

PARTE SECONDA

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITÀ
DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

PAGINA BIANCA

SEZIONE I

CONSIDERAZIONI GENERALI

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI

1. — *Considerazioni generali*

Il processo di attuazione dei decreti delegati nn. 616, 617 e 618 del 1977 (emanati sulla base della legge 22 luglio 1975, n. 382) e la legge 5 agosto 1978, n. 468, introducono profonde innovazioni nella disciplina della attività istituzionale delle amministrazioni centrali, ricche di implicazioni sulla struttura organizzativa del Governo, della pubblica amministrazione e dell'intero settore pubblico. Da un lato, infatti, si completa l'attuazione dell'ordinamento regionale traendone le prime conseguenze sull'assetto delle amministrazioni centrali interessate al nuovo trasferimento di funzioni alle Regioni ad autonomia ordinaria, dall'altro si detta una nuova disciplina dei rapporti fra programmazione e bilancio che incide sui poteri governativi in materia di politica economica e di guida della finanza pubblica nonché sulle attribuzioni e competenze degli apparati amministrativi serventi.

Dinanzi a siffatta evoluzione normativa acquista un particolare rilievo la mancata attuazione dell'articolo 95 della Costituzione concernente l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Governo (1). La presentazione del relativo disegno di legge, annunciata nel discorso di presentazione alle Camere del Governo presieduto dall'onorevole Andreotti il 16 marzo 1978, è stata confermata dal documento del Ministro del tesoro recante « una proposta per lo sviluppo », reso noto il 31 agosto 1978 e precisata nei suoi generali termini di riferimento dalla Relazione previsionale e programmatica, presentata alle Camere il 30 settembre 1978, che collegava esplicitamente il previsto riordinamento alle esigenze sostanziali nascenti dall'attuazione dell'ordinamento regionale e dalla ripresa di una attività di programmazione globale (2).

(1) Considerazioni su tale tema sono svolte costantemente nelle precedenti relazioni della Corte; vedasi in particolare la relazione per il 1976 e quella per il 1977; vedasi anche, nella presente relazione, il capitolo I, Sez. II, Parte II.

(2) Con le dichiarazioni programmatiche pronunciate il 16 marzo dinanzi alle Camere il Presidente del Consiglio sottolineava il « trentennale ritardo » nella approvazione del disegno di legge sulla Presidenza e sui Ministeri affermandone la necessità « alla luce di una serie di fattori che hanno profondamente trasformato le esigenze della Pubblica Amministrazione ». Si soffermava in particolare sulla esigenza di riordinare gli organismi interministeriali (CIPE, eccetera) in modo « da consentire alla Presidenza del Consiglio di essere il punto di responsabile sintesi di tutta l'azione governativa, com'era nei voti costituenti ». Il Presidente del Consiglio concludeva con l'impegno « a presentare subito dopo le vacanze estive un organico progetto ».

Il documento del Ministro del tesoro contenente « Una proposta per lo sviluppo, una scelta per l'Europa », pubblicato il 31 agosto 1978 affermava (al paragrafo 57): « Il degrado della pubblica amministrazione è un grande problema nazionale. Occorre risalire la china. Il programma di Governo prevede per l'au-

Il « programma triennale », presentato alle Camere il 15 gennaio 1979 ha, poi, annunciato il rinvio della presentazione di tale provvedimento, « perchè — si afferma — non si verificchino rallentamenti di riconversione e pause di attesa proprio nel momento in cui occorre uno sforzo deciso di azione e di efficienza che non può che essere richiesto all'amministrazione quale essa è, sia pure con tutte le insufficienze e gli anacronismi » (3). Resta quindi, da registrare un divario fra innovazioni recate al disegno normativo e carenza di una riforma complessiva dell'apparato di Governo.

Conviene soffermarsi in particolare sui complessi problemi posti dalla riforma del bilancio delineata dalla legge n. 468 del 1978 all'attività istituzionale ed agli apparati amministrativi e tecnici preposti alla direzione dell'economia e della finanza pubblica. La nuova disciplina, le cui più generali implicazioni vengono considerate nella parte prima della presente relazione (4), segna una inversione di tendenza rispetto agli indirizzi legislativi prevalenti negli ultimi anni che hanno affidato compiti crescenti a programmazioni di settore e, correlativamente, hanno individuato centri di decisione di Governo e di alta amministrazione preposti alla guida di ordinamenti settoriali (5).

Una delle caratteristiche più notevoli di questa copiosa legislazione è identificabile nella istituzione di nuovi Comitati interministeriali che, pur costituiti formalmente « nell'ambito del CIPE », sono investiti di proprie specifiche competenze e si collegano direttamente all'apparato amministrativo del Ministero competente per materia, cui spettano i poteri di proposta e di istruttoria tecnico-amministrativa in vista delle decisioni dell'organo collegiale (6).

tunno di quest'anno la presentazione del disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio e l'ordinamento dei Ministeri... ».

La Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1979 (atto Camera dei deputati, VII legislatura, Doc. XIII, n. 3, presentato il 30 settembre 1978) concludendo una ampia trattazione sulle condizioni istituzionali della nuova proposta di programmazione (che doveva esprimersi nella proposta del « programma triennale 1979-81 » confermava l'impegno assunto (al termine del paragrafo 5 del capitolo 1, della Sezione I).

(3) Programma triennale 1979-81, Atto Senato, VII legislatura, Doc. XXVI, n. 1; comunicato alle Presidenze delle Camere il 15 gennaio 1979.

(4) Per un esame del sistema delineato dalla legge n. 468 e dei problemi che ne scaturiscono si rinvia alla precedente Relazione per l'esercizio 1977 (Premessa e Parte I), nonché alla Parte I della presente Relazione.

(5) Tale indirizzo legislativo ha trovato significative espressioni nella legge 2 maggio 1976, n. 183, sull'intervento nel Mezzogiorno, nella legge 24 maggio 1977, n. 227, per il commercio con l'estero, nella legge 1° giugno 1977, n. 285, per l'occupazione giovanile, nella legge 12 agosto 1977, n. 675, per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione e la riconversione e lo sviluppo dell'industria, nella legge 27 dicembre 1977, n. 984, per il coordinamento degli interventi in materia agricolo-alimentare, nella legge 5 agosto 1978, n. 457, per l'edilizia residenziale, nella legge 9 febbraio 1979, n. 38, sulla cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo.

(6) Tale ipotesi si verifica con l'istituzione del Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES) previsto dall'articolo 1 della legge n. 227 del 1977, le cui competenze sono ampliate dall'articolo 3 della legge n. 38 del 1979; del Comitato dei Ministri per il coordinamento della politica industriale (CIP) previsto dall'articolo 1 della legge n. 675 del 1977; del Comitato interministeriale per la politica agricola e alimentare (CIPAA) di cui all'articolo 2 della legge n. 984 del 1977.

In altre ipotesi, pur in assenza di nuovo organo interministeriale, sono rafforzati, anche mediante la costituzione di speciali organi collegiali di carattere consultivo (sovente qualificati dalla presenza delle Regioni e di rappresentanze delle forze sociali), i poteri di programmazione settoriale e di coordinamento dei Ministeri competenti per materia, ferma restando la sede collegiale del CIPE (7).

La legge n. 468 del 1978 tende verso l'unificazione ed il coordinamento delle programmazioni settoriali e, collegando in modo rigoroso documenti programmatici, bilanci e decisioni sostanziali di spesa, tende a restituire importanza essenziale alle impostazioni programmatiche globali.

Al centro del sistema viene collocato un documento, la relazione previsionale e programmatica, che, pur previsto dalla legislazione previgente a partire dalla legge n. 62 del 1964 (e poi con contenuti più ampi con la legge 20 luglio 1977, n. 407, articolo 1) assume un più rilevante ruolo di connessione fra impostazioni programmatiche e bilanci. Importante ai fini delle implicazioni organizzative dell'apparato di Governo e amministrativo di direzione dell'economia, è, in particolare, la norma in virtù della quale « la relazione previsionale e programmatica è accompagnata dalle relazioni programmatiche di settore, nonché da relazioni sulle leggi pluriennali di spesa, delle quali sarà particolarmente illustrato lo stato di attuazione » (articolo 15, comma quarto). A questo fine si dispone un obbligo, a carico dei Ministri competenti, di trasmettere al Ministro del bilancio e della programmazione economica « le relazioni programmatiche di settore previste da specifiche leggi ».

Appare evidente la volontà del legislatore di collegare la ripresa dell'attività di programmazione — che proprio nel corso del 1978 si è espressa nell'elaborazione del programma triennale 1979-1981 — ad un procedimento che incardina all'interno del sistema di bilancio le scelte di programmazione (8). Tale indirizzo legislativo sembra esigere — come emerge dalla stessa analisi del Governo compiuta in sede di presentazione delle dichiarazioni programmatiche alle Camere con la relazione previsionale e programmatica — un riordinamento complessivo dell'apparato di Governo preposto alla direzione dell'economia e della finanza pubblica. In particolare la pluralità di competenze istruttorie e decisionali affidate da una complessa legislazione alla richiamata pluralità di sedi interministeriali merita una critica riconsiderazione, in relazione alle esigenze di unitarietà e globalità della gestione della finanza pubblica (come elemento strategico della politica economica generale) che sono collocate al centro del sistema normativo della legge n. 468. Ne emerge rafforzata e precisata in positivo l'esigenza da tempo sottolineata dalla Corte di provvedere senza ulteriori indugi all'attuazione del precetto costituzionale posto dall'articolo 95 in merito all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri.

(7) Tale è il caso: del programma quinquennale per il Mezzogiorno previsto dall'articolo 1 della legge n. 185 del 1976; del piano decennale per l'edilizia residenziale di cui all'articolo 1 della legge n. 457 del 1978.

(8) Si vedano in particolare gli articoli 4 sul bilancio pluriennale, 18 sulle leggi di spesa, 11 sulla legge finanziaria.

Sotto altro ma concorrente profilo il processo di attuazione della legge n. 382 del 1975, ormai avviato a definizione, sospinge verso le medesime conclusioni. Appare infatti evidente l'opportunità di cogliere meditatamente tutte le implicazioni poste all'assetto del Governo e delle Amministrazioni centrali da un processo di costruzione delle Regioni ad autonomia ordinaria che, come meglio si vedrà di seguito, ha assunto dimensioni qualitative e quantitative di così ampio rilievo.

2. — Attuazione dei decreti delegati nn. 616, 617 e 618 del 1977 (*)

Il processo di attuazione dei decreti delegati emanati nel 1977 in forza delle norme deleganti contenute nella legge 22 luglio 1975, n. 382, ha impegnato il Governo e il Parlamento lungo tutto l'arco del periodo considerato dalla presente relazione.

Di particolare rilievo è la vicenda concernente l'attuazione degli articoli 113 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, concernente gli «enti nazionali ed interregionali che operano in tutto o in parte nelle materie "di competenza regionale"». Nella relazione dello scorso anno si lamentava il mancato espletamento nei termini previsti della complessa procedura disposta dal citato articolo 113 per il trasferimento o la delega alle Regioni delle funzioni degli enti sopra indicati. Si osservava in particolare che la Commissione tecnica, investita dalla norma stessa delle funzioni istruttorie e di proposta nei confronti del Presidente del Consiglio, era stata istituita soltanto nel mese di dicembre 1977 e aveva iniziato i propri lavori nella seconda metà del gennaio 1978 (9), laddove, entro il 10 gennaio 1978 tutto l'iter preliminare all'emanazione dei decreti avrebbe dovuto essere completato, per assicurare il trasferimento delle funzioni entro il termine del 1° aprile previsto dall'articolo 113.

Il ritardo verificatosi avrebbe dovuto, com'è noto, comportare la cessazione dal 1° luglio 1978 di «ogni contribuzione, finanziamento o sovvenzione a carico dello Stato o di altri enti pubblici a qualsiasi titolo erogato» a favore degli enti considerati. La proroga al 1° gennaio 1979 del termine ora ricordato, veniva proposta con decreto-legge n. 301 del 24 giugno 1978 e, successivamente, venutane a mancare la conversione, con un successivo decreto-legge del 18 agosto 1978, n. 481. Il dibattito per la conversione in legge di tale secondo decreto ha manifestato peraltro una volontà del legislatore di accompagnare la proroga del termine per l'esercizio dei poteri attribuiti al Governo (fissato conclusivamente al 31 marzo 1979) con una diretta disciplina legislativa per gli

(*) Si tratta, come già nella relazione per l'esercizio 1977, in questa sede la materia concernente l'attuazione delle norme delegate previste dalla legge n. 382 del 1975 (che pure riguardano la materia propria della Parte III della presente relazione) in considerazione del prevalente interesse, in questa fase, delle implicazioni sull'assetto organizzativo dell'Amministrazione e del Governo.

(9) Vedasi Relazione sul 1977, vol. I, pp. 311, 312 e in part. nota n. 1) a pag. 312 ed ivi il richiamo del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 1977, cui fa riferimento il testo, istitutivo della citata Commissione tecnica.

enti che risultassero (anche sulla base del primo materiale istruttorio raccolto dalla Commissione tecnica) in modo « incontrovertibile » operare « esclusivamente in materia di competenza regionale e degli enti locali »; o che comunque, pur ricomprendendo funzioni non di competenza del sistema degli enti locali, apparissero, tuttavia, di scarsa utilità, tale da non giustificare il mantenimento in vita (10).

Si è così pervenuti all'emanazione della legge 21 ottobre 1978, n. 641, che dispone direttamente la soppressione di alcuni enti compresi già nell'elenco di cui alla tabella B allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 (11).

Per gli altri enti già elencati nella tabella B allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 si disponeva, come già ricordato, la proroga al 31 marzo. Dinanzi alla complessità delle funzioni esercitate da numerosi enti chiamati ad esercitare non esclusivamente funzioni di competenza regionale ma anche attribuzioni di pertinenza statale il legislatore ha modificato i termini della norma contenuta all'articolo 113 comma ottavo stabilendo (all'articolo 1-*quater* della citata legge n. 641 del 1978) che il decreto di attuazione disponga la estinzione degli enti, trasferendone le funzioni residue allo Stato e ad altri enti pubblici, anche quando sia accertato che le funzioni residue di pertinenza statale sono tali da non rendere economica e conveniente la loro gestione mediante un apposito ente (e non solo come precedentemente previsto per gli enti pubblici per i quali sia stata accertata l'insussistenza di funzioni residue).

L'*iter* previsto per l'attuazione della richiamata disciplina della legge n. 641 è stato percorso e completato dandosi luogo agli ulteriori adempimenti previsti dalla disciplina legislativa sia del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, sia della legge n. 641 del

(10) Si veda la relazione di maggioranza svolta in Assemblea, alla Camera dei deputati, VII legislatura, discussioni, seduta del 17 ottobre 1978, pagg. 22364 e segg.

(11) Sono soppressi dall'articolo 1-*bis* della legge n. 641 del 1978 i seguenti enti: Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo (ENPMF); Opera nazionale pensionati d'Italia (ONPI); Ente nazionale assistenza orfani lavoratori italiani (ENAOLI); Opera nazionale invalidi di guerra (ONIG); Ente nazionale assistenza lavoratori (ENAL); Istituto nazionale Umberto e Margherita di Savoia; Unione italiana di assistenza all'infanzia; Opera nazionale per l'assistenza agli orfani di guerra anormali psichici; Cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto; Istituto nazionale dei ciechi Vittorio Emanuele II di Firenze; Ente patronato Regina Margherita pro ciechi Paolo Colosimo di Napoli; Consorzio nazionale produttori canapa; Ente nazionale per le tre Venezie; Istituti di incremento ippico; Ente mostra mercato artigianato e piccola industria (ENAPI); Utenti motori agricoli (UMA); Opera nazionale combattenti; Ente nazionale lavoratori rimpatriati e profughi; Consorzi per la tutela e l'incremento della pesca. Una normativa particolare viene dettata per lo scioglimento dell'Ente autonomo di gestione per le aziende termali, per la liquidazione e la ripartizione del patrimonio dell'ONPI, dell'ENAOLI e dell'ENAL. Per due enti pubblici (casa di riposo per musicisti, Fondazione Giuseppe Verdi; casa di riposo per artisti drammatici di Bologna) si dispone il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato ai Comuni rispettivamente di Milano e Bologna. Per due enti pubblici (Ente nazionale prevenzione infortuni, ENPI; Associazione nazionale per il controllo della combustione, ANCC) si dispone lo scioglimento in connessione con la riforma sanitaria; la materia è stata successivamente disciplinata con l'articolo 72 della legge per l'istituzione del servizio sanitario nazionale (legge 23 dicembre 1978, n. 833). Una particolare disciplina è inoltre dettata per la « statizzazione » delle istituzioni scolastiche gestite dall'Ente nazionale sordomuti.

1978. La Commissione tecnica ha concluso i suoi lavori esaminando la situazione di tutti gli enti ricadenti entro la previsione legislativa. Il quadro dei provvedimenti conseguenti è riportato nella tabella A allegata a conclusione del presente paragrafo.

