trattamento di quiescenza di tutti i dipendenti civili e

militari dello Stato, compresi i magistrati ed equiparati (articoli 10 e seguenti, legge n. 249);

b) *scadenza del 31 marzo 1971:*

1) revisione dei ruoli organici degli impiegati civili delle Amministrazioni della pubblica istruzione, dell'aviazione civile, delle partecipazioni statali, del personale civile degli istituti di prevenzione e pena, del personale di dattilografia ed ausiliario degli uffici giudiziari (articolo 25, comma terzo, legge n. 249 nel testo modificato dall'articolo 17 della legge n. 775);

2) nuova disciplina delle assunzioni temporanee di personale per esigenze di carattere eccezionale (articolo 25, legge n. 775);

c) *scadenza del 6 giugno 1972:*

1) revisione dei ruoli organici degli impiegati e degli operai delle Amministrazioni dello Stato, non compresi tra quelli indicati al punto 1) della precedente lettera b);

2) analisi globale del livello delle funzioni di ciascuna carriera ex speciale per decidere sull'inserimento dei tronconi di concetto nella corrispondente carriera direttiva o sulla loro sostituzione con una carriera di concetto ordinaria (nota terza in calce alle tabelle degli stipendi annessa alla legge n. 249, nel testo modificato dall'articolo 22, legge n. 775);

d) *scadenza del 30 giugno 1972:*

1) riordinamento dei servizi centrali e degli uffici periferici dei Ministeri (articoli 1 e 3 della legge n. 249);

2) nuova disciplina delle funzioni dirigenziali delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato ivi comprese quelle ad ordinamento autonomo (articoli 16 e 16-bis, legge n. 249 nel testo sostituito dall'articolo 12, della legge n. 775);

3) disciplina dei singoli procedimenti amministrativi (articolo 4, commi 1 e 2, legge n. 249, nel testo sostituito dall'articolo 6 della legge n. 775);

4) nuova disciplina delle carriere del personale tecnico delle Amministrazioni dello Stato, comprese quelle ad ordinamento autonomo;

e) *scadenza del 30 giugno 1973:*

1) testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato (articolo 31, legge n. 775);

2) testo unico delle disposizioni concernenti il trattamento economico degli impiegati civili dello Stato (articolo 31, legge n. 775);

f) *scadenza del 31 dicembre 1973:*

1) testi unici delle disposizioni concernenti le singole materie amministrative (articolo 4, comma terzo, legge n. 249, nel testo sostituito dall'articolo 6 della legge n. 775).

#### L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA.

Lo stato dei lavori per l'adempimento di tali deleghe è il seguente:

a) *scadenza del 31 dicembre 1970.* Sono stati emanati i seguenti decreti delegati:

1) *decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077,* concernente l'ordinamento delle carriere degli impiegati civili dello Stato.

Con tale decreto si è attuato il principio della qualifica funzionale, mediante la fusione delle tre qualifiche iniziali di ciascuna carriera, nonché, per le carriere inferiori alla direttiva, delle due successive intermedie. In conseguenza il numero delle qualifiche è stato così ridotto: carriere direttive: da 7 a 5; carriere di concetto: da 6 a 3; carriere esecutive: da 6 a 3; carriere ausiliarie: da 5 a 2.

È stata anche prevista una struttura uniforme dei ruoli organici delle carriere inferiori a quella direttiva secondo le seguenti percentuali: *carriere di concetto ed esecutiva:* qualifica terminale 10 per cento,

qualifica intermedia 45 per cento, qualifica iniziale 45 per cento; *carriere ausiliarie*: qualifica terminale 30 per cento, qualifica iniziale 70 per cento.

Sono state soppresse le carriere speciali e trasformate nelle corrispondenti carriere ordinarie: direttive e di concetto.

È stata, altresì, ammodernata la disciplina del reclutamento del personale per rendere più celeri le procedure, mediante anche l'istituzione dei concorsi unici per carriere omogenee, nonché di concorsi su base regionale.

È stato, infine, riordinato l'istituto del passaggio alle carriere superiori estendendolo al personale delle carriere ausiliarie ed agli operai e consentendolo, mediante concorso interno, alla qualifica intermedia, anziché alla iniziale;

2) *decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1078*, recante norme sul riordinamento delle categorie degli operai delle Amministrazioni dello Stato.

I punti essenziali di tale nuova disciplina consistono nella riduzione delle categorie degli operai da 6 a 4 e nell'introduzione del principio della progressione alla categoria immediatamente superiore, sia pure nel limite del 50 per cento dei posti disponibili;

3) *decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1079*, concernente nuovi stipendi, paghe e retribuzioni del personale delle Amministrazioni dello Stato, compreso quelle ad ordinamento autonomo.

È stata stabilita la nuova tabella delle retribuzioni per tutto il personale dello Stato in attività di servizio, civili e militari, esclusi i magistrati ed assimilati, secondo una scala di parametri compresa tra gli indici 100 e 825.

Contemporaneamente è stata ammessa la possibilità di progressione economica mediante il semplice decorso del tempo, in assenza del demerito prevedendo, accanto ai tradizionali aumenti periodici, il conseguimento di successive classi di stipendio nell'ambito di una stessa qualifica;

4) *decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1080*, recante norme sulla nuova disciplina del trattamento economico del personale di cui alla legge 24 maggio 1951, n. 392.

Disciplina il trattamento economico, in attuazione dei principi dell'omnicomprensività e dell'agganciamento allo stipendio dei direttori generali, del personale di magistratura, ordinaria, amministrativa e militare, e degli avvocati dello Stato;

5) *decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1081*, recante norme sulla liquidazione e riliquidazione dei trattamenti ordinari di quiescenza e degli assegni ordinari.

In considerazione del nuovo trattamento economico per il personale in attività di servizio, detta le norme per la liquidazione e la riliquidazione del trattamento del personale in quiescenza.

Con i provvedimenti avanti illustrati la delega scaduta al 31 dicembre 1970 è stata integralmente attuata, salvo che per la parte relativa alla disciplina delle indennità accessorie;

b) *scadenza del 31 marzo 1971*. La delega è stata integralmente attuata con l'emanazione dei seguenti provvedimenti:

1) *decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 274*: revisione del ruolo organico del personale di dattilografia del Ministero di grazia e giustizia;

2) *decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 275*: revisione dei ruoli organici del personale degli Istituti di prevenzione e pena del Ministero di grazia e giustizia;

3) *decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 276*: assunzione temporanea del personale presso le Amministrazioni dello Stato;

4) *decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 278*: revisione dei ruoli organici del personale della Direzione generale dell'Aviazione civile del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile;

## VI LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

5) *decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282*: revisione dei ruoli organici del Ministero delle partecipazioni statali e della relativa struttura;

6) *decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 283*: revisione dei ruoli organici del personale del Ministero della pubblica istruzione.