La vicenda sopra richiamata ha dunque occupato un tempo molto superiore rispetto a quello previsto dall'articolo 113 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616. Restano aperti i problemi organizzativi e normativi, collegati all'effettivo esercizio da parte delle Regioni delle funzioni trasferite; nonchè quelli concernenti il collegamento fra disciplina dettata dall'articolo 113 e regime delle leggi di riforma o leggi-quadro espressamente richiamate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

L'attuazione del procedimento previsto dall'articolo 25 del decreto ora citato, concernente le *Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB)* è stata caratterizzata da una complessità e da ritardi non dissimili da quelli segnalati per l'articolo 113 del medesimo decreto presidenziale. Anche in questo caso già la relazione dello scorso anno segnalava il ritardo nella istituzione della speciale commissione prevista dal citato articolo 25, comma sesto (12). Questa aveva il compito di redigere e sottoporre all'approvazione del Presidente del Consiglio dei ministri l'elenco delle IPAB da escludere dal trasferimento ai comuni « in quanto svolgono in modo precipuo attività inerenti la sfera educativo-religiosa ». Il termine posto al procedimento attuativo così regolato era identificato nel momento dell'entrata in vigore della legge sulla riforma dell'assistenza pubblica, o, in carenza di tale nuova disciplina legislativa, al 1° gennaio 1979. Entro il termine stabilito il Governo emanava 14 elenchi di IPAB escluse dal trasferimento (13). Non essendo, tuttavia, intervenuta l'approvazione della riforma dell'assistenza pubblica (sottoposta all'esame del Parlamento con disegno di legge n. 2196) il Governo spostava il termine precedentemente fissato dal 1° gennaio al 31 marzo dello stesso anno (con decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 847). Non essendo intervenuta la conversione del decreto-legge n. 847 il Governo disciplinava la materia in modo più particolareggiato con decreto-legge 29 marzo 1979, n. 113. La nuova normativa introduceva parametri oggettivi più estesi, rispetto alla normativa dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, per la identificazione delle IPAB escluse dal trasferimento ai Comuni. Tale disciplina è stata, successivamente, ripetuta nella sostanza, nel nuovo decreto-legge del 19 giugno 1979, n. 209.

Per quanto attiene alla *soppressione e riduzione di capitoli di bilancio, correlate alle funzioni amministrative trasferite alle Regioni*, decorso

(12) Vedasi relazione sull'esercizio 1977, pag. 312; la Commissione fu istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 1977.

(13) Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri: 16 luglio 1978 (el. n. 1); 29 agosto 1978 (el. n. 2); 9 settembre 1978 (el. n. 3); 16 ottobre 1978 (el. n. 4); 30 ottobre 1978 (el. n. 5); 13 novembre 1978 (el. n. 6); 20 novembre 1978 (el. n. 7); 23 novembre 1978 (el. n. 8); 28 novembre 1978 (el. n. 9); 1° dicembre 1978 (el. n. 10); 30 dicembre 1978 (el. n. 11); 21 dicembre 1978 (el. n. 12); 22 dicembre 1978 (el. n. 13); 23 dicembre 1978 (el. n. 14).

inutilmente il termine fissato dall'articolo 134 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 al 31 ottobre 1977, si è provveduto mediante le leggi recanti variazioni al bilancio dello Stato per il 1978 (primo, secondo e terzo provvedimento) nn. 482, 483 e 844. Com'è noto il procedimento regolato dal citato articolo 134 prevede il ricorso a decreti del Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri interessati e previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Il processo di riordinamento dei servizi delle amministrazioni centrali regolato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 617 del 1977 è continuato nel corso del 1978 (14). Nell'ambito del Ministero dell'interno è stato emanato (ai sensi dell'articolo 2 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 617) il decreto ministeriale relativo alle funzioni del settore assistenziale residue allo Stato. Per il Ministero dell'agricoltura e foreste si è provveduto con decreto del Presidente della Repubblica 6 gennaio 1978 alla istituzione di sei nuove divisioni, per attendere ai compiti residui delle tre direzioni generali soppresse con l'articolo 5 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 617. Non risultano emanati: il decreto interministeriale concernente il riordinamento dei servizi della Direzione generale degli affari dei culti presso il Ministero dell'interno; il decreto ministeriale concernente il riordinamento interno dei servizi del Ministero dell'industria e commercio di cui all'articolo 9 del medesimo decreto presidenziale n. 617; il decreto ministeriale concernente il riordinamento dei servizi della Direzione generale dell'orientamento e addestramento professionale dei lavoratori, presso il Ministero del lavoro, di cui all'articolo 7 del citato decreto n. 617.

Per quanto attiene al decreto presidenziale n. 618 del 1977 istitutivo di « ruoli unici di impiegati ed operai » presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, si è provveduto alla costituzione del Consiglio di amministrazione di cui all'articolo 6, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 aprile 1978; alla determinazione delle dotazioni organiche dei ruoli unici, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 20 ottobre 1978; all'inquadramento nei detti ruoli degli ex dipendenti di alcuni enti pubblici soppressi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 ottobre 1978.

La norma dell'articolo 112 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, concernente il *trasferimento alle Regioni di contingenti di personale* appartenenti alle singole amministrazioni statali in servizio presso gli uffici centrali e periferici (in aggiunta al personale in servizio presso gli uffici periferici trasferiti alle Regioni ai sensi del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616, già automaticamente posto a disposizione delle Regioni stesse) è stata attuata, con

(14) Motivazioni più ampie, correlate alla situazione istituzionale delle diverse Amministrazioni sono comprese nella Sezione seconda, nei capitoli dedicati alle singole Amministrazioni.

decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, per i Ministeri dell'agricoltura e foreste, dei trasporti, del turismo e dello spettacolo, del lavoro e previdenza sociale, dell'interno, della pubblica istruzione, dei beni culturali e ambientali (15).

Una considerazione d'assieme del processo di attuazione dei decreti delegati di attuazione della legge n. 382 del 1975 conferma le difficoltà di una piena realizzazione dell'ambizioso disegno tracciato dal legislatore e dalle norme delegate che delineano un complessivo riassetto delle competenze dello Stato, delle Regioni e degli enti locali sulla base di un assetto funzionale correttamente concepito. Le lentezze e i ritardi segnalati nel corso del procedimento attuativo dei decreti presidenziali del 1977 hanno, tuttavia, anche cause specifiche non sempre riconducibili in modo esclusivo alla complessità del quadro di riferimento normativo.

Non sembra dubbio che un prezzo elevato, in termini di tempestività e rapidità delle decisioni, sia stato pagato a causa dell'accentuato garantismo della disciplina del procedimento previsto che richiede, per una gamma assai ampia di ipotesi, accertamenti preliminari e pareri di Commissioni tecnico-amministrative e il parere vincolante della Commissione parlamentare per le questioni regionali; tale scelta procedurale del legislatore assicura, tuttavia, un notevole peso dell'intervento parlamentare sui contenuti degli atti di attuazione della normativa delegata, favorendo la soluzione di difficili problemi socialmente e politicamente controversi.

Fra i fattori normativi che appaiono alla radice della difficoltà del procedimento di attuazione dei decreti delegati è sembrato assumere un certo peso il ricorso alla tecnica legislativa che differisce l'entrata in vigore del trasferimento delle funzioni alle Regioni collegandolo a leggi di riforma ancora *in itinere*, salva la previsione di una data fissa al di là della quale il trasferimento opera anche nell'ipotesi di inerzia del legislatore (16).

Questo metodo, consapevolmente adottato (come emerge dai lavori preparatori) al fine di sollecitare l'*iter* di una rilevante serie di provvedimenti di riforma ha indubbiamente stimolato la iniziativa legislativa del Governo; risultano infatti presentati alle Camere, nella VII legislatura, alcuni disegni di legge nelle materie richiamate dalla normativa

(15) Trattasi, seguendo l'elencazione riportata nel testo, dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri: 14 ottobre 1978, 27 ottobre 1978, 30 ottobre 1978 (G. U. 1979, n. 14), 27 ottobre 1978 (G. U. 1979, n. 20), 30 ottobre 1978 (G. U. 1979, n. 32), 14 settembre 1978 (G. U. 1979, n. 37).

(16) Fra tali ipotesi si segnalano i rinvii più rilevanti contenuti nel decreto del Presidente della Repubblica n. 616: alla approvazione della legge di riforma dell'assistenza (art. 25); all'approvazione della legge di riforma sanitaria (art. 27, comma secondo, lettera c), art. 34); alla legge sulla disciplina delle acque (art. 91); alla legge di riforma dell'amministrazione dei lavori pubblici (art. 89); alla legge di riforma universitaria (art. 44); alla legge di tutela dei beni culturali e ambientali (art. 48); alla legge sulle camere di commercio (art. 64); alla legge sul controllo dei prezzi (art. 52); alla legge sui parchi e le riserve naturali (art. 83).

del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 (17). Solo nel caso della riforma sanitaria si è pervenuti, tuttavia, anche a causa della anticipata fine della legislatura, alla approvazione definitiva (legge 23 dicembre 1978, n. 833). Allorchè, dunque, come si è verificato nella maggior parte dei casi, la mancata tempestiva approvazione delle richiamate norme riformatrici conduce alla applicazione della disciplina del trasferimento automatico, a data fissa, alle Regioni delle funzioni relative si viene a determinare una non chiara situazione normativa, almeno sino a quando non intervenga il legislatore regionale. Si spiega, così, la tendenza manifestatasi nel periodo considerato dalla presente relazione, al ricorso, da parte del Governo, allo strumento del decreto-legge per lo spostamento dei termini del trasferimento delle funzioni, come è accaduto, oltre che nelle già esposte vicende concernenti gli enti di cui all'articolo 113 e le IPAB, anche in materia di controllo dei prezzi (decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 846). In quest'ultima ipotesi il Parlamento, in sede di conversione, ha soppresso le norme che dettavano una disciplina sostanziale della materia, limitandosi ad approvare una norma concernente gli ispettori dei costi; sicchè è divenuta operante — pur in carenza della prevista legge di riforma — la delega delle funzioni amministrative alle Regioni per l'attività dei comitati provinciali prezzi (legge 24 febbraio 1979, n. 60).

Fra le lacune normative che appaiono, dunque, aperte sulla base degli stessi richiami operati dalla legislazione delegata di cui trattasi, un rilievo particolare assume quella concernente l'ordinamento degli enti locali. Il relativo provvedimento di riforma, presentato alle Camere nel corso della VII legislatura, non è pervenuto alla definitiva approvazione (18). Il sistema del governo locale delineato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 che contiene, come è noto, una serie di norme che dispongono direttamente trasferimenti di funzioni dallo Stato alle Province e ai Comuni, appare fondato su basi non solide sino ad una compiuta definizione dell'ordinamento delle autonomie locali.

È opportuno, infine, segnalare taluni tra i più rilevanti *indirizzi seguiti dalla Corte nell'esercizio dell'attività di controllo* concernenti la applicazione della normativa in esame. Si è, in particolare, negata la registrazione di un provvedimento di concessione di un contributo per esecuzione di opere infrastrutturali in favore di un Consorzio per un nucleo di industrializzazione operante nella regione Veneto; si è, infatti, ritenuto che il trasferimento delle funzioni amministrative in materia di consorzi industriali, operato dall'articolo 65 del decreto del Presidente della Re-

(17) Nelle materie elencate dalla precedente nota risultano presentati in Parlamento, in particolare: il disegno di legge per il « riordinamento dell'assistenza sociale » (atto Camera n. 2196); il disegno di legge per la « istituzione del servizio sanitario nazionale » (pervenuto ad approvazione come legge 23 dicembre 1978, n. 833); il disegno di legge per il « riordinamento strutturale dei servizi dei lavori pubblici » (atto Senato n. 1510); il disegno di legge per la « riforma universitaria » (atto Senato n. 633); il disegno di legge sul « riordinamento del sistema di controllo dei prezzi » (atto Senato n. 1080); il disegno di legge per il « riordinamento delle Camere di commercio » (atto Senato n. 1085); il disegno di legge per i « parchi e le riserve naturali » (atto Senato n. 1575).

(18) Disegno di legge in materia di ordinamento delle autonomie locali (atto Senato n. 1098). Vedasi il cap. IV della Parte III della presente relazione.

pubblica 24 luglio 1977, n. 616, a favore delle Regioni abbia condotto alla cessazione di ogni competenza di intervento dello Stato nella materia stessa (19). Quanto al trasferimento di personale statale in servizio presso gli uffici periferici trasferiti alle Regioni, posto a disposizione delle Regioni stesse ai sensi dell'articolo 112 comma prima del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, si è ritenuto che la data del 24 febbraio 1977, indicata dal legislatore nella norma citata, vincoli rigidamente la amministrazione; sicchè è stato ricusato il visto a provvedimenti che inserivano fra il personale posto a disposizione delle Regioni ai sensi del citato articolo 112 comma primo, unità assegnate agli uffici periferici trasferite nel periodo intercorrente fra il 24 febbraio e la data di effettivo trasferimento degli uffici (cioè quella del 13 settembre 1977, di entrata in vigore del decreto n. 616) (20).

1) *Enti soppressi* (ventuno):

- Ente Nazionale Protezione Morale del Fanciullo.
- Opera Nazionale Pensionati d'Italia.
- Ente Nazionale Assistenza Orfani Lavoratori Italiani.
- Opera Nazionale Invalidi di Guerra (per il provvedimento relativo è ancora in corso il procedimento di controllo presso la Corte).
- Ente Nazionale Assistenza Lavoratori.
- Istituto Nazionale Umberto e Margherita di Savoia.
- Unione Italiana di Assistenza all'Infanzia.
- Opera Nazionale per l'Assistenza agli Orfani di Guerra Anormali Psicici Gaetano Giardino;
- Cassa per il Soccorso e l'Assistenza alle Vittime del Delitto.
- Istituto Nazionale dei Ciechi Vittorio Emanuele II di Firenze.
- Ente Patronato Regina Margherita Pro Ciechi Paolo Colosimo di Napoli.
- Consorzio Nazionale Produttori Canapa.
- Ente Nazionale per le Tre Venezie.
- Istituti di Incremento Ippico.
- Ente Italiano della Moda.
- Ente Mostra Mercato Artigianato.
- Ente Nazionale Artigianato Piccola Industria.
- Utenti Motori Agricoli.
- Opera Nazionale Combattenti.
- Ente Nazionale Lavoratori Rimpatriati e Profughi.
- Consorzi per la Tutela e l'Incremento della Pesca.

(19) Sezione del controllo, 3 febbraio 1979, n. 897.

(20) Sezione del controllo, 1° febbraio 1979, n. 939. Per ulteriori notizie, si veda, nella Sezione seconda, il capitolo sul Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

2) *Enti a strutture associative di cui all'articolo 115 (undici):*

- Associazione Nazionale Mutilati Invalidi Civili.
- Associazione Nazionale Famiglie dei Caduti dispersi in guerra.
- Associazione Nazionale tra Mutilati e Invalidi del Lavoro.
- Associazione Nazionale tra Mutilati e Invalidi di Guerra.
- Associazione Nazionale Vittime Civili di Guerra.
- Unione Italiana Ciechi.
- Ente Nazionale Protezione Assistenza Sordomuti.
- Unione Nazionale Mutilati per Servizio.
- Federazione Italiana della Caccia.
- Ente Produttori Selvaggina.
- Ente Nazionale Protezione Animali.

3) *Enti privati dichiarati non assoggettabili ai procedimenti di cui all'articolo 113 sesto comma (nove):*

- Istituto di Arti e Mestieri per orfani di lavoratori italiani F.D. Roosevelt.
- Opera Nazionale per la Città dei Ragazzi.
- Unione Nazionale per la Difesa e l'Assistenza Sociale alle famiglie italiane.
- Fondazione Gerolamo Gaslini.
- Gruppo Medaglie d'Oro al Valor Militare d'Italia.
- Istituto del Nastro Azzurro fra Combattenti e Decorati al Valor Militare.
- Associazione Nazionale Combattenti e Reduci.
- Federazione Nazionale delle Associazioni fra le Famiglie numerose.
- Comitato per la Difesa Morale e Sociale della Donna.

4) *Ente dichiarato « educativo-religioso »:*

- Opera Nazionale per il Mezzogiorno d'Italia.

5) *Enti per i quali si è stabilita la non trasferibilità delle funzioni (cinque):*

- Casa Militare Umberto I per i Veterani delle Guerre Nazionali.
- Istituto Nazionale di Beneficenza Vittorio Emanuele III.
- Istituto Postelegrafonici.
- Opera di Previdenza e Assistenza per i Ferrovieri dello Stato.
- Unione Nazionale Ufficiali in Congedo d'Italia.

6) *Enti sottoposti a particolare disciplina con la legge n. 641 del 1978 o con altre leggi statali (sette):*

- Fondazione Vittorio Emanuele III per Orfani e Figli dei Ferrorieri.

- Casa di Riposo per Musicisti Fondazione G. Verdi (art. 1-*septies* legge n. 641 del 1978).
- Casa di Riposo per Artistici Drammatici di Bologna (art. 1-*septies* legge n. 641 del 1978).
- Ente Nazionale Prevenzione Infortuni (legge n. 833 del 1978).
- Associazione Nazionale per il Controllo della Combustione (legge n. 833 del 1978).
- Consorzio per la Difesa contro le malattie e i parassiti delle piante coltivate (art. 1-*septies* legge 641 del 1978).
- Ente Autonomo di Gestione per le Aziende termali (art. 1-*quinq*ues legge 641 del 1978).

7) *Enti per i quali è stato previsto lo scorporo delle funzioni trasferite (tre):*

- Ente Autonomo per la Bonifica, l'Irrigazione e la valorizzazione fondiaria delle province di Arezzo, Perugia, Siena e Terni.
- Ente per lo Sviluppo dell'Irrigazione e della trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania.
- Ente Nazionale Cellulosa e Carta.

8) Risulta inoltre che la Commissione tecnica abbia proposto l'applicazione dell'articolo 114 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 per i seguenti Enti (quattro):

- Opera Nazionale per l'Assistenza agli Orfani dei sanitari.
- Ente Nazionale di Assistenza alla gente di mare.
- Ente Nazionale Assistenza Magistrale.
- Istituto Nazionale Giuseppe Kirner per l'Assistenza ai Professori di Scuola Media.

I relativi provvedimenti non sono ancora pervenuti alla Corte.