In sede amministrativa, si è, infine, provveduto alla ristrutturazione di tutti i ruoli degli impiegati e degli operai delle varie Amministrazioni dello Stato, ai sensi dell'articolo 132 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, e dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1078;

c) *scadenza del 6 giugno 1972*:

È stata completata l'opera di trasformazione delle ex carriere speciali in altrettante carriere ordinarie, direttive e di concetto, iniziata con il decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077.

A tal fine si è proceduto, d'intesa con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, all'analisi globale del livello delle funzioni del troncone di concetto delle ex carriere speciali e si sono rideterminate, in conseguenza, le nuove dotazioni organiche delle carriere direttive e di concetto ordinarie istituite in sostituzione delle predette ex carriere speciali (decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1972, n. 319).

Le variazioni consistono:

*sotto il profilo giuridico*, nella netta distinzione delle funzioni delle due carriere che vengono inquadrate nel sistema generale quali carriere distinte ed autonome, l'una (direttiva) sovra ordinata all'altra (di concetto) e non più come un'unica carriera con inizio nel troncone di concetto e sviluppo in quello direttivo;

*sotto il profilo delle dotazioni organiche*, nell'aumento della dotazione organica cumulativa delle qualifiche iniziali delle carriere direttive ex speciali (vicedirettore e direttore di seconda classe, equiparate rispettivamente a consigliere e direttore

di sezione) di complessive 4.216 unità e la riduzione di altrettanti posti nelle corrispondenti carriere ordinarie di concetto, che vengono ristrutturate secondo il paradigma fissato in via generale per le carriere di tale ordine dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1077: qualifica terminale 10 per cento, qualifica intermedia e iniziale 45 per cento ciascuna;

*sotto il profilo del movimento del personale*, nel passaggio, anche in soprannumero alla carriera direttiva di circa 13.000 unità dell'ex troncone di concetto, in quanto, data la precedente promiscuità delle funzioni, non è stato possibile escludere dal beneficio nessuno degli impiegati già assunti per la soppressa carriera ex speciale. Per regolare il passaggio sono state adottate opportune norme transitorie.

Non è stato, invece, possibile attuare la delega per la parte relativa alla revisione dei ruoli organici, cui, comunque, si potrà provvedere anche con atto amministrativo (decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri interessati e con quello del tesoro, sentito il Consiglio superiore della pubblica amministrazione, ai sensi di quanto dispone il quarto comma dell'articolo 25 della legge 18 marzo 1968, n. 249, nel testo sostituito dall'articolo 17 della legge 28 ottobre 1970, n. 775). Ciò in quanto è intendimento del Governo di non creare alcun aumento di organico ma di perseguire una diminuzione dell'onere globale previsto per il personale di ruolo delle Amministrazioni interessate, salvo che non ricorrano esigenze eccezionali di taluni servizi per cui si provvederà con apposita legge ordinaria;

d) *scadenza del 30 giugno 1972*:

Molti ed importanti sono i decreti legislativi che, in attuazione delle deleghe scadute il 30 giugno 1972, sono stati emanati, anche se a causa dei noti eventi politico-parlamentari non è stato possibile attuare integralmente le deleghe medesime, per le quali, peraltro, sono stati predisposti un imponente numero di schemi di decreti che



potranno essere perfezionati ed anche rividuti ed integrati secondo direttive che il Parlamento indicasse nel chiesto rinnovo del mandato al Governo.

Secondo l'oggetto, i provvedimenti emanati possono così raggrupparsi:

A - *Procedure* (articolo 6, commi primo e secondo, legge n. 775):

1) *decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1081*: norme sulla liquidazione e riliquidazione dei trattamenti ordinari di quiescenza e degli altri assegni ordinari;

2) *decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 286*: semplificazione delle procedure previste dagli articoli 2 e 3 del decreto-legge 21 agosto 1945, n. 540, riguardante indennità al personale dell'Amministrazione dello Stato incaricato di missione all'estero;

3) *decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199*: semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi;

4) *decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1972, n. 239*: semplificazioni procedurali in materia di contabilizzazione delle entrate dello Stato;

5) *decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 422*: adeguamento degli originari limiti di somma previsti nella legge e nel regolamento di contabilità generale dello Stato, nel testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti e nelle correlative disposizioni legislative e regolamentari;

6) *decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1962, n. 627*: semplificazione e snellimento delle procedure in materia di amministrazione e contabilità generale dello Stato;

7) *decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 423*: semplificazione e snellimento delle procedure relative ai trattamenti di attività e di quiescenza dei dipendenti dello Stato, comprese le Aziende autonome;

8) *decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 540*: semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di brevetti industriali, modelli industriali e marchi di impresa.

Tra tali provvedimenti perfezionati e già entrati in vigore meritano particolare menzione quelli relativi ai ricorsi amministrativi (decreto del Presidente della Repubblica n. 1199 del 1971), all'adeguamento degli originari limiti di somma previsti dalle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato e sulla Corte dei conti (decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1972) e alla semplificazione delle procedure in materia di amministrazione e contabilità generale dello Stato (decreto del Presidente della Repubblica n. 627 del 1972).

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 1199, soddisfacendo finalmente una antica aspirazione, detta una disciplina organica e completa della materia dei ricorsi amministrativi nelle consuete tre fattispecie (opposizione, ricorso gerarchico proprio e improprio, ricorso straordinario). I tratti salienti di tale nuova disciplina possono così sintetizzarsi:

a) uniformità del procedimento del ricorso gerarchico, sia sotto il profilo del termine comune (30 giorni) per l'impugnativa sia sotto il profilo dell'ammissibilità del ricorso in unica istanza all'autorità sovraordinata;

b) possibilità per l'organo decidente di sospendere, anche d'ufficio, per gravi motivi il provvedimento impugnato;

c) riduzione dei termini per l'insorgere del silenzio-rigetto della pubblica amministrazione e per le impugnative in sede di ricorso straordinario nonché dello *spatium deliberandi* concesso alla pubblica amministrazione;

d) integrazione della disciplina dettata dall'articolo 20 della legge 6 dicembre 1971, n. 1304, istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, mediante l'ammissibilità del ricorso straordinario, o di quello giurisdizionale, direttamente contro il provvedimento amministrativo già impugnato in via gerarchica e sul quale l'Amministrazione

non si sia pronunciata entro il termine perentorio di novanta giorni;

e) semplificazione delle procedure per il ricorso straordinario mediante l'eliminazione della « diffida a provvedere » e la eliminazione, in via normale, del parere della adunanza generale del Consiglio di Stato, essendosi ritenuto sufficiente quello della competente sezione, o commissione speciale;

f) introduzione dell'istituto dell'opposizione dei controinteressati per ottenere la decisione del ricorso in sede giurisdizionale, ovviando così al vizio di illegittimità costituzionale dell'articolo 34, commi secondo e terzo del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054, già affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza 1° febbraio 1964, n. 1.