3. — *Ordinamento degli uffici*

La ampiezza delle innovazioni normative collegate alla nuova disciplina del bilancio (di cui alla legge n. 468 del 1978) ed al completamento dell'attuazione dell'ordinamento regionale (sul quale si è riferito sopra) accentua le implicazioni negative — più volte poste a base delle precedenti relazioni — della limitatezza ed insufficienza del processo di riordinamento e riforma delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

In particolare deve ancora una volta segnalarsi come le pur cospicue novità introdotte dalla *disciplina della dirigenza* (decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748) non si siano tradotte in modifiche dei modelli organizzativi delle amministrazioni centrali, nè abbiano mostrato di incidere sulle modalità di programmazione. Si deve, infatti ancora constatare la pressochè generalizzata carenza: nel-

la emanazione dei programmi di massima ed indicazione di scale di priorità per l'azione di svolgere (articolo 3 comma primo); nell'esercizio dell'azione di annullamento revoca o riforma degli atti emanati dai dirigenti (articolo 3 comma terzo); nell'esercizio del potere di delega ai dirigenti (articolo 14 comma secondo); nell'esercizio della delega di attribuzioni da organi centrali a organi periferici (articolo 14 comma terzo); nel funzionamento degli uffici studi, organizzazione e metodi (articolo 12).

Permane, infine, il dato della insufficiente utilizzazione, sostanzialmente presso tutte le Amministrazioni, delle attribuzioni, delineate dal ripetuto decreto n. 748, in materia di funzione ispettiva.

Si tratta, come appare evidente, non di aspetti secondari della disciplina legislativa, ma di profili qualificanti dai quali il legislatore si attendeva una correzione del modello gerarchico tradizionale, accrescendo le responsabilità di ordine generale dei dirigenti e consentendo agli impulsi programmatici e agli indirizzi provenienti dal Ministro di giungere in modo diretto ed efficace agli uffici operativi. Non può non concludersi che l'esperienza amministrativa si distacca in modo permanente e sensibile dal disegno normativo. Le componenti innovative della disciplina della dirigenza concernenti la creazione di uffici studi, la introduzione di controlli di gestione, la partecipazione dei dirigenti con il Ministro alla programmazione amministrativa, non hanno trovato un significativo spazio reale nel processo di attuazione del decreto del Presidente della Repubblica del 1972.

Anche una considerazione generale delle *vicende concernenti il restante personale statale* (esclusa la dirigenza) mostra una costante tendenza al permanere di una sostanziale frattura fra soluzioni raggiunte sul terreno del trattamento retributivo e soluzioni adottate sul piano organizzativo. Come è noto per la generalità del personale statale vige, a partire dalla legge n. 775 del 1970 successivamente corretta dalla normativa dell'articolo 9 della legge n. 382 del 1975, il principio della contrattazione collettiva; le decisioni in materia di trattamento economico di attività sono assunte « sulla base » di accordi formati con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale. Si è dinanzi — come più volte osservato — ad una parziale delegificazione, ferme restando le riserve di legge poste dagli articoli 97 e 81 della Costituzione rispettivamente in materia di organizzazione e di copertura finanziaria. Le vicende concernenti il rinnovo contrattuale 1976-1978 per i dipendenti statali hanno interessato l'intero arco del 1978 e parte del 1977 (21). I contenuti degli accordi sembrano riflettere, in so-

(21) Come è noto gli accordi sindacali precedenti, stipulati nel 1973, riguardavano il periodo 1973-1976. Nel dicembre 1977 si pervenne ad una « ipotesi di accordo » generale per tutti i dipendenti statali, successivamente precisato con una « nota aggiuntiva » dell'aprile e un « protocollo aggiuntivo » del luglio 1978. Il 20 dicembre 1978 si è siglato — fra organizzazioni sindacali e Governo — un « protocollo di intesa » i cui contenuti costituiscono la base del disegno di legge governativo (atto Camera n. 2709) per una legge quadro sul pubblico impiego.

Altri accordi contrattuali rilevanti, intervenuti nel 1978, hanno riguardato il personale della scuola, i postelegrafonici, i ferrovieri, il personale dei monopoli di Stato, il personale delle dogane.

stanza, una sovrapposizione tra ruolo del sindacato come soggetto politico, che tende a collegare disciplina del trattamento economico e riforma organizzativa, e come agente contrattuale (ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 382). La modifica della organizzazione amministrativa attraverso quella del rapporto di lavoro tende a realizzarsi attraverso una mescolanza — non sempre ben dosata — di forme di consultazione, di partecipazione (commissioni paritetiche) e di contrattazione. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, l'esito normativo finale (affidato agli atti di governo o alla legge) finisce per recepire solo le ipotesi di accordo concernenti il trattamento economico, rinviandosi la trattazione delle correlate modifiche organizzative (22). Sembra emergere l'esigenza di un più meditato collegamento fra presupposti contrattuali e decisioni conclusive del Governo o del Parlamento, capace di darsi carico con maggior rigore del nesso fra innovazioni introdotte per la materia del trattamento economico e modelli organizzativi dell'amministrazione.

Una corretta impostazione dei complessi temi istituzionali sopra delineati sembrava derivare dal disegno di legge governativo recante la « legge-quadro per il pubblico impiego » (atto Camera n. 2709) decaduto con la conclusione anticipata della legislatura. Questo importante testo normativo (che intendeva fornire risposta ai più generali problemi della politica del personale per l'intero settore pubblico, muovendo dalla mozione conclusiva approvata dal Senato in tema di c.d. « giungla retributiva ») (23), contiene, fra l'altro, una specifica disciplina procedurale atta ad identificare gli organi del Governo e delle Amministrazioni centrali competenti per condurre la contrattazione e, per quanto attiene ai profili organizzativi, istituisce un « Ufficio della funzione pubblica », presso il Ministro del tesoro, per la unificazione delle competenze amministrative ed istruttorie in materia di pubblico impiego, nonché un ufficio tecnico specializzato (denominato Servizio Centrale di economia del lavoro) presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con compiti prevalentemente consultivi e istruttori. Tale disciplina organizzativa (pur non esprimendosi in questa sede, ovviamente, una valutazione di merito sulle soluzioni proposte) richiama l'esigenza di colmare l'obiettivo incertezza, che ancora oggi permane, nella identificazione dei soggetti responsabili, sia per lo Stato, sia per le organizzazioni

(22) La connessione fra aspetti retributivi e assetto organizzativo è, tuttavia, presente, in certa misura, nella recente legislazione che è derivata da contrattazioni settoriali, come emerge dalle soluzioni adottate per l'Azienda delle ferrovie dello Stato con la legge 6 febbraio 1979, n. 42, e per le aziende dipendenti dal Ministero delle poste e telecomunicazioni con la legge 3 aprile 1979, n. 101.

Un tentativo di tener presente *ex ante* le correlazioni fra assetto retributivo e assetto funzionale delle Amministrazioni sembra sorreggere il recente decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163, riguardante il personale civile e militare dello Stato. Una valutazione di tale provvedimento è rinviata, tuttavia, anche in attesa dell'esito dell'esame parlamentare in sede di conversione, alla relazione sul prossimo esercizio.

(23) Discussione ed approvazione della mozione 1-00017, Senato, sedute del 28 e 29 novembre 1978.

dei lavoratori, nella contrattazione e tende ad evitare una dannosa dispersione di competenze per la gestione amministrativa del personale statale e pubblico.

I profili organizzativi concernenti le singole amministrazioni centrali sono affrontati nella « Sezione seconda » della presente Parte II della relazione. Si richiamano, in questa sede, alcune tendenze generali ritenute utili ai fini di una considerazione d'assieme. Per i Ministeri finanziari (Tesoro, Bilancio e Programmazione economica, Finanze) la nuova disciplina della legge n. 468 del 1978 sottolinea la esigenza di un più efficace coordinamento del governo della finanza pubblica e della politica economica. Accanto ai problemi specifici di rafforzamento delle strutture amministrative e tecniche dei singoli Ministeri si ripropongono due temi istituzionali di grande rilievo: quello dei confini fra compiti e responsabilità dell'autorità monetaria, spesso caratterizzati, nella esperienza passata, da una sorta di generalizzata supplenza dell'Istituto di emissione per quanto attiene all'attività tecnico-amministrativa connessa, appunto, alla gestione della politica economica di breve periodo; quello della ripartizione di competenze delineate dalla legge n. 468 fra Tesoro e Bilancio nel cui ambito la sede decisionale prevalente sembra individuata nel Ministero del tesoro (pur in presenza di un accresciuto rilievo anche del contributo del Ministero del bilancio). Sembra necessario, in sede di attuazione dell'articolo 95 della Costituzione, verificare con rigore l'ipotesi di un più unitario centro decisionale capace di garantire — sotto una sola responsabilità politico-ministeriale — quel collegamento fra programmazione e bilancio che è posto al centro della costruzione della legge n. 468.

I Ministeri dell'amministrazione economica, dell'intervento pubblico nell'economia, dell'intervento sul territorio o della politica sociale sono interessati da processi di riforma organizzativa che sembrano generalmente orientati: verso un rafforzamento dei poteri di programmazione e controllo; verso la adozione di modelli organizzativi funzionali per la gestione di interventi di dimensione nazionale; verso l'adozione di una organizzazione decentrata meglio collegata con l'ampliato ambito delle competenze regionali. Una riflessione d'assieme appare necessaria per dar conto del modo con cui l'apparato amministrativo centrale viene adeguandosi alla nuova struttura istituzionale dello Stato a base regionale ed al crescente rilievo dei compiti di intervento nell'economia.

Si può preliminarmente osservare che il quadro di riferimento legislativo sopra richiamato (offerto come più volte affermato dalla legge n. 468 e dai decreti delegati del 1977 in materia di trasferimento di competenze amministrative alle Regioni) deve essere completato tenendo presenti ulteriori e rilevanti trasformazioni, orientate anch'esse verso un profondo processo di decentramento verso le Regioni e gli enti di autonomia locale minori, che derivano da due importanti leggi-quadro intervenute nel corso del periodo considerato dalla presente relazione: la legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio sanitario nazio-

nale e la legge 21 dicembre 1978, n. 845, in materia di formazione professionale (24).

Il Ministero del lavoro è venuto misurandosi con i problemi derivanti dalla più ampia impostazione legislativa in materia di collocamento e mobilità della mano d'opera e per la formazione professionale, attraverso scelte organizzative caratterizzate: dal ricorso ad apparati centrali funzionali dotati in gradi diversi di autonomia di gestione (25); dal potenziamento in forme ritenute compatibili con le nuove attribuzioni delle Regioni, dell'organizzazione periferica del Ministero, soprattutto attraverso le importanti funzioni assegnate dall'articolo 22 della legge n. 675 del 1977 alle Commissioni regionali per la mobilità della mano d'opera (26).

Di particolare importanza appare il rafforzamento delle attribuzioni di programmazione e coordinamento del Ministero dell'industria e commercio. Per la politica di incentivazione la complessità degli adempimenti programmatori connessi alla attuazione della legge n. 675 sembra porre l'esigenza di un rafforzamento degli organi tecnico-amministrativi preposti alle programmazioni di settore ed alla gestione del Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale. Per il sistema di controllo dei prezzi sono da sottolineare la proposta istituzione della Segreteria generale per il controllo dei prezzi, con compiti molto ampi ed una propria autonomia funzionale, nonché l'istituzione di Comitati regionali prezzi presieduti in ciascuna Regione dal Presidente della Giunta (27). Per quanto attiene all'energia si propone un accentramento presso il Ministero dell'industria (Direzione generale per le fonti di energia) dei poteri in materia di interventi nel campo energetico attualmente ripartiti fra i vari dicasteri, con il rafforzamento in senso funzionale della competente direzione generale e mirando, in prospettiva, all'istituzione di un Ministero dell'energia (28).

(24) Il termine di riferimento normativo risulta più vasto se si tien conto delle numerose iniziative legislative che assumono il carattere di « leggi quadro » in corso di esame in Parlamento della VII legislatura e decadute per effetto della anticipata cessazione di questa. Possono citarsi ad esempio: il disegno di legge per il « riordinamento dell'assistenza sociale » (Atto Camera n. 2196); le proposte di legge nn. 187 e 189 contenenti norme quadro per la ricerca scientifica; il disegno di legge (n. 2581, Camera), recante la « legge quadro per l'artigianato »; il disegno di legge (Atto Senato n. 1085) sulle Camere di commercio; il disegno di legge (Atto Senato n. 1575) in materia di parchi e riserve naturali.

(25) Fondo per la mobilità della mano d'opera, Fondo di rotazione per l'impiego delle risorse trasferite dal Fondo sociale europeo e dal Fondo regionale europeo; Commissione centrale per l'impiego (le cui competenze stabilite dall'articolo 26 della legge n. 675 del 1977 sono state ampliate dall'articolo 3 del decreto-legge n. 351 del 1978, convertito con modificazioni in legge n. 479 del 1978 nonché dall'articolo 17 della legge n. 845 del 1979); Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori - ISFOL (richiamato dall'articolo 19 della legge n. 845 del 1979).

(26) Un riordinamento generale della materia del collocamento è stato delineato nel disegno di legge governativo (atto Senato n. 575) poi ripreso da iniziative parlamentari (proposta di legge, Senato VII legislatura, n. 1564). Una importante iniziativa sperimentale è delineata dal disegno di legge governativo n. 1563, Senato, VII Legislatura, in materia di avviamento al lavoro.

(27) Decreto-legge « Riordinamento del sistema di controllo dei prezzi » (Atto Senato n. 1080).

(28) Proposte organizzative sono contenute: nel « Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui problemi dell'energia », approvato dalla XII Commissione permanente della Camera il 28 aprile 1977 (e oggetto di un dibattito in Aula, alla Camera, nelle sedute del 28, 29, 30 settembre, 3, 4, 5 ottobre 1977); nel « programma energetico nazionale » approvato dal CIPE nella seduta del 23 dicembre 1977.

Nell'ambito del Ministero dei lavori pubblici la tendenza al rafforzamento della funzione di programmazione si è manifestata con l'istituzione, in virtù dell'articolo 7 della legge n. 457 del 1978, del Segretariato generale del Comitato per l'edilizia residenziale (CER). Il Ministero dei lavori pubblici è — com'è noto — fra quelli più direttamente investiti dal trasferimento di funzioni alle Regioni e non a caso il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 rinvia esplicitamente ad un complessivo riordinamento di tale Amministrazione centrale. Di particolare gravità si è rivelata la situazione degli uffici periferici privi sovente — come emerge dalle informazioni raccolte dalle Delegazioni regionali della Corte — delle più elementari condizioni di funzionalità (29).

Si è rivelata, nella legislazione con rilevanza organizzativa in materia di Pubblica amministrazione, nel corso del periodo considerato, la tendenza di un *ulteriore ricorso ad enti strumentali ed a gestioni autonome*. Tale indirizzo non è di per sè in contrasto con l'opposta tendenza alla riduzione e soppressione di enti pubblici manifestatasi con la legge n. 70 del 1975 e con gli articoli 113 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, ove corrisponda ad effettive esigenze funzionali connesse a compiti di pertinenza sicuramente nazionale ed alla natura dei servizi e degli interventi gestiti. Si tratta tuttavia di orientamenti potenzialmente in conflitto con la più generale politica istituzionale imperniata da un dato sulla ristrutturazione degli apparati amministrativi centrali e, dall'altro sulle autonomie regionali, comunali e provinciali (30).

Possono considerarsi espressione del sopra delineato indirizzo processi di riforma organizzativa connessi al riordinamento della disciplina del personale ferroviario e postelegrafonico (attuato con le leggi già menzionate del 1978 e del 1979). In taluni casi sia il contenuto normativo della disciplina dello stato giuridico, che tende a muoversi verso una concezione manageriale delle mansioni e delle carriere, sia — e soprattutto — il contenuto degli accordi di contrattazione collettiva

(29) Per fronteggiare tale situazione è stato presentato alle Camere un disegno di legge (Atto Senato, n. 1510) inteso in particolare ad accorpate nell'ambito dei Provveditorati alle Opere pubbliche (nella loro residua veste di organi di pertinenza statale) gli uffici speciali periferici non trasferiti alle Regioni. Non è stato presentato alle Camere, nella VII Legislatura, il disegno di legge per una organica riforma dell'Amministrazione dei lavori pubblici richiamato dall'articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616. Gli indirizzi generali di tale riordinamento sono stati tuttavia prospettati in una relazione del Ministro dei lavori pubblici alle Commissioni permanenti dei due rami del Parlamento, in base all'articolo 46 della legge finanziaria (vedansi inoltre le dichiarazioni rese alla Commissione lavori pubblici della Camera dal Ministro dei lavori pubblici nella seduta dell'11 aprile 1979).

(30) Espressioni dell'indirizzo sopra descritto sono: la legge che inserisce la Zecca nell'ambito dell'Istituto poligrafico dello Stato (legge 20 aprile 1978, n. 154); la proposta disciplina regolamentare per la Commissione nazionale per la società e la borsa (CONSOB); la strumentazione adottata per la politica del commercio con l'estero in virtù della legge 24 maggio 1977, n. 277, che affida i compiti prevalenti in materia di assicurazione del credito all'esportazione alla Sezione speciale per l'assicurazione del credito alla esportazione (SACE) e dispone il potenziamento dell'Istituto per il commercio con l'estero (ICE) il cui nuovo regolamento è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 settembre 1978, n. 818. Nell'ambito della stessa tendenza sono riconducibili le gestioni speciali di recente istituzione presso il Ministero del lavoro, e nell'ambito della legge n. 675 del 1977, presso il Ministero dell'industria.

sulla cui base sono assunte le decisioni definitive, potrebbero denotare la tendenza alla trasformazione di talune aziende autonome in enti pubblici strumentali. Verso un'accentuazione dell'autonomia funzionale si muove anche l'ipotesi di riforma concepita dalla commissione di studio per la riforma della Cassa depositi e prestiti, della quale è prevista la trasformazione in organismo autonomo (31).

E da osservare come il ripensamento dei modelli organizzativi tende a coinvolgere anche la non sempre chiara zona di confine fra l'impiego di apparati pubblici e utilizzazione di strumenti privatistici. Il fenomeno ha riguardato ad esempio, nel corso dell'attuazione del decreto delegato n. 616, la linea di demarcazione fra partecipazioni statali ed Amministrazione pubblica: allorchè si è soppresso l'Ente autonomo di gestione per le aziende termali (EAGAT), assegnando in parte le funzioni di tale organismo alle Regioni (32); con il trasferimento di una società dell'Ente nazionale Tre Venezie all'ENI. Un fenomeno analogo si è verificato con le decisioni adottate, in virtù della procedura di cui all'articolo 113 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, per l'Ente cellulosa e carta.

Un altro profilo del medesimo fenomeno riguarda l'impiego di strumenti contrattuali per l'assolvimento di funzioni proprie dell'Amministrazione. Tale tendenza non può considerarsi di per sè patologica, apparendo un fenomeno comune all'esperienza di tutti gli Stati industrializzati dinanzi alla crescita delle funzioni pubbliche, alla necessità del ricorso a servizi altamente specializzati ed alla esigenza di flessibilità e manovrabilità di strumenti organizzativi che non è sempre conveniente inserire in maniera permanente all'interno del corpo della Pubblica amministrazione. Si tratta, tuttavia, come appare evidente, di soluzioni da riguardarsi con estremo rigore e puntualità, non apparendo tollerabile il manifestarsi, in settori strettamente connessi all'esercizio di potestà pubbliche, di fenomeni di generalizzata e permanente supplenza di organismi privati. Su tali aspetti si riferisce anche nel capitolo dedicato all'attività contrattuale.

(31) Vedasi Relazione sull'esercizio 1977, parte II, Sez. II, cap. XXV, pag. 315.

(32) Legge 21 ottobre 1978, n. 641, art. 1-*quinquies* (in particolare il comma terzo, lettera c) indica l'oggetto del trasferimento alle Regioni).

CAPITOLO II

PERSONALE

1. — *Considerazioni generali: il problema della riforma del pubblico impiego*

a) Sulla base dell'ampio dibattito apertosi in ordine alle conclusioni dell'inchiesta parlamentare sui livelli retributivi e normativi ed in linea con l'obbiettivo generale di un recupero di efficienza nell'azione dei pubblici poteri, si sono andate delineando nel 1978 le direttrici fondamentali della riforma del pubblico impiego; riforma poi avviata nel 1979 con l'approvazione delle leggi sul nuovo ordinamento del personale delle maggiori Aziende autonome (1), e, soprattutto, con la presentazione alle Camere del disegno di legge recante la preannunciata normativa-quadro per l'intero settore (2).

Decaduto tale disegno per l'anticipata conclusione della legislatura, si è poi pervenuti — ma trattasi di vicenda sin troppo recente — alla approvazione del decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163 (tuttora in attesa di conversione parlamentare) relativo al « nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato ».

Le iniziative concretamente tradottesi in legge tendono anzitutto a realizzare il riordinamento organico del personale dello Stato secondo livelli funzionali. La soluzione è analoga a quelle parzialmente già sperimentate in altri settori pubblici (personale regionale e degli enti strumentali); ma sulla concreta efficacia di queste ultime mancano alla Corte obiettivi elementi di valutazione.

Premesso, in ogni modo, che l'intento così perseguito, secondo orientamenti già contenuti nello schema di legge-quadro, è soprattutto quello dell'omogeneità delle posizioni giuridiche dei dipendenti pubblici (3), quel che al riguardo può affermarsi è l'opportunità di proce-

(1) Leggi 6 febbraio 1979, n. 42 per le Ferrovie dello Stato, nonché 9 febbraio 1979, n. 49 e 3 aprile 1979, n. 101 per l'Amministrazione delle poste e l'Azienda telefoni, delle quali tutte si tratterà nel prosieguo del presente capitolo, oltre alle considerazioni formulate in quelli relativi alle singole Amministrazioni interessate. Analoghe norme per il personale dei Monopoli di Stato sono contenute nel decreto-legge n. 163 del 1979, del quale si fa cenno nel testo. Nell'ambito delle riforme di portata settoriale, possono altresì ricordarsi la legge 3 aprile 1979, numero 103, sull'Avvocatura dello Stato e la legge 2 aprile 1979, n. 97, per la parte relativa allo stato giuridico dei magistrati ordinari.

(2) Disegno di legge n. 2709, presentato alla Camera dei Deputati il 6 febbraio 1979.

(3) È in particolare da rilevare da un lato la non perfetta coincidenza tra i criteri e i parametri adottati per i diversi settori e, dall'altro, la presenza di varie disposizioni transitorie recanti particolari vantaggi in sede di primo inquadramento.

A titolo meramente esemplificativo, può citarsi l'articolo 18 della legge n. 42 del 1979, che per il solo personale ferroviario, ai fini dell'attribuzione delle classi

dere alla riclassificazione del personale (ed ai conseguenti reinquadramenti) secondo criteri uniformi, incentrati sulla professionalità delle mansioni effettivamente svolte e disancorati dalla logica del massimo, immediato vantaggio retributivo.

Gli atti legislativi sul riordinamento funzionale recepiscono, d'altra parte, i risultati di intese raggiunte in sede di contrattazione collettiva: le disomogeneità tra l'uno e l'altro settore o le sperequazioni eventuali che dovessero in futuro risultare da essi determinate potrebbero pertanto indurre, al limite, a riconsiderare i moduli di operatività del sistema della contrattazione in funzione di una maggiore idoneità a conseguire soluzioni uniformi per l'intero settore pubblico.

Nè può tacersi, al riguardo, come i tentativi di riforma del pubblico impiego precedentemente esperiti in via legislativa siano per lo più falliti sul piano della pratica applicazione, privilegiando a tal punto gli aspetti retributivi rispetto a quelli strutturali o di organizzazione interna del lavoro da rivelarsi, a posteriori, mere occasioni per l'attribuzione di vantaggi economici a fasce più o meno estese di dipendenti (4).

b) Sul problema, in generale, della riforma del pubblico impiego, la Corte si è ripetutamente soffermata nelle precedenti relazioni, rilevando come i due principali obiettivi con essa da perseguire — quelli dell'omogeneità delle posizioni giuridiche e della perequazione dei trattamenti economici — non potessero trovare realizzazione se non in un ampio contesto, tale da estendersi all'intero settore del pubblico impiego, con prospettive, anzi, di armonizzazione anche con il settore privato.

A tale primaria necessità — sottolineata particolarmente nelle discussioni parlamentari sull'esito della citata inchiesta sui livelli retributivi e normativi — si ispirava di massima anche il decaduto disegno di legge-quadro: ciò in conformità non solo a dichiarazioni programmatiche contenute in precedenti leggi di portata generale (5), ma anche ad aspettative diffuse e radicate, dal grado di appagamento delle quali può dipendere la possibilità stessa di un'inversione di tendenza sul piano dell'affezione al lavoro e della produttività dei pubblici dipendenti.

Informate all'intento dell'omogeneità delle posizioni giuridiche possono poi ritenersi — a parte gli atti legislativi prima ricordati (decreto-

di stipendio, ha disposto la valutazione per metà di servizi di ruolo prestati in carriere corrispondenti e quella di appartenenza, « nei modi e nei termini » previsti dall'articolo 26 della legge 28 ottobre 1975, n. 770.

Nell'ambito del personale delle Amministrazioni burocratiche e con riferimento a precedenti iniziative, cenno particolare va fatto alla legge 18 ottobre 1978, n. 625, che ha ristrutturato ed ampliato gli organici della Direzione generale della MCTC, inquadrando nei posti resisi disponibili nelle varie carriere il personale dipendente sulla sola base del possesso di un corrispondente titolo di studio, senza cioè riferimento alla professionalità delle mansioni precedentemente svolte.

(4) Per osservazioni, analoghe, si veda il capitolo precedente, relativo alla organizzazione dei servizi.

(5) Leggi 20 marzo 1975, n. 70 e 22 luglio 1975, n. 382. In ordine ad altre iniziative legislative assunte negli anni più recenti il cui criterio informatore può ritenersi una progressiva estensione dell'esigenza perequativa all'intero settore pubblico, con proiezioni anche verso quello privato, si veda la relazione sull'esercizio 1976, in particolare pagina 139.

legge n. 163 e normative sul riordinamento del personale aziendale) — talune disposizioni dello stesso disegno di legge-quadro; soprattutto quelle preordinate, in linea con quanto auspicato in passato dalla Corte, ad un accentramento ed una razionalizzazione delle strutture preposte alla gestione del personale dello Stato, nonchè alla creazione di due principali centri di riferimento, il primo con compiti anche di controllo sull'efficienza e produttività delle Amministrazioni ed il secondo, in un più vasto ambito, definito osservatorio generale del mercato del lavoro, nella già esaminata prospettiva di un'armonizzazione delle posizioni giuridiche anche oltre i confini dell'impiego pubblico.

Quanto, invece, all'altro degli indicati obiettivi della riforma — cioè la perequazione strettamente retributiva — è da rilevare come il ripetuto disegno di legge profilasse in materia una delegificazione assai più ampia di quella prevista dall'articolo 9 della legge n. 382 del 1975 (6), demandando ad accordi sindacali, da concludere separatamente per grandi comparti, la disciplina dell'intero trattamento economico dei dipendenti pubblici.

Sul merito di tale orientamento — oltretutto non ancora definitivo — non compete ovviamente alla Corte esprimere valutazioni: ma va osservato come, al di là delle scelte sul sistema di normazione, si ponga comunque l'esigenza di una disciplina legislativa delle direttrici generali su cui dovrà attuarsi concretamente la preannunciata azione perequativa.

c) A conclusione di tali sintetiche osservazioni un punto merita comunque di essere ancora una volta sottolineato ed è l'importanza essenziale (e spesso in passato sottovalutata), che assume nel contesto delineato il problema della chiarezza o trasparenza retributiva.

Può ben dirsi, in proposito, che proprio alla indecifrabilità del quadro normativo attinente al trattamento economico è in larga misura da ascrivere la dimostrata inanità dei precedenti tentativi intesi ad improntare la legislazione del settore al principio perequativo; e che la necessità di disporre, per contro, di adeguate conoscenze sugli effettivi livelli di retribuzione — comprensiva, quest'ultima, di tutte le sue varie componenti — ancor più decisamente si pone nel sistema della c.d. contrattazione collettiva, stante anche la frammentarietà dei centri decisionali che in genere la caratterizza.

All'esigenza della chiarezza si ispiravano talune disposizioni dello schema di legge-quadro (relazione al Parlamento da parte del Governo, istituzione del ricordato Servizio centrale di economia del lavoro, eccetera); ma è lecito dubitare che ciò sia di per sé solo sufficiente in una situazione come quella attuale, in cui quantomeno dubbia risulta la esattezza di ogni rilevazione e comparazione dei livelli effettivi di retribuzione. Ciò senza contare che non appare propriamente in linea con la esigenza in discussione la tendenza, profilatasi proprio in sede di

(6) Su taluni profili attinenti alla contrattazione collettiva si veda il capitolo I che precede.

contrattazione collettiva e confermata dalle ultime leggi sul lavoro straordinario nonchè sul trattamento economico del personale delle aziende autonome, ad ampliare, anzichè ridurre, l'ambito di discrezionalità degli organi amministrativi in materia di criteri per la ripartizione e la quantificazione di compensi accessori.

Alle misure già adottate o previste, pertanto, sarebbe stato o sarebbe necessario affiancarne altre, più capillarmente intese a razionalizzare la struttura delle retribuzioni — in vista pur sempre dell'adeguamento di esse a livelli di professionalità, di penosità del lavoro e di produttività obiettivamente predeterminati — nonchè a porre a disposizione delle sedi interessate tutti i necessari elementi conoscitivi.

Con riferimento al trattamento economico dai soli dipendenti dello Stato, che qui rileva, si tratterebbe ad esempio: di pervenire ad una migliore e più specificata evidenziazione in bilancio degli oneri di personale, in relazione tra l'altro, alle esigenze della codificazione economica dei capitoli di spesa (7); di disporre, anche a tal fine, l'obbligo di versamento in entrata — salva eventuale redistribuzione totale o parziale e secondo criteri da prestabilire — di ogni emolumento percepito dai dipendenti dello Stato a compenso di prestazioni aggiuntive rese nell'interesse di privati, Enti o Amministrazioni diverse da quella di appartenenza (8); di coordinare e rendere effettivamente operanti le varie norme che prescrivono la redazione di relazioni, per il Parlamento o per altri organi, sull'attuazione di provvedimenti normativi in tema di trattamento economico e retribuzioni accessorie; di programmare, anche e soprattutto per il personale delle Aziende autonome, una tipizzazione dei compensi accessori, con riduzione, tra l'altro, dei margini di discrezionalità amministrativa nell'attribuzione e nella quantificazione dei compensi stessi; di razionalizzare, infine, l'area dei compensi extra retributivi non monetizzati, se non altro mediante abolizione di quelli non direttamente disciplinati dalla legge o la cui percezione non risulti finalizzata ad esigenze di servizi particolari.

2. — Considerazioni generali (segue): l'evoluzione del quadro normativo nell'ultimo anno

Nella relazione sull'ultimo esercizio la Corte ha tracciato una descrizione sufficientemente approfondita del quadro normativo vigente

(7) Nella relazione precedente — soprattutto nella « Appendice » al capitolo sul personale (vol. I, pagg. 347 e segg.) nonchè nel capitolo ora citato, pag. 321, nota 4 e pag. 336, nota 6 — sono stati identificati numerosi casi in cui la generica o inesatta evidenziazione contabile di oneri per il personale rende difficoltosa o impossibile una ricognizione dei livelli retributivi. Sul problema, si veda anche il paragrafo seguente, *sub e*).

(8) Circa l'esigenza di una razionalizzazione legislativa nella materia degli incarichi, volta tra l'altro a fissare limiti tassativi e misure omogenee, si veda, da ultimo, la determinazione n. 1429, in data 30 maggio 1978 della Sezione di controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Sotto profili anche diversi — con riguardo soprattutto all'esigenza di ovviare a particolari situazioni sperequative — un intervento legislativo era stato dalla Corte del pari auspicato nelle precedenti relazioni annuali: in particolare, si veda quella sull'esercizio 1977, vol. I, pagg. 339-340.

in materia di trattamento economico del personale dello Stato, non soltanto per sottolinearne ancora la estrema disorganicità, ma anche per individuare gli ostacoli che in concreto si oppongono alla realizzazione di un trasparente e coerente sistema retributivo. Dall'evoluzione che tale quadro ha subito nel 1978 e nei primi mesi del 1979 emergono talune linee di tendenza che è opportuno analizzare, sia perchè esse riguardano tanto diretti interventi legislativi che atti recettivi di accordi sindacali, sia per implicazioni che in varia misura attengono ai problemi della chiarezza e della perequazione retributiva.

a) La prima e la più interessante di dette linee riguarda, secondo quanto si è già osservato, l'abbandono pressochè definitivo del principio tendenziale dell'onnicomprendività dello stipendio, a conclusione di un processo, in precedenti occasioni descritto, che ha visto molte sue tappe verificarsi più sul piano interpretativo che su quello normativo.

L'aspetto più significativo di tale involuzione riguarda il personale con qualifica dirigenziale, per il quale, come si è avvertito lo scorso anno, l'affermato carattere relativo del divieto di cui all'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 ha comportato la reintroduzione — con corresponsione anche di arretrati — di tutta una serie di emolumenti extra-tabellari, connessi ad attività aggiuntive, secondo importi che possono in vari casi superare, ed anche di molto, quelli della retribuzione ordinaria (9).

La situazione così determinatasi — che trova origine nell'ambigua formulazione della citata disposizione — risulta tanto meno accettabile in quanto non solo crea notevoli sperequazioni retributive tra appartenenti ad una medesima carriera, ma si riferisce anche ad emolumenti per così dire « occulti », non contabilizzati nel bilancio e per lo più non esattamente quantificabili. Altrettanto, occorre poi dire, può in fatto verificarsi per unità del personale di magistratura — in attuazione anche delle nuove disposizioni recate in tema di onnicomprensività della legge n. 97 del 1979 (10) — nonchè per dipendenti di altre carriere; relativamente a questi ultimi, peraltro, l'applicabilità dei più rigorosi limiti di cui alla legge n. 734 del 1973 pone l'esigenza — più volte dalla Corte sottolineata — di un intervento legislativo volto a ri-disciplinare la materia in modo uniforme.

Al di là di tale vicenda, d'altronde, di deroghe o vulnerazioni al principio dell'onnicomprendività può parlarsi in tutta una diversa serie

(9) Esempificativo (seppur non indicativo di importi eccezionalmente elevati) è un caso venuto di recente all'esame della Sezione del controllo (n. 979 del 7 giugno 1979) concernente compensi per incarichi a suo tempo percepiti da funzionari dello Stato e non versati all'Erario a norma dell'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972. Relativamente ad un periodo di tempo annuale (1976), i compensi variavano individualmente da 4,5 a 13,3 milioni. Per notazioni inerenti al problema e non aventi carattere generale, si veda anche il capitolo XXV della Sezione II.

(10) La legge — che ha dettato una nuova definizione dell'onnicomprendività, sulla cui portata è prematuro esprimere valutazioni — ha comunque ridotto notevolmente i compensi fruibili dal personale di magistratura per la partecipazione ai collegi arbitrali, tra i più elevati fra quelli ritenuti compatibili con il trattamento economico onnicomprensivo del personale stesso.

di casi attinenti alle retribuzioni del personale dirigente, serie che è culminata, nell'ultimo scorcio di legislatura, nell'attribuzione ai dirigenti delle Aziende autonome — compresi anche quelli con qualifica di dirigente generale — di ormai quasi tutti gli svariati emolumenti di cui si compone il trattamento economico accessorio del personale aziendale (11); nell'attribuzione dei compensi per lavoro straordinario anche ai dirigenti generali delle Aziende (12); nella rivalutazione, infine, dei compensi stessi fruiti dai primi dirigenti e dirigenti superiori di tutte le Amministrazioni, grazie anche alla riconosciuta computabilità delle indennità di funzione nella commisurazione delle aliquote (13). E va avvertito, in proposito, come le ultime misure normative abbiano accentuato la irrazionalità di una situazione già rilevata dalla Corte in precedenti relazioni, che vede la retribuzione complessiva dei dirigenti generali dei Ministeri non solo inferiore a quella dei funzionari aziendali di pari qualifica, ma superata anche, in molti casi, dal trattamento dei dirigenti superiori delle Amministrazioni ministeriali (14).

b) Diretta conseguenza della involuzione ora descritta è lo sfaldarsi della rete di agganciamenti retributivi intersettoriali o intercategoriali introdotta dalla legislazione degli anni 1970-1974 nel tentativo di congelare, e preservare dagli effetti di spinte contingenti e settoriali, taluni parametri fondamentali di equivalenza o diversità retributiva.