Con il decreto del Presidente della Repubblica n. 422 gli originari limiti di somma previsti, a qualunque fine, dalle norme sulla contabilità generale dello Stato e di quelle sulla Corte dei conti vengono elevati di 240 volte (ossia di 4 volte i valori già elevati con legge 10 dicembre 1953, n. 936), sicché l'acquisizione dei pareri obbligatori, l'esercizio di controlli della Corte dei conti e l'adempimento di varie altre formalità non sono più necessari per atti il cui valore economico non sia particolarmente rilevante in relazione alla situazione attuale di mercato e le facoltà dei « funzionari delegati » vengono congruamente aumentate, con la conseguenza che l'azione amministrativa per quanto attiene ai riflessi nella materia contabile ne risulterà agevolata.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 627, infine, va segnalato perché esso prevede, tra l'altro - in deroga al principio generale sui contratti dello Stato secondo cui i pagamenti alle imprese ed ai fornitori devono essere effettuati in ragione dell'opera prestata e della materia fornita - la possibilità di corrispondere prima dell'inizio dell'esecuzione del contratto, un'anticipazione del 50 per cento del prezzo convenuto e, nel caso in cui siano stati eseguiti lavori, ulteriori anticipazioni in relazione allo stato di avanzamento dei lavori medesimi, sino

ad un massimo del 75 per cento del prezzo. Ciò sempre subordinatamente alla prestazione di idonee garanzie bancarie o equivalenti.

Le anticipazioni devono essere revocate nei casi in cui l'esecuzione dei contratti non abbia inizio nei termini stabiliti e possono esserlo quando l'esecuzione, già iniziata, non sia proseguita secondo gli obblighi contrattuali. In entrambi i casi spettano all'Amministrazione anche gli interessi legali sulle somme anticipate.

Tali disposizioni trovano applicazione non soltanto per i contratti dello Stato, ma anche per quelli degli enti locali, degli altri enti pubblici e degli istituti ed aziende comunque operanti nell'ambito della pubblica amministrazione.

Le agevolazioni previste possono essere concesse per esigenze connesse con la situazione economica del paese, all'evidente scopo di stimolare la ripresa produttiva nel settore delle opere pubbliche.

\* \* \*

La pur parziale attuazione della delega nella materia dei procedimenti ha comportato la necessità della soluzione di due delicate questioni pregiudiziali, in ordine alle quali non è stato possibile acquisire il parere unanimemente concorde degli studiosi del diritto, dei tecnici e dei politici.

Tali questioni possono così riassumersi:

1) la delega di cui all'articolo 6, legge n. 775, concernente « i singoli procedimenti amministrativi nei vari settori » consentiva di disciplinare anche singoli procedimenti che non fossero esclusivi di particolari servizi ed avessero quindi carattere generale, quale ad esempio quello relativo ai ricorsi amministrativi ?

2) poiché la stessa legge di delega stabiliva che la nuova disciplina dei singoli procedimenti doveva « ispirarsi al modello della disciplina generale dell'azione amministrativa da approvarsi con legge » era, possibile dare attuazione alla delega prima ed indipendentemente dalla approvazione della prevista disciplina generale dell'azione amministrativa ?

Dei due quesiti, si è data risposta integralmente affermativa; al primo, perché la legge di delega non sembrava precludesse la disciplina di un singolo procedimento che interessasse più di un settore contemporaneamente e, quindi, avesse carattere non propriamente settoriale; e parzialmente affermativa al secondo, perché si è ritenuto che per taluni provvedimenti, non legati intimamente al nuovo modello dell'azione amministrativa, si trovassero indicati nella legge-delega, con sufficiente precisazione e completezza, principi e criteri direttivi di sicuro orientamento.

Sulla base di tali considerazioni sono stati approvati i decreti presidenziali sopra elencati, i quali sono stati regolarmente ammessi a registrazione dalla Corte dei conti. Lo schema del decreto del Presidente della Repubblica n. 1199 sui ricorsi amministrativi, che ha dato luogo alle più delicate questioni, è stato addirittura predisposto dal Consiglio di Stato, su incarico del Governo conferito ai sensi dell'articolo 14 del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054.

Quanto, infine, alla disciplina generale dell'azione amministrativa, ragioni evidenti di convenienza, confermate dall'infruttuosa conclusione dei lavori parlamentari nelle passate legislature, consigliano che all'approvazione della medesima si provveda con il mezzo, più rapido, della legge delegata, da emanare in attuazione di criteri direttivi ben definiti e dettagliati che possono ricavarsi dagli schemi legislativi sui quali era stata raggiunta la convergenza di vasti consensi parlamentari.

B - *Strutture* (articoli 1, 3 e 16, lettera h, legge n. 249):

1) *decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282*: riordinamento del Ministero delle partecipazioni statali;

2) *decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 505*: riordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica;

3) *decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1972, n. 472*: riordinamento

e potenziamento della Scuola superiore della pubblica istruzione.

Sono stati, inoltre, predisposti tutti gli schemi relativi al riordinamento degli altri Ministeri per i quali si sarebbe dovuto provvedere ai sensi degli articoli 1 e 3 della legge n. 249, modificata dalla legge n. 775. Tali schemi sono stati tempestivamente diramati alle Regioni ed alle competenti Commissioni parlamentari per l'acquisizione dei prescritti pareri. I noti eventi politico-parlamentari non hanno purtroppo consentito di completare l'iter legislativo anche in tale importante settore.

Tra i provvedimenti emanati, appare degno di particolare considerazione quello relativo al riordinamento e potenziamento della Scuola superiore della pubblica amministrazione (decreto del Presidente della Repubblica n. 472) i cui aspetti qualificanti possono così sintetizzarsi:

a) una più efficiente strutturazione degli organi;

b) un organico collegamento tra la Scuola e i problemi generali della pubblica amministrazione mediante la presenza nel comitato direttivo della Scuola, oltreché del Ragioniere generale dello Stato e di alcuni direttori generali, del Segretario del Consiglio superiore della pubblica amministrazione e di quattro componenti ordinari del Consiglio stesso scelti tra i rappresentanti del personale perché possano anche rendersi portavoce delle esigenze degli allievi;

c) l'articolazione della Scuola in tre « dipartimenti » in relazione ai tre fondamentali indirizzi di studio: scienze giuridico-amministrative; scienze economiche e aziendali; scienze storiche e sociali;

d) la possibilità di reclutare il personale direttivo-amministrativo, nel limite del 50 per cento dei posti disponibili, attraverso speciali corsi della durata di un anno, ai quali possono accedere, per concorso per titoli ed esame-colloquio, oltre ai laureati, i giovani universitari iscritti al quarto anno del corso normalmente prescritto ed in regola con gli esami secondo un piano di studi

che comprenda le materie indicate nel bando di concorso in quanto ritenute essenziali per la futura attività da svolgere al servizio dello Stato. I corsi, pei quali si dovrà predisporre il sistema del *college* secondo una esperienza che ci viene dai paesi di lingua inglese, consentiranno di impartire ai giovani aspiranti alla funzione direttiva una preparazione professionale di base più pertinente in relazione ai compiti che saranno chiamati ad assolvere. Il nuovo sistema, che coesisterà con il tradizionale concorso per esami riservato ai soli laureati, consentirà anche di meglio difendere l'Amministrazione dello Stato dalla concorrenza privata che da tempo recluta i propri quadri dalle giovani leve universitarie;

e) la selezione e formazione dei funzionari dirigenti, secondo la disciplina dettata con il decreto legislativo concernente questi ultimi e di cui si dirà appresso;

f) l'organizzazione di corsi di integrazione per la preparazione degli impiegati meritevoli della carriera di concetto, che aspirino al passaggio a quella direttiva;

g) l'organizzazione di corsi e seminari per l'aggiornamento continuo dei funzionari direttivi;

h) l'organizzazione eventuale, di intesa con le Amministrazioni interessate, di corsi per la formazione e l'aggiornamento del personale dipendente dalle Regioni, dalle province, dai comuni e dagli enti pubblici a carattere nazionale.

Anche in sede di attuazione della delega sul riordinamento dei servizi centrali (articolo 1) e degli uffici periferici (articolo 3) sono emerse alcune incongruenze ed insufficienze della legge delegante. In particolare si è dovuto rilevare:

che mentre si prevedeva una riduzione del numero delle direzioni generali e degli uffici centrali anche in conseguenza della « delega » alle Regioni, ai sensi dell'articolo 118, comma secondo, della Costituzione, di funzioni amministrative dello Stato, non si provvedeva a concedere al Governo la necessaria delega legislativa per attuare il trasferimento di « competenze delegate » alle Regioni in materia istituzio-

nalmente propria dell'Amministrazione centrale dello Stato, trasferimento che ovviamente doveva costituire il presupposto logico e giuridico per poter attuare anche sotto tale profilo, l'auspicata riduzione degli uffici centrali. Va, per completezza, precisato che la legge regionale finanziaria (n. 281 del 1970) aveva previsto soltanto la « delega » alle Regioni di competenze « residue » degli organi periferici dello Stato;

che non veniva concessa la possibilità di istituire uffici centrali nuovi, quali uffici studi e statistiche, organizzazione e metodo, ecc., di cui una moderna Amministrazione abbisogna, essendo previsto solo il riordinamento degli uffici « attualmente esistenti »;

che non era consentito il trasferimento di servizi e competenze, anche in ordine alla vigilanza sugli enti, da una Amministrazione all'altra - al centro come alla periferia - ove si fosse reso necessario per una più razionale organizzazione dell'Amministrazione dello Stato, essendo solo concesso di eliminare « duplicazioni » di uffici e servizi centrali;

che non era previsto l'adeguamento dell'organizzazione periferica dell'Amministrazione dello Stato nelle Regioni a statuto speciale a quanto realizzato nelle Regioni a statuto ordinario, previo trasferimento, d'intesa con le Regioni interessate, di funzioni ed uffici ancora dello Stato;

che non era prevista la riforma delle Aziende autonome attualmente esistenti e tanto meno la possibilità di trasformare in Aziende autonome branche dell'Amministrazione tradizionale dello Stato, burocraticamente organizzate, quando per la natura dei servizi gestiti se ne fosse appalesata la convenienza;

in ultimo e non certo per ordine di importanza che non era previsto il riordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, per cui si vorrebbe provvedere con legge ordinaria. In tale ambito assume particolare importanza, per quanto attiene ai problemi della Pubblica amministrazione, la sistemazione ed il potenziamento dell'Ufficio per l'organizzazione amministrativa

per l'assolvimento di tutti quei compiti che sono essenziali per realizzare una politica generale dell'Amministrazione e promuovere una sistematica azione di ammodernamento delle strutture, semplificazione delle procedure e razionale utilizzazione del personale, attraverso una effettiva mobilità dello stesso. Ciò analogamente a quanto già realizzato in quasi tutti i paesi ad avanzata organizzazione amministrativa (*fonction publique* in Francia e Belgio; *civil service* in Gran Bretagna).

C - *Personale* (articoli 16 e 16-bis, legge n. 249):

1) *decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748*: disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo;

2) *decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 749*: nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali.

*Dirigenti.* - Il decreto n. 748 è indubbiamente il più importante tra quelli emanati nel campo della riforma della pubblica amministrazione: si spiegano così gli ampi dibattiti ed anche le polemiche che hanno preceduto, accompagnato e seguito la sua elaborazione e la sua emanazione.

La questione più delicata, anche sotto il profilo politico, che si è dovuta affrontare e risolvere aveva carattere pregiudiziale: si trattava cioè di decidere se fosse possibile procedere alla emanazione del decreto per la disciplina della dirigenza statale, incaricata sui principi fondamentali della qualifica funzionale e della rigorosa determinazione della dotazione organica, nonostante che la situazione politico-parlamentare del tempo non avesse reso possibile la tempestiva emanazione dei decreti sul riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato, in attuazione delle deleghe di cui agli articoli 1 e 3, i cui schemi il Governo aveva regolarmente predisposto ed inviato all'esame delle Regioni e delle competenti Commissioni parlamentari consultive.

La questione è stata risolta affermativamente, anche con il conforto, della Commissione parlamentare di cui all'articolo 51 della legge n. 249, e le ragioni sono state largamente illustrate nei documenti del Governo che sono stati dalla Corte dei conti rimessi al Parlamento.

Quanto ai contenuti del provvedimento, essi possono così riassumersi:

1) enucleazione, nell'ambito della stessa carriera direttiva, delle qualifiche dirigenziali, distinte in 3 livelli gerarchici e funzionali (dirigente generale, dirigente superiore e primo dirigente), salvo che per talune eccezionali ipotesi di Amministrazioni o carriere atipiche;

2) distinzione delle attribuzioni del Ministro da quelle dei dirigenti. Il Ministro, supremo organo gerarchico dell'Amministrazione cui è preposto, oltre a conservare la propria competenza nelle materie e negli atti non devoluti ai dirigenti, stabilisce le direttive generali alle quali gli organi centrali e periferici dell'Amministrazione devono ispirare la propria azione, nonché i programmi di massima, e l'eventuale scala delle priorità per l'azione da svolgere, nei limiti degli stanziamenti di bilancio e delle rispettive competenze. Egli ha facoltà, sentito il Consiglio di amministrazione, di revocare o modificare, per sopravvenute ragioni di pubblico interesse, i provvedimenti di concessione di durata pluriennale, o rinnovabili o prorogabili, adottati dai dirigenti.