Privo di ogni logico significato, nel nuovo contesto normativo sul lavoro straordinario e sul trattamento accessorio dei dirigenti, è divenuto anzitutto il congegno di agganciamento automatico disposto dalla legge-delega n. 775 del 1970 tra la retribuzione fondamentale di essi e quelle del personale di magistratura, congegno infatti soppresso dalla recente e già citata legge n. 97 del 1979. Ma altrettanto superata, con

(11) Alle disposizioni meno recenti citate nelle precedenti relazioni (legge 17 agosto 1974, n. 396 e 6 giugno 1975, n. 197 relativamente al cosiddetto « premio di esercizio », ai « premi per speciali condizioni di servizio », al compenso per reperibilità e all'indennità per funzioni superiori spettanti ai dirigenti ferroviari; legge 8 agosto 1977, n. 556, relativamente al premio per l'incremento del rendimento industriale ai dirigenti dei Monopoli di Stato) sono venute ad aggiungersi: la legge 9 febbraio 1979, n. 49 che ha attribuito ai dirigenti « in servizio alle dipendenze del Ministero delle poste » il premio industriale, il premio di produzione (dalla legge stessa istituito); il compenso annuale di fine esercizio (sostitutivo di emolumenti in precedenza non fruiti dai dirigenti), nonché, in via interpretativa, e per il personale dirigenziale dell'Azienda telefoni, il premio di cointeressenza; la legge 1° agosto 1978, n. 448, che ha esteso anche ai dirigenti dell'Azienda ferroviaria il premio di produzione, di nuova istituzione; la legge 14 dicembre 1978, n. 798, concernente il premio di produzione, fruito anche dai dirigenti dei Monopoli di Stato; nonché da ultimo, per i dirigenti stessi, il citato decreto-legge n. 163 del 1979, in relazione al cosiddetto compenso incentivante e per la definitiva attribuzione del premio industriale.

(12) Legge 31 dicembre 1977, n. 998 per l'Amministrazione delle poste e l'Azienda telefoni; legge 9 gennaio 1978, n. 7 per l'Azienda delle ferrovie dello Stato; legge 14 dicembre 1978, n. 798, già citata, per i Monopoli di Stato.

(13) Legge 22 luglio 1978, n. 385, che ha fatto seguito ad analoghe disposizioni dettate per i dirigenti delle Aziende autonome dalle leggi precedentemente citate.

(14) Non mancano peraltro casi di compensi accessori fruiti da dirigenti generali di Amministrazioni burocratiche: al riguardo, si rinvia alla relazione sull'esercizio 1977, vol. I, pag. 350, nota 7, pur soggiungendo che il trattamento accessorio attribuito ai dirigenti dell'Amministrazione postale e dell'Azienda telefoni compete anche, in genere, al personale dirigente del Ministero vigilante. Per un ulteriore caso di specie, si veda anche l'articolo 43, ultimo comma, del disegno di legge n. 163 del 1979.

la reintrodotta compensabilità delle prestazioni aggiuntive di lavoro dei dirigenti stessi è oggi da ritenere la disposizione (articolo 2 legge n. 734 del 1973) che pone a limite della retribuzione complessiva del restante personale statale lo stipendio e l'indennità di funzione del primo dirigente. Come anche prive di pratica rilevanza sono ormai le analoghe norme — già in origine meno rigide e per di più in prosieguo sottoposte a continui aggiornamenti — all'epoca introdotte dalle leggi concessive dell'indennità pensionabile al personale delle Aziende autonome.

Di fatto superata, all'interno della dirigenza, è la parità retributiva tra funzionari ministeriali e funzionari di pari qualifica delle Aziende autonome, come anche di fatto improponibile è divenuto ogni accostamento tra retribuzioni del personale civile e quelle del personale militare (15).

In una prospettiva più ampia, ancora, destinate prima o poi a rivelarsi inapplicabili sono non soltanto le norme che livellano al trattamento della dirigenza statale quello dei dirigenti degli enti pubblici (legge n. 70 del 1975), ma anche tutte le altre che in vario modo agganciano le retribuzioni dello Stato a quelle del personale di altri enti: con l'avvertenza, a proposito di queste ultime soltanto, che nuovi e più equi parametri di comparazione potranno scaturire dalla applicazione della prevista legge-quadro sul pubblico impiego.

c) Sotto il profilo della trasparenza retributiva, un ulteriore arretramento va delineandosi per quel che riguarda la rappresentatività del bilancio: da un lato, infatti, continua ad aumentare il numero dei compensi accessori la cui spesa non è di fatto quantificabile gravando o su capitoli aventi ad oggetto stipendi ed assegni fissi (16), o su capitoli promiscuamente concernenti voci diverse (17), ovvero, addirittura, su fondi aventi di massima diversa destinazione (18); dall'altro, la quota

(15) A parte la netta differenziazione esistente tra il trattamento economico accessorio delle due categorie (per elementi conoscitivi al riguardo si rinvia alla precedente relazione) l'accostamento è venuto anche meno per le retribuzioni meramente tabellari, soprattutto dopo l'ultima rivalutazione apportata con il decreto-legge n. 163 del 1979.

(16) Si confronti, limitatamente alla più recente normazione, la legge n. 412 del 1977 — che ha convertito in assegno personale il compenso incentivante attribuito al personale finanziario dalla previgente legislazione — nonché la già citata legge n. 448 del 1978, relativamente all'indennità di confine e ai compensi di reperibilità del personale ferroviario.

(17) Occorrerà verificare se un miglioramento all'attuale grado di specificazione degli oneri di personale nel bilancio ferroviario deriverà ad esempio dall'attuazione dei nuovi provvedimenti in tema di trattamento accessorio.

(18) In aggiunta ai capitoli segnalati nella precedente relazione e sui quali gravano — pur essendo essi prevalentemente destinati a spese di diversa natura — oneri di personale, possono citarsi i capitoli 1029 Lavori pubblici, 4001 Difesa e 1112 Sanità sui quali insistono per lo più spese per indennità di missione. Per un'ipotesi in cui spese analoghe possono gravare sui fondi gestiti fuori bilancio, si veda l'articolo 8 del decreto-legge n. 23 del 1979, convertito nella legge n. 91 dell'anno stesso.

Piuttosto frequenti possono poi definirsi i casi — emersi di recente dall'esercizio del controllo, seppure riferentisi a gestioni di esercizi precedenti — di compensi a personale statale erogati a carico di gestioni fuori bilancio (cfr. Sez. del controllo n. 923 del 30 novembre 1978, n. 960 del 29 marzo 1979 e n. 973 del 24 maggio 1979) ovvero indebitamente erogati da Istituti o opere universitarie (cfr. Sez. del controllo n. 858 del 16 marzo 1978, n. 867 del 18 maggio 1978, n. 887 e n. 902 del 15 giugno 1978, n. 902 del 15 giugno e 26 ottobre 1978, n. 916 del 23 novembre 1978, nonché 951 del 1° marzo 1979, nn. 963 e 964 del 19 aprile 1979 e n. 970 del 3 maggio 1979).

complessiva degli oneri retributivi non esattamente evidenziati si accresce sempre più con l'aumento delle misure di talune importanti voci accessorie — per lo più percepite dal personale militare — la cui spesa è tuttora contabilizzata tra gli assegni fissi (19).

In assenza di iniziative volte a modificare la descritta situazione, non possono pertanto che reiterarsi i rilievi formulati nelle ultime relazioni e va ribadita l'attuale impossibilità di quantificare con sufficiente approssimazione il trattamento economico complessivo mediamente fruito dagli appartenenti alle diverse categorie di personale statale (20).

Risulta in atto difficile valutare se al superamento dei descritti inconvenienti gioverà la più estesa applicazione della contrattazione collettiva; per le categorie da questa ultima escluse — in particolare la dirigenza — è comunque indubitabile la necessità di una distinta evidenziazione in bilancio dei relativi oneri (21). Altrettanto improcrastinabile — ma il problema non attiene ovviamente alle sole spese di personale — è l'applicazione del sistema di classificazione economica anche ai capitoli dei bilanci delle Aziende autonome.

d) Fenomeno in qualche misura nuovo, che merita particolare citazione, è quello del moltiplicarsi abnorme delle ipotesi in cui la attribuzione in via retroattiva di compensi accessori dà luogo alla corresponsione di somme arretrate non di rado assai cospicue. Ciò in parte si verifica a seguito di indirizzi interpretativi più favorevoli intervenuti in merito a disposizioni previgenti (al già segnalato caso del ripristino, in favore dei dirigenti, della percettibilità di compensi per incarichi aggiuntivi, può aggiungersi quello che ha riguardato, sempre per il personale dirigente, la corresponsione dei compensi per lavoro straordinario commisurati alla indennità di funzione); in parte si connette a ritardi, connaturali al meccanismo della contrattazione collettiva, ovvero eccezionali, verificatisi nella pubblicazione di decreti recettivi di accordi sindacali (22); ma per il resto deriva da scelte dirette operate dal le-

(19) La notazione si riferisce soprattutto al trattamento cosiddetto « di servizio operativo » degli appartenenti alle forze armate, nonché all'indennità d'istituto e il trattamento in genere delle forze di polizia, recentemente rivalutati con legge n. 505 del 1978.

(20) Sul problema, per più specifiche osservazioni, si può utilmente rinviare alla precedente relazione, vol. I, cap. II della Parte II (Sezione I) e relativa « Appendice ».

(21) Ove si addivenisse a tale soluzione — che appare oltretutto coerente con gli orientamenti della mozione conclusiva sui risultati dell'indagine parlamentare condotta in ordine ai livelli retributivi — i capitoli relativi al trattamento economico dei dirigenti ben potrebbero essere classificati, sotto il profilo economico, con una delle tre voci di secondo livello che in atto, troppo minuziosamente, vengono riservate al personale insegnante.

(22) La connaturalità del ritardo si connette, di norma, alle necessità di attendere, dopo la stipulazione dell'accordo, l'approvazione della legge recante l'indicazione di copertura. In particolari ipotesi — come per il decreto del Presidente della Repubblica n. 1271 del 9 dicembre 1977, relativo al premio industriale del personale dei Monopoli, pubblicato nel gennaio 1979 ed avente decorrenza dal 1° gennaio 1978 — il ritardo può essere determinato da vicende occasionali.

Lo sfalsamento tra data di entrata in vigore dei decreti recettivi di accordo e decorrenza dei vantaggi retributivi in essi contemplati può in parte anche dipendere dalla retroattività di clausole dello stesso accordo collettivo.

gislatore, talora in via di interpretazione autentica di previgenti disposizioni e non di rado emergenti da norme di incerta o ambigua formulazione (23). Sintomatico, al riguardo, può ritenersi il caso della legge n. 385 del 1978 che ha elevato la misura del compenso per il lavoro straordinario dei dirigenti con effetto del 1° luglio 1977 (data presa a riferimento dal decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977 per analoghi aumenti in favore delle restanti categorie) ma che non ha potuto ovviamente correlare al beneficio disposto una limitazione, parimenti retroattiva, delle ore compensabili (24). Ma meritano distinta citazione la legge n. 798 del 1978, che ha dettato analoghe disposizioni per i dirigenti dei Monopoli di Stato, l'articolo 9, ultimo comma, della legge n. 49 del 1979, che ha esteso al personale dirigente dell'Azienda telefoni, in via di interpretazione, il c.d. premio di cointeressenza (compenso tra l'altro simile al premio di fine esercizio, istituito dallo stesso articolo 9 ed attribuito anch'esso ai dirigenti) (25); l'articolo 1 della legge ora citata nonché l'articolo 13 della legge n. 448 del 1978, che al dichiarato fine di « accrescere la produttività » delle maggiori Aziende autonome hanno altresì disposto la remunerazione di presunti aumenti di produttività verificatisi negli anni precedenti a quello di entrata in vigore delle leggi stesse (26).

e) Sul piano della normativa concernente il lavoro straordinario, è continuata la progressiva eliminazione delle numerose deroghe che

Sul fenomeno, si vedano, comunque, il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 513, pubblicato il 6 settembre 1978 e con decorrenza 1° dicembre 1977; il decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 1978, n. 567, pubblicato il successivo 26 settembre 1978 e con decorrenza 1° gennaio 1978; il decreto del Presidente della Repubblica 21 novembre 1978, n. 718, pubblicato lo stesso 21 novembre, ma con decorrenza 1° gennaio 1978; il decreto del Presidente della Repubblica 13 gennaio 1978, n. 884 pubblicato il 16 gennaio 1979 e con decorrenza 1° luglio 1977; il decreto del Presidente della Repubblica 6 gennaio 1978, n. 919, pubblicato il 3 febbraio 1979 e con decorrenza 1° settembre 1977.

(23) A parte i casi nel testo citati, si vedano: in materia di indennità di missione, le leggi 26 luglio 1978, n. 417 (con decorrenza 1° dicembre 1977) e 11 gennaio 1979, n. 13 (con decorrenza 1° settembre 1977); la legge 5 agosto 1978, n. 462, decorrente dal 1° gennaio 1978, in materia di compensi per lavoro straordinario; l'articolo 10 della citata legge n. 462 del 1978, per particolari indennità del personale ferroviario (decorrenza 1° luglio 1977); l'articolo 2 della legge 10 novembre 1978, n. 701 (decorrenza 1° gennaio 1978); la legge 17 novembre 1978, n. 715, di pari decorrenza.

In molte di tali ipotesi, la retroattività dei benefici trova ragion d'essere nell'opportunità di estendere a categorie non soggette alla contrattazione collettiva — a parità di decorrenza — vantaggi da quest'ultima recati al restante personale.

(24) È conseguito da tale disposizione che per il periodo intercorrente dal 1° luglio 1977 all'entrata in vigore della legge la rivalutazione delle aliquote deve applicarsi per tutte le ore di lavoro straordinario effettuate da personale dirigente. Al riguardo, si veda Sezione del controllo n. 762 del 19 aprile 1979.

(25) In precedenza, la Sezione del controllo (n. 918 del 23 novembre 1978) aveva escluso che il premio di cointeressenza potesse essere percepito dal personale dirigente dell'Azienda.

(26) Si vedano anche il già citato articolo 18 della legge n. 42 del 1979, relativo alla valutazione del servizio di ruolo precedente per i dipendenti ferroviari; l'articolo 43, ultimo comma, del decreto-legge n. 163 del 1979, parimenti citato, in materia di trattamento accessorio dei dirigenti di altre Amministrazioni dello Stato in servizio presso gli uffici di controllo interno ed esterno nell'Amministrazione dei Monopoli di Stato; l'articolo 81 del decreto-legge stesso relativo al raddoppio delle misure di indennità di rischio dei vigili del fuoco a decorrere dal 1° gennaio 1979.

in passato erano apportate alla disciplina comune da disposizioni settoriali (27); ma, come si è già avvertito lo scorso anno, le nuove norme emanate in materia — per lo più in applicazione del sistema della contrattazione collettiva — tutte indistintamente prevedono la possibilità di fissare limiti orari diversi da quelli generali per uffici o servizi particolari, rimettendo così in pratica all'Esecutivo ogni scelta al riguardo, seppur con la previsione di particolari garanzie procedurali.

Manca per ora la possibilità di valutare se la nuova disciplina si sia tradotta in una effettiva maggior coerenza del quadro normativo o se invece abbia addirittura consentito un moltiplicarsi delle ipotesi derogatorie; quel che comunque appare certo è l'aumentata difficoltà di reperire completi elementi conoscitivi su cui fondare tale valutazione. Sotto tale profilo, deve pertanto sottolinearsi la scarsa applicazione data alle disposizioni che impongono di fornire tali elementi nelle previste relazioni settoriali e di farne confluire le risultanze nella relazione del Consiglio di amministrazione di cui all'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

I dati del controllo, comunque, evidenziano presso quasi tutte le Amministrazioni una consolidata tendenza ad autorizzare il lavoro straordinario nel massimo limite di volta in volta consentito; mentre vicende sintomatiche di quella che potrebbe definirsi una strisciante forfettizzazione dei compensi per lavoro straordinario sono: l'autorizzazione recata dall'articolo 4 della legge n. 385 del 1978 ed utilizzare, anche in deroga all'ordinaria disciplina, il « fondo » preordinato alla elevazione sino al 50 per cento dei limiti di orario e di spesa (capitolo 6681 del Ministero del tesoro); l'incremento di 2,5 miliardi recato alle disponibilità del fondo stesso per il 1977; l'istituzione, a decorrere dal 1978, di un nuovo « fondo » per le « eccezionali ed indilazionabili esigenze » di cui all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977 (28); l'aumento di 25 miliardi per esso disposto dall'articolo 6 del terzo provvedimento di variazione del bilancio (legge n. 844 del 1978); gli ulteriori 36,4 miliardi di variazioni in aumento su capitoli relativi a lavoro straordinario direttamente autorizzati dalla legge ora citata e dal secondo provvedimento di variazione (legge n. 483 del 1978); la circostanza, infine, che la spesa impegnata per lavoro straordinario nel 1978 sia risultata superiore a quella del 1977, per gli impiegati dei Ministeri, del 69,8 per cento e per quelli delle Aziende autonome del 103,5 per cento a fronte di un aumento medio dell'11,8 per cento della spesa per gli stipendi ed assegni fissi della categoria (29).