3) attribuzione ai dirigenti dei diversi livelli, preposti agli uffici centrali o periferici, della veste di organi esterni che rappresentano l'Amministrazione, anche nelle controversie giurisdizionali, impegnandola direttamente ed emettono atti di rilevante importanza, definitivi e non. Gli atti non definitivi sono impugnabili in sede amministrativa, in unica istanza al Ministro, salvo rare eccezioni, e, in sede giurisprudenziale, possono essere impugnati, anche se provenienti dagli organi centrali dell'Amministrazione, davanti ai tribunali amministrativi regionali secondo le disposizioni dell'articolo 20 della legge 6 dicembre 1971, n. 1304;

4) precisazione dei compiti (direzione degli uffici più importanti, studi e ricerca, vigilanza, ecc.), delle funzioni (direttore generale, consigliere ministeriale, ispettore generale, questore, intendente di finanza, ecc.), e delle attribuzioni dei dirigenti dei diversi livelli, in servizio al centro o alla periferia.

Ferme restando le attribuzioni già previste dallo statuto degli impiegati civili dello Stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, e da speciali disposizioni che espressamente sono fatte salve, ai dirigenti sono state devolute le seguenti nuove competenze:

approvare i contratti per lavori, forniture e prestazioni sino a lire 300 milioni, elevati a 400 milioni per l'Aviazione civile, la Motorizzazione civile e l'ASST e a lire 450 milioni per la Ragioneria generale dello Stato, le Aziende autonome e gli altri uffici cui siano preposti dirigenti con qualifica superiore a dirigente generale;

concludere ed approvare transazioni relative a lavori, forniture e servizi gestiti direttamente quando ciò che lo Stato deve pagare ammonta sino a lire 60 milioni, elevati a 80 e 90 milioni nei casi sopra citati;

disporre la non applicazione di clausole penali fino all'importo di lire 60 milioni, elevati come sopra, a 80 e 90 milioni;

provvedere a tutte le operazioni successive alla approvazione del progetto e del contratto, compresa la nomina dei collaudatori, la liquidazione ed il pagamento del saldo, e l'approvazione degli atti integrativi;

promuovere liti attive e resistere a quelle passive quando l'oggetto della controversia non superi lire 60 milioni, ovvero 80 o 90 milioni nei soliti casi;

concedere contributi, concorsi e sovvenzioni sino a lire 60 milioni, elevati al solito a lire 80 e 90 milioni;

adottare tutti i provvedimenti di concessione, autorizzazione, licenze ed analoghe, eccetto soltanto quelli da emanare con decreto del Presidente della Repubblica o che il Ministro, con proprio regolamento, riservi a se stesso;

provvedere a tutti gli atti *vincolati* qualunque sia il valore;

provvedere, previa diffida, ad adempiere gli *atti obbligatori degli enti vigilati*, qualora siano stati da questi indebitamente omessi o ritardati e non sia previsto dalla legge l'intervento di altri organi amministrativi;

emettere titoli di pagamento relativi ad atti di impegno di spesa divenuti esecutivi, qualunque sia l'importo;

notevoli poteri in materia di amministrazione del personale dipendente.

Tali competenze sono, a loro volta, ripartite in maniera congrua tra i dirigenti dei diversi livelli gerarchici. Così, ad esempio, l'approvazione dei contratti spetta ai primi dirigenti per gli importi non superiori a lire 75 milioni, ai dirigenti superiori, non preposti agli uffici centrali organicamente dipendenti dal Ministro, per i maggiori importi sino a lire 150 milioni, ai dirigenti generali per gli importi superiori ma non oltre lire 300 milioni, ai direttori generali delle Aziende autonome (esclusa l'ASST) per gli ulteriori importi sino a lire 450 milioni.

La maggior parte dei provvedimenti adottati dai dirigenti nelle materie sopra indicate sono definitivi, nel senso tecnico-giuridico. Per essi, nei limiti di valore specificati, si prescinde dal parere del Consiglio di Stato e dagli organi collegiali interni delle singole Amministrazioni eventualmente previsti.

Con ciò si è attuato un *veramente notevole decentramento amministrativo nel senso gerarchico* (dal Ministro ai dirigenti) e *burocratico* (dall'Amministrazione centrale a quella periferica). È stata anche prevista la facoltà di attribuire per delega ulteriori competenze ai dirigenti, non esclusi quelli preposti agli uffici periferici.

Per rendere evidente l'ampiezza del decentramento operato, si mettono a raffronto alcune tra le competenze spettanti secondo le precedenti disposizioni, ivi compresa la recente legge 12 marzo 1968, n. 325, ai dirigenti dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni che, essendo que-

## VI LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

sta un'Azienda autonoma erano dotati di poteri notevolmente più ampi degli organi delle Amministrazioni cosiddette bucrati-

che, con quelle corrispondenti, risultanti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 sulla dirigenza:

	Precedenti disposizioni	D. P. R. 30-6-1972, n. 748
<i>Direttore generale PP.TT.</i>		
Approvazione contratti ad asta pubblica o per licitazione privata	90.000.000	450.000.000
Approvazione progetti lavori e forniture . . . . .	45.000.000	450.000.000
Non applicazione clausole penali . . . . .	18.000.000	90.000.000
Liti attive o passive . . . . .	45.000.000	90.000.000
Contributi, concorsi, sovvenzioni . . . . .	—	90.000.000
<i>Direttore compartimentale PP.TT.</i>		
Approvazione contratti ad asta pubblica o per licitazione privata	12.000.000	300.000.000
Approvazione progetti lavori e forniture . . . . .	6.000.000	300.000.000
Non applicazione di clausole penali . . . . .	—	60.000.000
Liti attive o passive . . . . .	6.000.000	60.000.000
Contributi, concorsi, sovvenzioni . . . . .	—	60.000.000
<i>Direttore provinciale PP.TT.</i>		
Approvazione contratti ad asta pubblica o per licitazione privata	5.000.000	150.000.000
Approvazione progetti lavori e forniture . . . . .	1.200.000	150.000.000
Transazioni . . . . .	3.000.000	30.000.000
Non applicazione clausole penali . . . . .	—	30.000.000
Liti attive o passive . . . . .	—	30.000.000
Atti vincolati . . . . .	—	100.000.000

5) organica e moderna disciplina delle funzioni di studio e ricerca e di quella ispettiva, per porre l'Amministrazione al passo con le esigenze funzionali dei tempi attuali;