(27) A parte le disposizioni derogatorie soppresse con il decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977 nonché della legge n. 385 del 1978, si vedano, relativamente al personale doganale e finanziario in genere la legge n. 852 del 1978 e il decreto del Presidente della Repubblica n. 396 dell'anno medesimo. Per elementi conoscitivi sul panorama legislativo in materia di compensi per lavoro straordinario, si rinvia alla relazione sull'esercizio precedente, vol. I, pagine 348-9.

(28) Analogo « fondo » è stato istituito, per il solo personale delle istituzioni scolastiche, con l'articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 462.

(29) I dati — che divergono da quelli ricavabili dal sistema informativo — si riferiscono alle tabelle che seguono.

Nel vigente panorama normativo — può da ultimo rilevarsi — talune delle deroghe alla ordinaria disciplina continuano ad interessare, in contrasto con il principio informatore della riforma introdotta nel settore, non già singoli uffici o ristretti gruppi di dipendenti ma intere categorie di personale (30). Mentre la stessa frontiera segnata dalle « eccezionali ed indilazionabili esigenze » di cui all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977 risulta in un caso valutata, con la devoluzione al personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie di un « monte ore » aggiuntivo, limitatamente ad un biennio (articolo 74 del decreto-legge n. 163 del 1979).

f) Quanto alle indennità di missione, va segnalato come le norme del 1978 che ne hanno rivalutato gli importi (31) abbiano per lo più risolto il problema della copertura prescrivendo che gli oneri relativi fossero contenuti, per il primo esercizio, nel limite degli stanziamenti di bilancio: a parte ogni valutazione sulla sufficienza di siffatta indicazione in rapporto all'articolo 81 della Costituzione, si è così riprodotta una vicenda analoga a quella verificatasi nel 1977 per i compensi del lavoro straordinario e tale da mettere in dubbio la stretta correlazione — che invece dovrebbe sussistere — tra numero delle trasferte autorizzate ed effettive esigenze del servizio. Con il terzo provvedimento di variazione del bilancio 1978, ad ogni buon conto, gli stanziamenti che avrebbero dovuto costituire limite alle spese in argomento sono stati aumentati per la maggior parte delle Amministrazioni (ma soprattutto per il Ministero delle finanze e l'Amministrazione postale), per un totale di 16,7 miliardi.

Sempre a fronte di aumenti calcolati sulla spesa per assegni fissi e pari nel 1978 — rispetto al 1977 — al 15,6 per cento per gli impiegati amministrativi e tecnici dei Ministeri, al 7,9 per quelli delle Aziende autonome, al 6,8 per cento per le Forze armate ed al 19,9 per cento per i corpi di polizia, l'aumento delle spese per indennità di missione (e trasferimenti) è stato, rispettivamente per le quattro categorie, del 57,1 per cento, del 58 per cento, del 29,6 per cento e del 62,6 per cento.

Altra osservazione riguarda la non infrequente disomogeneità delle disposizioni dettate per i singoli settori e categorie: l'esempio più notevole riguarda il limite entro il quale potrà in futuro procedersi alla rivalutazione automatica degli importi delle diarie, fissato al 12 per cento per il personale amministrativo non dirigente dei Ministeri e delle Aziende postale e telefonica ed al 10 per cento per i dipendenti delle

(30) Cfr. il già citato decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 1978, relativo al personale doganale; l'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977, concernente i dipendenti del servizio antincendi; il decreto del Presidente della Repubblica n. 567 e la legge n. 462 del 1978 relativamente al personale direttivo della scuola e quello non docente delle Università, oltre, ovviamente, le norme più volte citate concernenti i dipendenti delle Aziende autonome.

(31) Legge 26 luglio 1978, n. 417 e decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 513 per il personale ministeriale; legge 11 gennaio 1979, n. 13 e decreto del Presidente della Repubblica 6 gennaio 1978, n. 919 per i dipendenti delle Aziende dipendenti dal Ministero delle poste; legge 9 gennaio 1978, n. 8 e decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1977, n. 1206 per i dipendenti ferroviari.

ferrovie dello Stato oltre che per il personale escluso dall'applicazione del sistema di contrattazione collettiva (32).

Le più remunerative misure delle indennità — deve infine soggiungersi — potrebbero rafforzare l'interesse di talune categorie del personale dello Stato a vedersi riconoscere, a compenso di particolari servizi, per lo più effettuati a carico di enti o privati, un trattamento derogatorio agli ordinari limiti di durata e di distanza (33).

g) Relativamente ai compensi accessori di carattere non generale, qualcosa è mutato sul versante dei dipendenti ministeriali (34), mentre profonde modifiche sono state invece apportate proprio sotto tale aspetto, alle retribuzioni del personale delle Aziende autonome (35). Pur se accompagnate di norma dall'attribuzione di vantaggi in via retroattiva, dette modifiche sono destinate a ricevere applicazione nel 1979: è al momento improponibile, pertanto, un definitivo giudizio sull'idoneità di esse a riordinare funzionalmente la congerie di indennità di cui tradizionalmente si compone il trattamento accessorio della categoria, specie sotto il profilo — espressamente preso in considerazione dal legislatore — dell'aggancio dei miglioramenti retributivi ad auspicati aumenti di efficienza e produttività.

A parte, peraltro, le già cennate perplessità connesse proprio alla disposta più elevata remunerazione di attività lavorative già prestate, può dirsi che la stessa riaffermazione di un'area di indennità distinta propria di ciascuna Azienda, al di là di ogni criterio di omogeneizzazione, appare in linea di massima in contrasto con gli orientamenti fondamentali cui si dichiara ispirato il disegno di legge quadro sul pubblico impiego.

Nell'attuale panorama retributivo del personale aziendale, inoltre, la varietà dei compensi sembra tuttora obbedire più a ragioni storiche — il sovrapporsi cioè di varie leggi introduttive di miglioramenti economici — che a motivi funzionali, quale ad esempio potrebbe essere la varietà delle mansioni svolte dal personale interessato. Ne sono prova, tra l'altro, le frequenti duplicazioni che si riscontrano tra l'una e l'altra

(32) Altro caso riguarda il rimborso delle spese di albergo, che per il personale ferroviario (articolo 1, lettera G, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1206 del 1977) comporta la riduzione delle indennità di trasporto « ad un terzo », laddove per il restante personale dello Stato l'indennità medesima si riduce « di » un terzo.

(33) Per una elencazione dei casi in cui competono simili trattamenti derogatori, si rinvia alla relazione sull'esercizio precedente (vol. I, pag. 354). Relativamente al personale doganale, si veda, da ultimo, la legge 21 dicembre 1978, n. 852.

(34) Le variazioni soprattutto riguardano il personale dell'Amministrazione delle finanze (cfr. decreto del Presidente della Repubblica 13 luglio 1978, n. 396 e la legge 21 dicembre 1978, n. 852), relativamente alla soppressione dell'indennità doganale ed alla già cennata razionalizzazione delle ipotesi di lavoro straordinario in deroga agli ordinari limiti. Per l'indennità di contingenza del personale ex INGIC del Ministero stesso, si veda altresì l'articolo 10 del decreto-legge n. 163 del 1979.

(35) I dati del 1978 (si vedano, al riguardo, le tabelle allegate nel paragrafo seguente) evidenziano una sensibile diminuzione (meno 55 per cento) nelle spese per indennità particolari degli impiegati e dirigenti dei Ministeri, mentre l'analogo dato relativo agli impiegati delle Aziende autonome risulta aumentato del 75,5 per cento.

indennità (36) ed il fatto stesso che i principali emolumenti risultino ormai attribuiti all'intero complesso del personale aziendale.

Tra le linee di evoluzione normativa profilatesi recentemente nel settore si collocano, infine, due vicende delle quali si è già fatto cenno: l'attribuzione di ormai quasi tutti i compensi accessori al personale dirigente — la cui equiparazione retributiva con la dirigenza dei Ministeri resta pertanto circoscritta al solo trattamento economico tabellare — nonchè l'ampliarsi delle aree di discrezionalità amministrativa nell'attribuzione e nella quantificazione di compensi accessori (37).

h) Altro fenomeno non perfettamente in linea con gli orientamenti assunti a base dello schema di legge-quadro è il rinnovato favore — che sembra emergere dalla più recente normazione — per meccanismi automatici o semi-automatici di rivalutazione di singole indennità destinati ad operare in aggiunta, e non in sostituzione (38), all'effetto triennale dei rinnovi contrattuali.

Oneri riflessi, al momento difficilmente quantificabili, conseguiranno così dall'aumento automatico dei compensi per lavoro straordinario determinato sia dall'aumento diretto della indennità integrativa (elemento preso a base per il computo delle aliquote sin dal 1977), sia dall'aumento indotto delle tredicesime mensilità (elemento da computarsi a decorrere dal 1° gennaio 1978). Ciò senza contare che sui compensi stessi — ormai parzialmente commisurati alla retribuzione base — sono altresì destinate ad incidere tutte le rivalutazioni tabellari (39) a cominciare da quelle conseguenti al riassetto retributivo-funzionale del personale ministeriale e delle Aziende autonome.

Non appare poi casuale che alla disposta commisurazione dei compensi per lavoro straordinario alla tredicesima mensilità abbia fatto seguito l'approvazione di varie norme intese a rivalutare tale ultima posta retributiva (40).

(36) A parte il già segnalato caso delle analogie intercorrenti tra il « premio di cointeressenza » del personale dell'Azienda telefoni e il premio di fine esercizio istituito dalla legge n. 49 del 1979, può farsi rinvio alle precedenti relazioni per corrispondenti notazioni in ordine al trattamento accessorio del personale ferroviario, relativamente, ad esempio, ai premi eccezionali per prestazioni rese oltre il normale orario di servizio nonchè ai premi e soprassoldi per speciali condizioni di servizio di cui all'articolo 81 dell'allegato alla legge 11 febbraio 1970, n. 34 (cfr. relazione sull'esercizio 1977, vol. I, pag. 366).

(37) Per notazioni sul già esteso ambito discrezionale affidato all'Esecutivo da norme anteriori a quelle più recenti, si rinvia, soprattutto per il personale ferroviario, alle relazioni sugli esercizi precedenti.

(38) Congegno invece sostitutivo della rivalutazione connessa al rinnovo degli accordi collettivi è quello previsto dalla legge n. 97 del 1979 relativamente alle retribuzioni del personale di magistratura.

(39) Il recente decreto-legge n. 163 del 1969 — peraltro non ancora convertito in legge — ha espressamente escluso che i miglioramenti apportati alle retribuzioni dei dirigenti operino ai fini della determinazione dei compensi per lavoro straordinario.

(40) Da ultimo, per il personale dirigente dei Monopoli di Stato e delle Aziende dipendenti dal Ministero delle Poste, si veda il più volte citato decreto-legge n. 163 del 1979, articoli 80 e 82: ma si vedano anche la legge n. 701 del 1978 e il decreto del Presidente della Repubblica n. 711 del 1978, relativamente al personale scolastico in genere; la legge n. 715 e il decreto del Presidente della Repubblica n. 718 del 1978 per il personale ministeriale in genere; la legge n. 42 del 1979 per i dipendenti ferroviari, eccetera.

Un meccanismo di riadeguamento automatico (entro limiti annuali variabili, come si è visto, tra il 10 e il 12 per cento) è stato poi previsto per il trattamento di missione (41); mentre una lievitazione semi-automatica del trattamento accessorio dei dipendenti aziendali sembra essere di fatto consentita dalle disposizioni che demandano alle Aziende stesse la quantificazione annuale dei principali compensi (42).

i) Collocazione a parte, nell'ambito degli automatismi, va ovviamente riservata all'indennità integrativa speciale, il cui peso crescente sulla spesa di personale consegue da precise scelte di carattere perequativo, imposte dalla necessità di un riavvicinamento quanto meno parziale tra retribuzioni del settore pubblico e di quello privato. Il fenomeno va non di meno rilevato sia per le dimensioni da esso assunte (secondo stime ufficiali effettuate sulle previsioni per il 1978 l'onere per l'indennità integrativa rappresenta il 27,3 per cento della spesa globale per assegni fissi del personale ministeriale — a fronte di un 43,3 per cento riservato agli stipendi — con un importo in cifra assoluta di oltre sette volte superiore a quello della prevista spesa per il complesso delle indennità accessorie propriamente dette); sia perchè alla incidenza in costante aumento di detta voce — corrisposta com'è noto, secondo importi per tutti i dipendenti eguali — si connettono effetti generali di appiattimento sulle retribuzioni del settore pubblico.

Al riguardo, e nel limite in cui siffatta conseguenza possa ritenersi frutto di consapevoli scelte, non compete alla Corte esprimere valutazioni; è sin troppo evidente, d'altra parte, che effetti disincentivanti potrebbero derivare soltanto ove il fenomeno dovesse superare certe misure, al di là delle quali esso mal si concilierebbe, altresì, con l'esigenza perequativa e con i principi costituzionali in tema di retribuzione del lavoro.

Altra osservazione sulla struttura delle retribuzioni riguarda il peso davvero insignificante che la vigente legislazione riconosce, in sede di determinazione dei livelli retributivi, alla composizione del nucleo familiare del lavoratore, in apparente contrasto proprio con i principi costituzionali appena ricordati.

Dalle stime previsionali prima citate (43) emerge che l'onere per le quote di aggiunta di famiglia inciderebbe sulla spesa per assegni fissi

(41) La legge n. 417 ed il decreto del Presidente della Repubblica n. 513 del 1978 dichiarano inapplicabili le nuove misure dell'indennità di trasferta tanto ai casi in cui il trattamento risulti corrisposto in deroga ai limiti minimi di durata o di distanza, quanto alle indennità commisurate ad aliquote di quella di trasferta. In ordine a problemi riguardanti indennità di tal genere, si veda la Sezione del controllo n. 981 del 7 giugno 1979.

Altro esempio di rivalutazione automatica di compensi è offerto dalla normativa ora citata, che ragguaglia l'indennità chilometrica ad un quinto del costo di un litro di benzina super vigente nel tempo.

(42) Per il personale postale e telefonico, ad esempio, si veda l'articolo 2 della legge n. 49 del 1979, secondo cui la somma stanziata per la corresponsione del « premio di produzione » e del « compenso di fine esercizio » potranno essere « aumentate » in funzione delle « variazioni » accertate nel rapporto tra traffico e personale. Analogamente dispone l'articolo 2 della legge n. 448 del 1978 per il premio di produzione del personale ferroviario.

(43) Nota introduttiva al bilancio di previsione 1978 del Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato.

nella misura del 3,8 per cento, ma detta percentuale è destinata oltretutto a diminuire ulteriormente, a seguito soprattutto dell'aumento delle restanti voci.

3. — *Trattamento economico: dati della gestione.*

Con criteri in parte analoghi a quelli adottati nella precedente relazione, gli oneri per il personale in servizio affrontati nel 1978 sono esposti nei prospetti seguenti che utilizzano, di base, i dati del sistema informativo (classificati secondo il codice economico ed esposti in milioni di lire), preve particolari rielaborazioni rese necessarie da carenze o inesattezze di classificazione (44).

Il primo dei prospetti si riferisce in particolare, distintamente per ogni Amministrazione o Azienda autonoma, alla sola categoria degli « impiegati amministrativi e tecnici » (tra i quali sono in atto ricompresi, peraltro, i dirigenti), e prende in considerazione tanto la spesa per assegni fissi — globalmente considerata — quanto quella relativa al trattamento accessorio, suddivisa per i principali gruppi di poste retri-

(44) I dati del sistema informativo relativi agli oneri di personale dei Ministeri ed aggiornati al 7 giugno 1979 sono stati in particolare rielaborati al fine di prendere in considerazione le spese di capitoli non classificati al secondo o terzo livello della codificazione economia (1505 Giustizia; 1017, 2501, 2503, 2505, 2509 e 2510 Esteri; 5310 e 5311 Finanze; 3015 Interno), ovvero non classificati nella categoria II (cap. 5053 Industria), nonché per depurare i dati stessi da oneri non propriamente attinenti a compensi accessori, nonostante la inesatta codificazione dei relativi capitoli (1019 e 1502 Giustizia; 2001, 2511 e 3012 Interno; 2014, 2015, 2016 e 2017 Trasporti; 1402, 1403, 1404, 1606 e 1613 Difesa; 1022 e 4008 Agricoltura; 2004 Marina mercantile; nonché, per motivi di omogeneità con i criteri comuni di classificazione delle spese, i seguenti capitoli del Ministero della pubblica istruzione: 1021, 1025, 1026, 1505, 1510, 2005, 2204, 2209, 2402, 2408, 2605, 2610, 3602, 4005, 4006, 4008 e 5203).

Altre rielaborazioni si sono sostanziate in una diversa classificazione attribuita agli oneri dei seguenti capitoli: 3547 Tesoro (altre spese); 3985 Tesoro (Presidenza); 5482 Tesoro (Ministero); 1506 e 2010 Giustizia; 1506 e 2506 Esteri; 1400 e 1405 Difesa; 1027 Lavori pubblici; 2007, 2207, 2404, 2607, 2608, 3204 e 3405 Pubblica istruzione. Evidenziazione distinta è poi data, nelle tabelle, alla spesa dei capitoli relativi alle indennità di rischio, di lavoro notturno, di maneggio valori e meccanografica, dal sistema informativo classificati tra quelli concernenti « altre indennità », seppur riferiti a compensi di carattere generale.

Come di consueto, ancora, la spesa di personale dell'Azienda foreste è compresa nei dati relativi al Ministero dell'agricoltura, i dati del Ministero delle poste sono ricompresi in quelli dell'omonima Amministrazione, mentre unitamente alla spesa dell'Interno è considerata quella del fondo per il culto, del fondo di beneficenza e del fondo patrimoni riuniti ex economici.