6) fine del cosiddetto « anonimato dell'azione amministrativa » attraverso l'effettiva « responsabilizzazione » dei dirigenti per gli atti da loro emanati, per i quali potranno essere convenuti direttamente in giudizio, nonché mediante una particolare forma di responsabilità connessa alla natura manageriale delle relative funzioni: responsabilità per il buon andamento, l'imparzialità e la legittimità dell'azione degli uffici cui sono preposti, per l'osservanza degli indirizzi generali dell'azione ammini-

strativa stabiliti dal Consiglio dei ministri o dal Ministro per il Dicastero di competenza, per la rigorosa osservanza dei termini e delle altre norme procedurali stabiliti da leggi e regolamenti, per il conseguimento dei risultati dell'azione dei rispettivi uffici. Dei risultati eventualmente negativi dell'organizzazione del lavoro e dell'attività degli uffici i dirigenti sono direttamente responsabili verso il Ministro il quale può proporre al Consiglio dei ministri, se trattasi di dirigenti generali o qualifiche superiori, ed al Consiglio di amministrazione, per gli altri, il trasferimento ad altre funzioni. Nei casi più gravi il Ministro può proporre per i dirigenti generali e qualifiche superiori il collocamento in disponibilità o,

addirittura, il collocamento a riposo per ragioni di servizio;

7) obbligo per i dirigenti preposti alle direzioni generali, agli uffici centrali equiparati e superiori ed ai servizi centrali organicamente dipendenti dal Ministro di presentare annualmente al Consiglio di amministrazione una dettagliata relazione sul modo con il quale si è svolta l'azione amministrativa, sui risultati concreti ottenuti, con particolare riguardo al buon andamento dell'Amministrazione, all'ordinamento dei servizi ed alla loro efficienza, formulando le opportune proposte per la razionalizzazione dei servizi, lo snellimento delle procedure, la riduzione dei costi e, in genere, il miglioramento dell'azione amministrativa. I dirigenti medesimi devono anche riferire, per quanto di competenza, sull'andamento generale e sulla gestione degli enti sottoposti a vigilanza.

Il Consiglio di amministrazione, poi, vagliate e coordinate le varie proposte, ridigerà una relazione generale sull'andamento dell'Amministrazione e degli Enti sottoposti a vigilanza, che sarà inviata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, per la predisposizione della Relazione annuale al Parlamento che, così, potrà essere effettivamente aderente alla situazione ed alle esigenze delle varie Amministrazioni dello Stato e degli Enti vigilati;

8) determinazione del nuovo orario di lavoro per dirigenti che viene maggiorato di dieci ore settimanali rispetto a quello previsto per la generalità degli impiegati civili dello Stato. I dirigenti generali, poi, sono tenuti a protrarre secondo le esigenze di servizio le proprie prestazioni, senza diritto a ulteriore compenso;

9) determinazione della dotazione organica delle qualifiche dirigenziali sulla base di un'analitica ricognizione del fabbisogno delle corrispettive funzioni presso le varie Amministrazioni, con la conseguenza di una sensibile riduzione (circa del 39 per cento) rispetto alle preesistenti dotazioni delle qualifiche di direttore di divisione, o equiparate, e superiori;

10) un severo sistema di selezione e formazione del nuovo personale dirigenziale per il cui reclutamento è stato previsto:

un concorso per titoli di servizio, riservato ai direttori di sezione con almeno 5 anni di anzianità e ai direttori aggiunti di divisione, in modo da operare una prima cernita dei migliori, sulla base dell'attività svolta, del rendimento assicurato e delle capacità dimostrate al servizio dell'Amministrazione. Con ciò s'intende ovviare all'inconveniente determinato dal precedente sistema di avanzamento per esami, che spingeva i funzionari a « imboscarsi » in uffici di comodo per poter disporre di più tempo per la preparazione teorica agli esami, di natura essenzialmente scolastica;

un corso di formazione dirigenziale, al quale vengono ammessi i migliori dei concorrenti sino ad una volta e mezzo i posti delle promozioni da conferire, al fine di non far venire meno l'impegno nello studio: il corso, ispirato ad una concezione veramente moderna, è della durata di 14 mesi, per non meno di 7 dei quali gli allievi saranno applicati ad Amministrazioni pubbliche, anche non statali, diverse da quella di appartenenza ed inviati presso grandi aziende anche private, per lo studio comparato dei diversi sistemi organizzativi;

11) attuazione del principio della chiarezza retributiva mediante lo stipendio onnicomprensivo (tutto nello stipendio, nulla al di fuori dello stipendio) il che non solo perequa il trattamento dei dirigenti di pari livello a prescindere dall'Amministrazione di appartenenza, ma soprattutto elimina il cosiddetto fenomeno dei *controllori controllati* in quanto i dirigenti che fanno parte dei Consigli di amministrazione e dei collegi sindacali degli Enti o società sottoposte a vigilanza dello Stato non percepiscono più alcun emolumento da tali enti e società vigilati;

12) ristrutturazione del residuo troncone della carriera direttiva su tre qualifiche: consigliere, direttore di sezione e direttore aggiunto di divisione;

13) estensione, con gli opportuni adattamenti, alla carriera diplomatica, la cui



## VI LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

struttura è sostanzialmente regolata in base a criteri desunti da trattati internazionali, del trattamento economico previsto per le qualifiche dirigenziali.

Ciò premesso si precisa che la situazione attuale dei ruoli organici della carriera direttiva, esclusa la diplomatica, è quale risulta dal seguente prospetto:

Ministeri . . . . .	posti n. 45.108	(comprese le carriere ex speciali)
	posti n. 2.478	(personale trasferito alle Regioni)
	<u>42.630</u>	
Totale netto . . . . .	posti n. 42.630	+
Aziende autonome . . . . .	posti n. 4.543	
	<u>47.173</u>	
Totale generale . . . . .	posti n. 47.173	(esclusi i diplomatici)

Tale dotazione è stata così ripartita:

Dirigenti . . . . .	7.006	posti
Altre qualifiche . . . . .	40.167	posti
	<u>47.173</u>	posti

Il contingente per le qualifiche non dirigenziali è stato a sua volta, in conformità di quanto dispone l'articolo 60, comma

secondo, del decreto della dirigenza, così ripartito:

Direttore aggiunto di divisione . . . . .	= ¼ dei posti, pari a n. 10.041	posti
Direttore di sezione e Consigliere . . . . .	= ¾ dei posti, pari a n. 30.126	posti
		<u>40.167</u>
		<u>40.167</u>

Dei 10.041 posti previsti per la qualifica di direttore aggiunto di divisione 4.377 sono temporaneamente accantonati sino all'assorbimento delle qualifiche ad esaurimento di ispettore generale e di direttore di divi-

sione. In conclusione, dopo l'entrata in vigore del decreto sulla dirigenza, il personale della carriera direttiva è così ripartito:

Dirigenti . . . . .	7.006	(di cui 61 attualmente non conferibili)
Ispettori generali (ad esaurimento)	2.188	
Direttori di divisione (ad esaurimento)	2.189	
Direttori aggiunti di divisione . . . . .	5.664	(che aumenteranno gradualmente a 10.041 in relazione all'assorbimento delle qualifiche ad esaurimento)
Direttori di sezione e Consiglieri . . . . .	30.126	
	<u>47.173</u>	

*N. B.* — Tali cifre sono suscettibili di lievi modifiche in relazione all'esistenza di taluni ruoli organici strutturati su un'unica qualifica o dotazione organica cumulativa per le diverse qualifiche.