Non sono nei prospetti considerate, oltre alle spese di carattere previdenziale, gli oneri concernenti i Ministri e gli addetti alle segreterie, quelli per retribuzioni ad aggio o a contratto privato (voce 2/2/6), nonché — relativamente ai Ministeri — talune spese non classificabili neppure tramite rielaborazione, tra cui gli 82,7 miliardi relativi a retribuzioni e compensi accessori del personale ex INGIC del Ministero delle finanze (capitolo 1901). Delle somme non considerate (pari complessivamente a 314,8 miliardi), una considerevole parte riguarda l'esecuzione di progetti relativi all'occupazione giovanile, la cui spesa è complessivamente ammontata a 109,8 miliardi, così ripartiti per Amministrazione: 7,2 miliardi Ministero del tesoro (capitoli 4306, 5207 e 5820); 94,2 milioni Presidenza (capitolo 2196); 31,3 miliardi Finanze (capitoli 1033 e 3419); 3,7 miliardi Giustizia (capitoli 1514 e 2011); 3,7 miliardi Pubblica istruzione (capitoli 1028 e 2410); 4,5 miliardi Interno (capitoli 1024 e 3011); 1,2 miliardi Lavori pubblici (capitolo 1034); 2,7 miliardi Trasporti (capitoli 1512 e 2011); 25,7 miliardi Lavoro (capitoli 1507 e 2506); 1,8 miliardi Marina mercantile (capitolo 1031) e 27,8 miliardi Beni culturali (capitolo 1027).

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA A

SPESE PER IL PERSONALE IN SERVIZIO: IMPIEGATI AMMINISTRATIVI E TECNICI (COMPRESI DIRIGENTI) PER VOCE RETRIBUTIVA ED AMMINISTRAZIONE (1978)
(in milioni di lire)

| Amministrazioni | Stipendi e altri assegni fissi | | Totale | % in + o in - sul 1977 | Composizione trattamento accessorio con incidenza di ogni voce sul totale | | | | | | | | | | |
|--|--------------------------------|------------------------|-----------|------------------------|---|------|---------------------------------------|------|--|------|----------------------------------|------|-----------------|----------|----------------------------------|
| | Valori assoluti | % in + o in - sul 1977 | | | Compensi lavoro straordinario e analoghi | % | Indennità di missione e trasferimento | % | Indennità rischio lavoro notturno, meccanografica, maneggio valori | % | Indennità di servizio all'estero | % | Altre indennità | % | |
| | | | | | | | | | | | | | | | Indennità di servizio all'estero |
| Tesoro (Ministero) | 93.011,8 | 5,2 + | 13.584,9 | 107,8 + | 12.559,1 | 92,4 | 823,2 | 6,1 | 202,6 | 1,5 | — | — | — | — | — |
| Presidenza | 7.348,4 | 44,0 + | 2.667,7 | 75,2 + | 2.439,3 | 91,4 | 224,4 | 8,4 | 4,0 | 0,2 | — | — | — | — | — |
| Tesoro (Altre spese) | 10.971,0 | 4,4 + | 926,3 | 41,7 + | 926,3 | 94,0 | 31,5 | 3,2 | 27,8 | 2,8 | — | — | — | — | — |
| Finanze | 308.303,5 | 9,7 + | 59.059,8 | 11,4 + | 35.579,9 | 60,3 | 10.109,3 | 17,1 | 951,6 | 1,6 | — | — | — | 12.419,0 | 21,0 |
| Bilancio | 1.638,6 | 9,8 + | 258,3 | 54,7 + | 233,7 | 90,5 | 17,1 | 6,6 | 3,0 | 1,2 | — | — | — | 4,5 | 1,7 |
| Giustizia | 132.633,6 | 43,2 + | 11.786,0 | 132,1 + | 10.356,0 | 87,9 | 1.403,2 | 11,9 | 26,8 | 0,2 | — | — | — | — | — |
| Esteri | 24.036,3 | 6,2 + | 75.209,3 | 2,1 + | 702,1 | 1,1 | 8.306,4 | 11,0 | 55,8 | 0,1 | — | — | — | 680,0 | 0,9 |
| Pubblica Istruzione | 1.167.507,1 | 19,1 + | 66.434,8 | 105,9 + | 63.201,7 | 95,1 | 1.212,5 | 1,8 | 2.020,6 | 3,1 | — | — | — | 0,2 | 0,0 |
| Interno | 170.339,5 | 13,7 + | 38.243,5 | 25,4 + | 22.939,8 | 60,0 | 2.834,7 | 7,4 | 10.369,2 | 27,1 | — | — | — | 2.099,8 | 5,5 |
| Lavori pubblici | 32.150,6 | 4,3 + | 4.708,5 | 24,6 + | 2.048,1 | 43,5 | 2.506,0 | 53,2 | 154,4 | 3,3 | — | — | — | — | — |
| Trasporti | 24.467,3 | 0,9 - | 3.599,1 | 85,5 + | 2.335,8 | 64,9 | 1.116,9 | 31,0 | 58,0 | 1,6 | — | — | — | — | — |
| Difesa | 128.529,8 | 7,8 + | 13.362,6 | 33,3 + | 8.218,2 | 61,5 | 1.861,8 | 13,9 | 3.282,6 | 24,6 | — | — | — | 88,4 | 2,5 |
| Agricoltura | 25.577,8 | 10,3 + | 2.196,1 | 13,3 + | 1.008,0 | 50,6 | 1.008,0 | 45,9 | 75,0 | 3,4 | — | — | — | — | 0,1 |
| Industria | 10.079,3 | 4,7 + | 2.035,4 | 22,0 + | 664,5 | 32,6 | 723,7 | 35,6 | 6,7 | 0,3 | — | — | — | 1,2 | 0,1 |
| Lavoro | 86.944,2 | 7,1 + | 10.607,7 | 85,4 + | 7.013,7 | 66,1 | 3.512,7 | 33,5 | 81,3 | 0,8 | — | — | — | 640,5 | 31,5 |
| Commercio estero | 3.322,3 | 10,9 + | 460,6 | 71,8 + | 304,1 | 66,0 | 154,1 | 33,5 | 2,4 | 0,5 | — | — | — | — | — |
| Marina mercantile | 4.600,1 | 4,0 + | 456,5 | 59,9 + | 388,4 | 85,1 | 65,0 | 14,2 | 7,4 | 0,7 | — | — | — | — | — |
| Partecipazioni statali | 1.132,1 | 10,4 + | 212,9 | 71,1 + | 193,0 | 90,6 | 19,7 | 9,3 | 3,1 | 0,1 | — | — | — | — | — |
| Sanità | 16.282,1 | 16,8 + | 3.222,9 | 36,0 + | 1.179,2 | 36,6 | 865,1 | 26,8 | 178,6 | 5,6 | — | — | — | 1.000,0 | 31,0 |
| Turismo | 2.214,9 | 8,8 + | 323,6 | 95,3 + | 296,1 | 91,5 | 26,6 | 8,2 | 0,9 | 0,3 | — | — | — | — | — |
| Beni culturali | 70.269,2 | 15,6 + | 4.433,7 | 86,1 + | 3.112,6 | 70,2 | 521,9 | 11,8 | 799,2 | 18,0 | — | — | — | — | — |
| Totale | 2.321.379,6 | 15,6 + | 313.849,5 | 26,7 + | 175.893,5 | 56,1 | 37.343,6 | 11,9 | 18.303,8 | 5,8 | 65.375,0 | 20,8 | 16.933,6 | 5,4 | — |
| Totale al netto Esteri e Pubblica Istruzione | 1.129.836,2 | 12,7 + | 172.205,4 | 21,4 + | 111.899,7 | 65,0 | 27.824,9 | 16,2 | 16.227,4 | 9,4 | — | — | 16.253,4 | 9,4 | — |
| Ferrovie dello Stato | 1.029.341,4 | 8,4 + | 350.884,3 | 101,0 + | 75.376,3 | 21,5 | 33.100,6 | 9,4 | — | — | — | — | 242.407,4 | 69,1 | — |
| Amministrazione poste | 992.913,9 | 6,9 + | 288.346,5 | 60,3 + | 103.433,8 | 35,9 | 15.475,3 | 5,4 | 7.347,0 | 2,5 | — | — | 162.090,4 | 56,2 | — |
| Azienda telefoni | 85.100,0 | 13,8 + | 29.453,2 | 65,7 + | 8.689,0 | 29,5 | 1.675,0 | 5,7 | 958,0 | 3,2 | — | — | 18.131,2 | 61,6 | — |
| Amministrazione popolli | 18.044,2 | 10,7 + | 5.528,6 | 41,0 + | 1.302,0 | 23,6 | 612,3 | 11,1 | 30,0 | 0,5 | — | — | 3.584,3 | 64,8 | — |
| ANAS | 16.154,7 | 15,3 + | 4.149,8 | 20,2 + | 1.366,4 | 32,9 | 1.262,6 | 30,4 | 820,8 | 19,8 | — | — | 700,0 | 16,9 | — |
| Totale aziende | 2.141.554,2 | 7,9 + | 678.362,4 | 78,7 + | 100.167,5 | 28,0 | 52.125,8 | 7,7 | 9.155,8 | 1,4 | — | — | 426.913,3 | 62,9 | — |
| Totale generale | 4.462.933,8 | 11,8 + | 992.211,9 | 58,2 + | 366.061,0 | 36,9 | 89.469,4 | 9,0 | 27.459,6 | 2,8 | 65.375,0 | 6,6 | 443.846,9 | 44,7 | — |

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA B

SPESA PER IL PERSONALE IN SERVIZIO PER VOCE RETRIBUTIVA E CATEGORIA DI DIPENDENTI CON VARIAZIONI SULL'ESERCIZIO PRECEDENTE
(in milioni di lire)

| Categorie dipendenti | Stipendi e altri assegni fissi | | Totale tratt. acc. | | Composizione trattamento accessorio | | | | | | | Altre indennità | % | |
|--|-----------------------------------|------|--------------------|-------|---|-------|---|-------|---|------|-------------------------------------|--------------------|-----------|-------|
| | Valori assoluti | % | Valori assoluti | % | Compensi per lavoro straordinario e analoghi | % | Indennità di missione e trasferimento | % | Indennità di rischio lavoro notturno e meccanogra- fico EMV | % | Indennità servizio all'estero | | | % |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| Impiegati Ministeri | 2.321.379,6 | 15,6 | 313.849,5 | 26,7 | 175.893,5 | 69,8 | 37.343,6 | 57,1 | 18.303,8 | 6,0 | 65.375,0 | 3,4 | 16.933,6 | 55,1 |
| Impiegati Ministeri al netto. Esteri e Pub- blica istruzione | 1.129.836,2 | 12,7 | 172.205,4 | 21,4 | 111.899,7 | 50,1 | 27.824,9 | 29,3 | 16.227,4 | 3,9 | — | — | 16.253,4 | 43,8 |
| Operai Ministeri | 243.050,5 | 5,3 | 10.076,2 | 51,4 | 8.495,9 | 59,1 | 1.580,3 | 30,3 | — | — | — | — | 1.616,2 | 100,0 |
| Magistrati | 133.955,1 | 3,4 | 2.060,8 | 45,0 | — | — | 444,6 | 15,8 | — | — | — | — | 1.081,7 | 56,1 |
| Insegnanti | 6.470.117,4 | 20,6 | 20.129,1 | 74,8 | 5.408,0 | 186,8 | 964,5 | 500,9 | — | — | 12.674,9 | 49,6 | — | 8,5 |
| Totale personale civile Ministeri | 9.170.500,6 | 18,5 | 346.115,6 | 29,4 | 189.797,4 | 71,2 | 40.333,0 | 58,0 | 18.303,8 | 6,0 | 78.049,9 | 8,9 | 19.631,5 | 50,9 |
| Impiegati aziende au- tonome | 2.141.554,2 | 7,9 | 678.362,4 | 78,7 | 190.167,5 | 103,5 | 52.125,8 | 58,0 | 9.155,8 | 7,3 | — | — | 426.913,3 | 75,5 |
| Altro personale azien- de autonome* | 189.782,3 | 7,6 | 24.939,8 | 163,9 | 5.171,6 | 212,8 | 1.702,3 | 65,4 | — | — | — | — | 18.065,9 | 167,0 |
| Totale aziende auto- nome | 2.331.336,5 | 7,9 | 703.302,2 | 80,8 | 195.339,1 | 105,4 | 53.828,1 | 58,2 | 9.155,8 | 7,3 | — | — | 444.979,2 | 77,9 |
| Impiegati Ministeri e aziende autonome | 4.462.933,8 | 11,8 | 992.211,9 | 58,2 | 366.061,0 | 85,8 | 89.469,4 | 57,6 | 27.459,6 | 6,4 | 65.375,0 | 3,4 | 443.846,9 | 57,9 |
| Totale personale civile dello Stato | 11.501.837,1 | 16,2 | 1.049.417,8 | 59,9 | 385.136,5 | 87,0 | 94.161,1 | 58,1 | 27.459,6 | 6,4 | 78.049,9 | 8,9 | 464.610,7 | 60,3 |
| Forze armate | 853.149,1 | 6,8 | 64.536,0 | 21,6 | — | — | 44.381,3 | 29,6 | 4.310,4 | 67,2 | 8.929,6 | 0,9 | 6.914,7 | 6,7 |
| Corpi di polizia | 1.798.043,8 | 19,9 | 70.561,3 | 135,6 | 316,4 | 77,7 | 33.014,2 | 62,6 | 768,1 | 7,1 | — | — | 36.462,6 | 317,0 |
| Totale personale mili- tare | 2.651.192,9 | 15,4 | 135.097,3 | 62,7 | 316,4 | 77,7 | 77.395,5 | 41,9 | 5.078,5 | 54,1 | 8.929,6 | 0,9 | 43.377,3 | 168,5 |
| Totale Ministeri | 11.821.693,5 | 17,8 | 481.212,9 | 37,3 | 190.113,8 | 71,2 | 117.728,5 | 47,0 | 23.382,3 | 2,7 | 86.979,5 | 8,0 | 63.008,8 | 12,3 |
| Totale generale | 14.153.030,0 | 16,0 | 1.184.515,1 | 60,2 | 385.452,9 | 87,0 | 171.556,6 | 50,4 | 32.538,1 | 0,3 | 86.979,5 | 8,0 | 507.988,0 | 66,0 |

butive. Per ciascuna di tali voci, è altresì indicata la percentuale di incidenza sul totale della spesa per indennità accessorie.

Nel secondo prospetto, di identica impostazione, i dati complessivi della indicata categoria sono poi raffrontati con quelli delle altre (insegnanti, magistrati, operai, forze di polizia, forze armate), per le quali sarebbe o superfluo o, in parte, fuorviante (45), evidenziare la ripartizione degli oneri per Ministero: per ciascuna categoria e voce retributiva viene anche indicata la percentuale di aumento o diminuzione della spesa rispetto al dato dell'esercizio precedente.

La terza tabella, infine, evidenzia il rapporto percentuale tra indennità accessorie ed assegni fissi, relativamente sempre agli impiegati di ciascuna Amministrazione ed al complesso delle restanti categorie di personale (46).

Da una visione globale dei dati esposti emergono le linee di tendenza dell'evoluzione che va registrandosi nella composizione dei trattamenti accessori, evoluzione che in parte è stata esaminata nel precedente paragrafo.

Relativamente al personale impiegatizio dei Ministeri, anzitutto, ad una progressiva e netta riduzione dell'area dei compensi di carattere particolare (la cui incidenza sul totale è passata dal 15,2 per cento al 5,4 per cento e la cui spesa, in valori assoluti, è diminuita del 55,1 per cento) si accompagna il crescente peso dei compensi per lavoro straordinario (dal 41,8 per cento al 56,1 per cento), voce in cui ormai si canalizzano in gran parte le istanze settoriali ed in relazione alla quale emergono, pertanto, dislivelli retributivi anche notevoli tra l'una e l'altra Ammini-

(45) Fuorviante, ad esempio, sarebbe una distinta evidenziazione delle spese relative ai Corpi di polizia, posto che sullo stato di previsione del Ministero dell'interno gravano anche spese per l'Arma dei carabinieri oltre a spese « comuni » per tutti i Corpi.

In larga misura approssimativi sono da considerare i dati relativi al personale non impiegatizio delle Aziende autonome, per l'insufficiente livello di specificazione dei relativi bilanci: per i salariati dei Monopoli, ad esempio, la maggior parte degli oneri grava su capitoli promiscuamente concernenti retribuzioni ed indennità varie, così come non correttamente distinte sono le spese relative al trattamento accessorio degli incaricati ferroviari e del personale straordinario o assunto a contratto di diritto privato delle Amministrazioni postali. I dati relativi alla voce « altre categorie » del personale aziendale si riferiscono pertanto al solo personale delle officine delle ferrovie, agli operai delle Poste, nonché agli operai, casellanti ed agenti stradali dell'ANAS. Le spese non ricomprese nei prospetti ammontano complessivamente, a tale titolo, a 214,5 miliardi (98,2 per i Monopoli, 18,2 per le Ferrovie dello Stato, 95,1 per l'Amministrazione delle Poste e 3,0 per i Telefoni) a fronte di un analogo dato inferiore del 43,1 per cento nel 1977 (149,9 miliardi).