## VI LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

La situazione della carriera diplomatica è, a sua volta, quale risulta dal seguente prospetto:

QUALIFICHE	Situazione ante dirigenza	Nuova situazione
Ambasciatori . . . . .	22	18
Ministri pl. 1ª classe . . . . .	56	50
Ministri pl. 2ª classe . . . . .	88	80
Consigliere di Ambasciata . . . . .	175	160
Consigliere di Legazione . . . . .	190	134
Primo Segretario di Legazione . . . . .	530	89
Segretario di Legazione . . . . .		530
	1.061	1.061

con trattamento economico dei dirigenti.

In corrispondenza dell'esodo volontario che si verificherà in ciascuna carriera direttiva, compresa la diplomatica, saranno accantonati e resi indisponibili altrettanti posti nelle qualifiche iniziali dei singoli ruoli organici che sono, quindi, destinati a ridursi nel tempo.

*Segretari comunali e provinciali.* - Sulla base della sostanziale equiparazione dell'ordinamento della carriera e del trattamento economico dei segretari comunali e provinciali stabilito dalla legge 8 giugno 1962, n. 604 con quella direttiva amministrativa degli impiegati civili dello Stato e, particolarmente, sulla base del disposto dell'articolo 34 della stessa legge secondo cui « ogni modificazione di carattere generale del trattamento economico disposta dallo Stato per i propri dipendenti civili è applicata ai segretari comunali e provinciali », è stato emanato il decreto del Presidente della Re-

pubblica n. 749, con il quale si sono estese a questi ultimi, con gli opportuni adattamenti richiesti dal loro particolare ordinamento, le disposizioni relative alla ristrutturazione della carriera direttiva, qualifiche dirigenziali e non dirigenziali, con il connesso trattamento economico. Analogamente a quanto, sia pure in maniera alquanto incompleta, era stato fatto con nota in calce al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1079, recante modifiche al trattamento economico dei dipendenti dello Stato.

## COSTO DELLA RIFORMA.

L'onere che per ciascun esercizio finanziario è derivato al bilancio dello Stato dall'emanazione delle varie norme concernenti il personale in attività e in quiescenza è indicato nel seguente prospetto:

## VI LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

ESERCIZI	Riassetto carriere e stipendi	Revisione anticipata organici	Dirigenti	Totale
1968 . . . . .	100.000 mil.	—		100.000 mil.
1969 . . . . .	234.400 »	—		234.400 »
1970 . . . . .	429.400 »	—		429.400 »
1971 . . . . .	707.000 »	1.871 mil.		708.871 »
1973 . . . . .	826.200 »	19.670 »	28.000 mil.	873.870 »
1974 . . . . .	834.600 »	25.110 »	28.000 »	887.710 »
1975 . . . . .	834.600 »	28.530 »	28.000 »	891.130 »

ORGANIGRAMMA GENERALE  
DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO.

Gli organi burocratici a livello dirigenziale dell'Amministrazione dello Stato, comprese le Aziende autonome, ammontano complessivamente a circa 5.700, dei quali circa 2.200 sono organi centrali, 3.300 peri-

ferici e 200 all'estero. Di tali organi circa 470 sono al livello di direzione generale o superiore, 1.500 di dirigente superiore e 3.730 al livello di primo dirigente.

La situazione dei dipendenti dello Stato in attività di servizio al 1° luglio risulta dal seguente prospetto:

Personale al 1° luglio 1971.

PERSONALE STATALE PROPRIAMENTE DETTO		Personale senza un vero rapporto d'impiego	Totale
Magistrati . . . . .	7.783	—	7.783
Insegnanti . . . . .	579.543	61.271	640.814
Militari . . . . .	320.689	32.281	352.970
Aziende autonome . . . . .	384.457	24.030	408.487
<i>Burocrazia:</i>			
a) Impiegati civili . . . . .	(a) 273.058	8.279	368.950
b) Operai . . . . .	50.254	15.367	
c) Personale con ord. particolare . .	21.992		
	1.637.776	141.228	1.779.004

(a) Dei quali n. 80.128 in servizio presso le Scuole di ogni ordine e grado.

## VI LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

La spesa sostenuta dal bilancio dello Stato nell'esercizio 1972 per il personale statale in attività e in quiescenza ammonta

a complessive lire 7.328 miliardi e 768 milioni, così ripartite:

	Amm.ni Stato milioni di lire	Aziende autonome milioni di lire
<b>A) Personale in attività di servizio:</b>		
Assegni fissi . . . . .	3.747.000	875.461
Competenze accessorie . . . . .	284.000	307.628
Oneri previdenziali . . . . .	303.000	113.783
	4.334.000	1.296.872
	4.334.000	1.296.872

*Totale personale in attività di servizio: 5.630.872 milioni di lire.*

**B) Personale in quiescenza:**

Pensioni personale civile . . . . .	422.000	367.863
Pensioni personale militare . . . . .	441.000	364
Indennità <i>una tantum</i> . . . . .	4.000	659
	867.000	368.896
	867.000	368.896

*Totale personale in quiescenza: 1.235.896 milioni di lire.*

**C) Fondi speciali per provvedimenti in corso: 462.000 milioni di lire.**

*Totale generale: A+B+C = 7.328.768 milioni di lire.*

**5. - LA RIFORMA TRIBUTARIA.**

Dando tempestiva attuazione alla delega per la riforma tributaria concessagli dal Parlamento con le leggi 9 ottobre 1971, n. 825 e 6 dicembre 1971, n. 1036, il Governo emanava, sul finire dell'ottobre 1972, i seguenti decreti delegati:

1) decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633: Istituzione e disciplina della imposta sul valore aggiunto;

2) decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 1972, n. 634: Disciplina dell'imposta di registro;

3) decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 635: Disciplina delle imposte ipotecarie e catastali;

4) decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636: Revisione della disciplina del contenzioso tributario;

5) decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972; n. 637: Disciplina della imposta sulle successioni e donazioni;

6) decreto del Presidente della Repubblica n. 26 ottobre 1972, n. 638: Disposizioni per l'attribuzione di somme agli enti indicati nell'articolo 4 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, in sostituzione di tributi, contributi e compartecipazioni e norme per la delegabilità delle entrate;

7) decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 639: Imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni;

## VI LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

8) decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640: Imposta sugli spettacoli;

9) decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 641: Disciplina delle tasse sulle concessioni governative;

10) decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642: Disciplina dell'imposta di bollo;

11) decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643: Istituzione dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili;

12) decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 644: Revisione delle circoscrizioni territoriali degli uffici distrettuali delle imposte dirette e degli uffici del registro;

13) decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 645: Istituzione degli uffici periferici per i servizi relativi all'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto;

14) decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 646: Istituzione del Consiglio superiore delle finanze;

15) decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 647: Revisione delle circoscrizioni degli ispettorati compartimentali delle imposte dirette e di quelli delle tasse e delle imposte indirette sugli affari;

16) decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 648: Riordinamento dei fondi di previdenza e armonizzazione delle tabelle dei tributi speciali;

17) decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 649: Norme concernenti i servizi ed il personale delle abolite imposte di consumo;

18) decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 650: Perfezionamento e revisione del sistema catastale;

19) decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 651: Fondo speciale per il risanamento dei bilanci dei comuni e delle province.

Di essi i più importanti sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa sono i

decreti del Presidente della Repubblica nn. 636, 644, 645, 646 e 647.

Il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, relativo alla revisione della disciplina del contenzioso tributario, ha riordinato le commissioni tributarie con riguardo alla composizione, al funzionamento e alla competenza, sia funzionale sia territoriale, allo scopo di assicurarne l'indipendenza e l'imparzialità. In particolare le commissioni sono state riordinate in: commissioni tributarie di 1° grado, commissioni tributarie di 2° grado e Commissione centrale tributaria. Il ricorso a quest'ultima è ammesso per violazione di legge o per questioni di fatto non estimative, mentre la competenza delle prime è piena: diritto, fatto, estimazione.

Le Commissioni tributarie di primo grado hanno competenza giurisdizionale e sedi identiche a quelle dei tribunali; le commissioni di secondo grado hanno sede in ciascun capoluogo di provincia e giudicano le impugnative delle decisioni delle commissioni di primo grado sedenti nel territorio della provincia.

Il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636 ha soppresso ben 292 uffici distrettuali delle imposte dirette, oltre alla terza sede di direzione a suo tempo costituita a Genova, Milano, Napoli, Roma e Torino, e ben 471 uffici del registro, provvedendo contestualmente alle conseguenti variazioni della circoscrizione territoriale e della classificazione dei corrispondenti uffici conservati.

Il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 645 ha istituito in ogni provincia, con sede nel capoluogo, gli uffici imposta sul valore aggiunto, ordinati in reparti amministrativi, quali uffici periferici dell'Amministrazione delle tasse e delle imposte indirette sugli affari.

Il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 646 ha istituito il Consiglio superiore delle finanze, quale organo consultivo e tecnico del Ministro, per i pareri sulle questioni attinenti al sistema tributario dello Stato e alle entrate non tributarie, ai rapporti con la finanza locale e

delle Regioni; nonché sulle questioni relative agli aspetti generali dell'attività organizzativa del Ministero delle finanze.

Il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 647, ha proceduto alla revisione delle circoscrizioni degli ispettorati compartimentali delle imposte dirette e di quelli delle tasse e delle imposte sugli affari, facendole coincidere con le circoscrizioni delle Regioni, salvo che per la Regione Trentino-Alto Adige, per cui sono stati previsti distinti ispettorati per le due province di Trento e Bolzano. In conseguenza il numero degli ispettorati di ciascuna branca è stato elevato da 16 a 21. Contestualmente sono state precisate le attribuzioni dei due tipi di ispettorati compartimentali, tenendo conto, per quanto riguarda gli ispettorati delle tasse e delle imposte indirette sugli affari, della istituzione dell'IVA.

#### 6. - CONSIDERAZIONI FINALI.

Da quanto risulta dalle pagine che precedono possono trarsi le seguenti obiettive considerazioni.

In questi ultimi anni, nonostante difficoltà di ogni genere, è stato compiuto un notevole lavoro sulla strada della riforma e dell'ammodernamento dell'Amministrazione; tuttavia le condizioni in cui questa si trovava erano così difficili e così lontane dalle esigenze della società e dei tempi attuali che ancora ingente è il lavoro da svolgere. Soprattutto nel campo dell'organizzazione razionale delle strutture e della semplificazione delle procedure.

Per rendere moderna ed efficiente una Amministrazione che nella sua concezione organizzativa e nei metodi di lavoro è rimasta sostanzialmente ferma alla formazione dell'unità d'Italia, con l'aggravante di una legislazione amministrativa molto più vasta, caotica e frammentaria, mentre i compiti sono aumentati o si sono trasformati in misura impressionante, di pari passo con l'evolversi della società, occorrono chiara visione dei problemi, ferma

volontà riformatrice, duratura e programmata azione di politica legislativa, costante e minuta opera di aggiornamento degli strumenti e dei metodi del lavoro e della mentalità e del costume dei pubblici impiegati. Certe incrostazioni della nostra Amministrazione non possono, infatti, eliminarsi con la sola emanazione di atti normativi.

Sul piano della riforma legislativa particolare importanza riveste il disegno di legge atto del Senato n. 1140, nel testo modificato e integrato dalla prima Commissione permanente del Senato, a conclusione di una fruttuosa collaborazione tra Governo e parlamentari, con il quale viene rinnovata ed ampliata la delega al Governo per completare l'opera di riforma della Amministrazione dello Stato. Con tale provvedimento si verrebbero a colmare le lacune e ad ovviare agli inconvenienti riscontrati in sede di attuazione delle precedenti deleghe. Infatti, esso prevede, tra l'altro:

una migliore organizzazione dell'Amministrazione centrale e periferica dello Stato, secondo il concetto delle omogeneità dei servizi, consentendo il trasferimento di branche di servizi da una Amministrazione all'altra, anche al di fuori dell'ipotesi della duplicazione dei servizi;

la possibilità di istituire alle dirette dipendenze del Ministro apposito ufficio studi per la programmazione e per l'organizzazione e metodi di lavoro;

la riforma delle Aziende autonome dello Stato;

l'adeguamento dell'organizzazione periferica dello Stato nel territorio delle Regioni a statuto speciale a quanto già attuato nel territorio delle Regioni a statuto ordinario;

un ulteriore decentramento amministrativo;

la disciplina generale dell'azione amministrativa secondo criteri direttivi molto penetranti ed ispirati al principio della efficienza dell'azione amministrativa attraverso la eliminazione dei concerti, pareri e controlli, anche esterni, non indispensabili;

nonché al principio di un equo contemperamento della tutela del pubblico interesse e di quello del cittadino.

È, peraltro, da avvertire che risultati di non minore rilievo potranno derivare dalla introduzione nella pratica amministrativa delle moderne tecniche di organizzazione del lavoro e di controllo della produttività e della efficienza dell'azione dei pubblici

uffici. A tal fine nel decreto legislativo sulla dirigenza sono state già introdotte opportune norme circa la responsabilità dei dirigenti per il buon andamento dei propri uffici e l'obbligo degli ispettori di riferire sulle disfunzioni riscontrate nell'organizzazione dei servizi e nella utilizzazione del personale, formulando proposte sui rimedi da adottare.

Roma, 16 maggio 1973.

PER IL PRESIDENTE  
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
IL MINISTRO PER LA RIFORMA  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
Silvio Gava