(46) Come ormai è consueto, i dati relativi al personale ministeriale sono anche forniti al netto di quelli del Ministero degli esteri e della pubblica istruzione, onde ovviare agli effetti distorsivi che per il primo si collegano alla particolare elevatissima degli oneri per trattamento di servizio all'estero, e, per il secondo, derivano dalle dimensioni stesse della spesa relativa. Ulteriori e non eliminabili effetti distorsivi conseguono, poi, come si è avvertito lo scorso anno, dalla contabilizzazione di voci accessorie tra gli assegni fissi (a parte il personale militare, di cui si dirà, la spesa per assegni fissi del Ministero delle finanze andrebbe ad esempio depurata dagli oneri per l'assegno personale concesso dalla legge n. 448 del 1978, oneri che andrebbero aggiunti a quelli per il trattamento accessorio), dalla parziale eterogeneità di oggetto di taluni capitoli, come anche dal fatto che i capitoli relativi al trattamento di trasferta ed alle indennità di rischio eccetera si riferiscono a tutte le categorie di personale civile e non soltanto agli impiegati.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA

SPESE PER IL PERSONALE IN SERVIZIO
Rapporto tra indennità accessorie ed assegni fissi

| | 1977 | 1978 |
|---|-------------|-------------|
| a) Impiegati e dirigenti dei Ministeri: | | |
| Presidenza | 29,9 | 36,3 |
| Tesoro (altre spese) | 6,6 | 9,0 |
| Tesoro (Ministero) | 7,4 | 14,6 |
| Finanze | 23,7 | 19,2 |
| Bilancio | 11,2 | 15,8 |
| Grazia e Giustizia | 5,5 | 8,9 |
| Esteri | 287,3 | 312,9 |
| Pubblica Istruzione | 3,3 | 5,7 |
| Interno | 20,4 | 22,5 |
| Lavori Pubblici | 12,3 | 14,6 |
| Trasporti | 7,9 | 14,7 |
| Difesa | 8,4 | 10,4 |
| Agricoltura | 8,4 | 8,6 |
| Industria | 17,3 | 20,2 |
| Lavoro | 7,0 | 12,2 |
| Commercio Estero | 8,9 | 13,9 |
| Marina Mercantile | 6,5 | 9,9 |
| Partecipazioni Statali | 11,9 | 18,5 |
| Sanità | 17,0 | 19,8 |
| Turismo | 8,1 | 14,6 |
| Beni Culturali | 3,9 | 6,3 |
| Totale impiegati e dirigenti Ministeri | 12,3 | 13,5 |
| (come sopra) al netto Esteri e Pubblica istruzione | 14,1 | 15,2 |
| b) Altre categorie personale civile Ministeri: | | |
| Magistrati ed equiparati | 1,1 | 1,5 |
| Operai | 2,9 | 4,1 |
| Insegnanti | 0,2 | 0,3 |
| Totale personale civile Ministeri | 3,5 | 3,8 |
| c) Personale militare: | | |
| Forze armate | 6,6 | 7,6 |
| Corpi di Polizia | 2,0 | 3,9 |
| Totale personale militare | 3,6 | 5,1 |
| Totale personale Ministeri | 3,5 | 4,1 |
| d) Impiegati e dirigenti Aziende Autonome: | | |
| Ferrovie dello Stato | 18,4 | 34,1 |
| Amministrazione Poste | 19,4 | 29,0 |
| Azienda Telefoni | 23,8 | 34,6 |
| Monopoli | 24,1 | 30,6 |
| ANAS | 24,6 | 25,7 |
| Totale impiegati e dirigenti Aziende Autonome | 19,1 | 31,7 |
| Altre categorie personale Aziende Autonome | 5,4 | 13,1 |
| Totale Aziende Autonome | 18,0 | 30,2 |
| Totale impiegati e dirigenti Stato | 15,7 | 22,2 |
| Totale personale civile Stato | 6,6 | 9,1 |
| TOTALE GENERALE | 6,1 | 8,4 |

strazione (47). È da tener presente, tuttavia, che tali diversità retributive si rapportano ad un più o meno generalizzato ricorso ad autorizzare, per particolari uffici o servizi, il superamento degli ordinari limiti orari; di tal che assai più significativi dei dati medi per Amministrazione sarebbero quelli, allo stato attuale non disponibili, relativi a più ristretti gruppi di personale.

È comunque interessante notare come, nonostante il considerevole aumento degli oneri per lavoro straordinario (69,8 per cento), nonché di quelli per le indennità di trasferta (57,1 per cento), la spesa complessiva per il trattamento accessorio della categoria esaminata (impiegati e dirigenti dei Ministeri) si sia incrementata nel 1978 in misura relativamente contenuta, e per la stazionarietà degli oneri relativi al trattamento di servizio all'estero e per il già segnalato decremento di quelli concernenti indennità di carattere particolare.

Nel totale, la spesa stessa è infatti aumentata del 26,7 per cento, a fronte di incrementi pari al 45 per cento per il personale di magistratura ed equiparato, al 51,4 per cento per gli operai, e 74,8 per cento per gli insegnanti, ed al 78,7 per cento per gli impiegati (e dirigenti) delle Aziende autonome (48).

Quanto al personale militare, mentre del pari contenuto è l'aumento della spesa per il trattamento accessorio complessivo delle forze armate (21,6 per cento), quella analoga riferita ai Corpi di polizia si è incrementata del 135,6 per cento, grazie soprattutto all'elevato tasso d'aumento (quasi il 700 per cento) registratosi nelle indennità per servizi collettivi di ordine pubblico e sicurezza pubblica (Ministero dell'interno, spese comuni dei Corpi di polizia, capitolo 2581).

Il rapporto tra spese per assegni fissi e spesa per trattamento accessorio (tabella « C ») continua ciononostante ad attestarsi, per gli appartenenti ai Corpi di polizia, su livelli tra i meno elevati di quelli concernenti i dipendenti statali; ma è da tener conto che per il personale stesso, come anche per le Forze armate, le voci retributive accessorie di gran lunga prevalenti (l'indennità operativa e quella di istituto) sono tuttora ricomprese contabilmente tra gli assegni fissi.

Secondo valutazioni approssimative, ricavabili dalla proiezione di stime previsionali sui dati di consuntivo, ove le indennità stesse fossero correttamente ricomprese nel trattamento accessorio, il rapporto con la spesa per assegni fissi tenderebbe a collocarsi su valori assai ele-

(47) Per le Amministrazioni più scarsamente dotate di personale (Ministero del bilancio, delle partecipazioni statali, e, soprattutto, Presidenza del Consiglio) sulla relativa elevatezza della spesa per compensi di lavoro straordinario incidono notevolmente quelli erogati al personale in servizio presso Uffici posti alle dirette dipendenze del Ministro, a norma dell'articolo 19, terzo comma, della legge n. 734 del 1973.

(48) Sulle variazioni di spesa incidono anche, come è ovvio, quelle verificatesi nel numero di dipendenti in servizio: i dati indicati nel testo possono ritenersi peraltro, in linea di massima indicativi, ove si consideri che l'incremento segnato nell'anno dalla spesa per stipendi ed assegni fissi delle varie categorie risulta piuttosto omogeneo.

vati (49) superiori anche a quelli concernenti il personale delle Aziende autonome.

Relativamente a quest'ultime, può in genere sottolinearsi la crescente incidenza delle indennità di carattere particolare, la cui spesa è giunta nel 1978 a coprire il 62,9 per cento degli oneri complessivi per trattamento accessorio del personale impiegatizio, a fronte di un analogo dato nel 1977 pari al 51,9 per cento. In termini relativi, tuttavia, mentre la spesa per « altre indennità » risulta essersi incrementata del 75,5 per cento, un aumento ancor più elevato — e nettamente superiore a quello registratosi per il personale dei Ministeri — ha riguardato la spesa per i compensi di lavoro straordinario, superiore del 103,5 per cento al dato analogo del 1977. Assai elevato (163,5 per cento) è poi l'incremento verificatosi nella spesa relativa al trattamento accessorio del personale non impiegatizio delle Aziende stesse.

4. — *Trattamento accessorio: benefici extraretributivi non monetizzati.*

Sono fin troppo note, perchè se ne debba ancora far cenno, le difficoltà che si frappongono ad una quantificazione attendibile, a livello medio individuale, dei vantaggi non monetizzati di cui fruiscono taluni dipendenti dello Stato o categorie di essi. Un'elencazione di questi ultimi, d'altra parte, ed una esposizione dei corrispondenti riferimenti normativi è stata da ultimo tentata nella relazione sull'esercizio precedente (50).

Novità si profilano relativamente alle spese indirettamente assistenziali sostenute da diverse Amministrazioni mediante trasferimenti ad organismi di varia natura, sulla cui incerta tipologia — al di là della disomogeneità dei criteri di contabilizzazione in bilancio degli oneri relativi — ripetute osservazioni sono state in passato formulate (51): da un lato, infatti, gli articoli 22 e 24 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 hanno ricompreso nelle trasferite funzioni di « beneficenza pubblica » le attività — escluse soltanto quelle di natura previdenziale — svolte in genere dagli organismi in discorso (52);

(49) Secondo la « Nota introduttiva » al bilancio 1978, la quota di spesa per assegni fissi dei Corpi di polizia assorbita dalla indennità di istituto sarebbe pari a circa il 30,0 per cento: per i Corpi stessi, il rapporto di cui è cenno nel testo risulterebbe pertanto pari al 48,5 per cento, mentre quello, analogamente calcolato degli appartenenti alle forze armate raggiungerebbe il 34,5 per cento.

(50) Vol. I, pagg. 369 e ss. Della presente relazione, si veda il cap. XXII della Sezione II, riguardo a « franchigie » su canoni telefonici ai dipendenti dell'Azienda telefoni ed altre unità del personale statale.

(51) Della presente relazione, per dati e notazioni relativi a singole Amministrazioni, si vedano i capitoli VIII, X, XI, XIV, XXI XXII e XXVII della Sezione II.

(52) In ordine alla possibilità che nel bilancio dello Stato per il 1979 permangono stanziamenti — relativi anche ad interventi assistenziali a favore dei dipendenti statali e loro famiglie — per materie trasferite agli enti locali del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, si veda l'ordine del giorno 0/2432 Tab. 8/2/2 presentato alla Camera in occasione dell'esame del bilancio 1979 ed accolto dal Governo come raccomandazione (Atto Camera, n. 2432-2372-A / Allegato, pagg. 66-67).

dall'altro, nella tabella B allegata al decreto medesimo figurano i principali Enti nazionali preposti all'assistenza di categorie di dipendenti statali, quali in particolare l'Istituto postelegrafonici e l'Opera di previdenza ed assistenza ferroviari.

Relativamente agli interventi di protezione prestati ad appartenenti alle Forze armate, a Corpi di polizia ed al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e loro familiari, espressamente ancorati alla competenza statale, permane comunque la esigenza di normalizzare anzitutto la gestione degli organismi che vi provvedono, e di omogeneizzarne la disciplina, riconducendo ove possibile i compiti svolti alle stesse strutture della pubblica Amministrazione (53).

Più in generale, è da ribadire come la disorganicità delle attuali strutture e la frammentarietà degli interventi — anche quelli attinenti a forme di previdenza integrativa — si risolvano in gravi sperequazioni o disparità di trattamento tra l'una e l'altra categoria di personale.

Considerazioni analoghe possono formularsi per le forme socializzate di assistenza e protezione sociale direttamente gestite dalle Amministrazioni (mense, asili, nido, case-albergo, circoli ricreativi eccetera), che quanto più vantaggiosamente operano a favore di particolari gruppi di dipendenti, tanto più differenziano l'effettivo livello di retribuzione di quest'ultimi da quello della restante massa di personale.

Nel rinviare, per gli oneri sopportati nell'anno da ciascuna Amministrazione, ai capitoli della Sezione II, può solo notarsi come anche nell'ambito di detti vantaggi le categorie tradizionalmente favorite risultino il personale militare e quello delle Aziende autonome.

Non diversa è del resto la destinazione di un altro ed assai rilevante vantaggio extra retributivo beneficiato da ristrette cerchie di dipendenti, che è quello della disponibilità di un alloggio di servizio ovvero della possibilità di usufruire di programmi per la costruzione di abitazioni riservate a determinate categorie di personale statale.

In materia, deve però aggiungersi, il disposto trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative di edilizia residenziale pubblica (articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977) ha comportato il permanere della competenza statale (a parte la specifica disciplina per gli « affari pendenti » di cui al successivo articolo 125) per la sola realizzazione degli alloggi di servizio. In linea con tale nuova sistemazione di competenza, recenti disposizioni sugli alloggi del Ministero della difesa sono state dettate con la legge 18 agosto

(53) In tal senso si vedano le determinazioni della Sezione del controllo enti della Corte sulla gestione per gli esercizi 1973-1977 del « Fondo di assistenza per il personale della pubblica sicurezza » (n. 1452 del 31 ottobre 1978) nonché sulla gestione del « Fondo assistenza finanziari » per gli esercizi 1974-1977 (n. 1463 del 23 novembre 1978). Relativamente alle Forze armate, si veda altresì l'ordine del giorno, accolto dal Governo, n. 0/2432/Tab. 12.2.7, pag. 78 del documento citato nella nota precedente.

1978, n. 497, che ha altresì autorizzato una complessiva spesa di 275 miliardi per un programma di costruzione di alloggi di servizio (54).

5. — *Situazione numerica del personale in servizio e reclutamento.*

Appare evidente il carattere transitorio della situazione numerica del personale statale in servizio, destinata a mutare profondamente nel prossimo futuro sia per effetto dei movimenti connessi al decentramento regionale ed allo scioglimento di Enti, sia in ragione degli inquadramenti di unità precarie previsti dal recente (e non ancora convalidato dalle Camere) decreto-legge n. 163 del 1979, oltre che dalla legge 9 agosto 1978, n. 463, relativamente al personale scolastico. Ulteriori elementi di instabilità possono altresì riconoscersi nella sorte ancora incerta del personale precario delle Università, nonché del personale giovanile utilizzato in applicazione della legge n. 285 del 1977 e successive modificazioni (55).

L'opportunità, del resto, di rinviare alle prossime relazioni ogni sia pure sintetica esposizione e valutazione di dati è soprattutto imposta dagli ancor più incisivi mutamenti che si preparano o sono già in corso relativamente alla redistribuzione del personale, all'interno di ogni Amministrazione, nei nuovi livelli professionali istituiti.

L'obiettivo forse principale in direzione del quale si muovono molte delle iniziative adottate è quello di pervenire — per mezzo di una più accentuata mobilità dei dipendenti — ad un generale riadeguamento degli organici rispetto alle effettive esigenze di servizio: ed in tale quadro altresì si inseriscono disposizioni recenti e particolari, per le Aziende autonome, che demandano sostanzialmente all'Esecutivo compiti, in materia di determinazione di organici, sin qui riservati al legislatore ed in merito alle quali è prematura ogni considerazione (56).

(54) In attuazione, invece, della legge 6 marzo 1976, n. 52, concernente interventi straordinari per l'edilizia a favore del personale dei Corpi di polizia, sono stati approvati (previo parere favorevole del CER) i programmi costruttivi predisposti dalle Amministrazioni interessate (decreto interministeriale del 30 dicembre 1977).

I programmi stessi riguardano la costruzione di 4.395 abitazioni, con un costo medio unitario, rapportato alla spesa autorizzata di 125 miliardi, pari a circa 28,4 milioni.

Per dati sugli alloggi di servizio presso talune Aziende autonome, si vedano i capitoli XXII e XXVII della Sezione II.

(55) In ordine, tra l'altro, al problema del precariato universitario, sono stati com'è noto emanati, nell'ultima parte della decaduta VII legislatura, due decreti-legge il primo non convertito dalle Camere (decreto-legge 21 ottobre 1978, n. 642) ed il secondo n. 817 del 23 dicembre 1978 convertito nella legge n. 54 del 19 febbraio 1979. Per ciò che attiene all'occupazione giovanile, la legge nel testo citata è stata modificata — ma anche in questo caso trattasi di vicenda sin troppo nota — con il decreto-legge n. 351 del 6 luglio 1978, convertito nella legge n. 497 del 4 agosto 1978. Dati e notizie sull'applicazione di tale normativa sono forniti nei capitoli della Sez. II, mentre per una quantificazione degli oneri complessivi affrontati a tale titolo dallo Stato si veda il precedente paragrafo 3.

(56) Per cenni su tali disposizioni — destinate ad essere operative nel 1979 — si vedano i capitoli XXI e XXVII della Sezione II. Poteri del tutto eccezionali in materia di organici — ed atipici rispetto alle precedenti e tradizionali scelte di organizzazione degli apparati pubblici — erano già stati affidati alle maggiori Aziende autonome della legislazione degli ultimi anni. Per le Ferrovie dello Stato, si rinvia, in particolare, alle Relazioni sugli esercizi 1974, capitolo XXVII e 1975, capitolo XXVIII.

Sulla situazione numerica del personale in servizio presso ciascuna Amministrazione, si riferisce, comunque, nei capitoli della Sezione II: in particolare, diffuse possono ritenersi le carenze rilevabili nei ruoli dirigenziali ed in quelli tecnici, soprattutto delle carriere direttive.

Valgono, quanto alle prime, le notazioni formulate negli anni scorsi circa la dubbia significatività di vacanze che si rapportano ad organici determinati nel 1972 sulla base di criteri non sempre funzionali e sotto esplicita riserva di successiva riduzione (57). Agli inconvenienti di carattere organizzativo cui le carenze stesse danno luogo presso varie Amministrazioni — contitolarità di più uffici, reggenze eccetera — si è per di più posto riparo, sul finire del 1978, con l'applicazione della legge 30 settembre 1978, n. 583, che ha consentito, limitatamente ai posti resisi disponibili sino al 31 dicembre 1977, il conferimento della qualifica di primo dirigente ai funzionari della carriera direttiva « mediante scrutini per merito comparativo ».

A detta transitoria soluzione si è pervenuti — come si rilevava nella precedente relazione — stante l'urgenza di ovviare all'insostenibile situazione creatasi con il ritardato avvio dei corsi di formazione dirigenziale previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972: può peraltro osservarsi — al di là dei problemi interpretativi posti da talune disposizioni della legge — come più coerente con il fine stesso cui si ispirano le norme istitutive della dirigenza sarebbe stato il ricorso quanto meno a prove d'esame, come d'altra parte previsto nell'originario disegno di legge presentato dal Governo alle Camere (58).

Ancora a proposito della dirigenza statale, deve da un lato ricordarsi che è pervenuto alla Corte, nel 1978, il bando del concorso per l'ammissione al primo corso di formazione (59); e, dall'altro, che l'emanazione di un'apposita legge di riforma sullo stato giuridico e l'ordinamento organico dei dirigenti (oltre che sul trattamento economico) risulta preannunciata dall'articolo 44 del più volte citato decreto-legge n. 163 del 1979.

(57) Come ripetutamente segnalato nelle relazioni sugli esercizi 1973 e seguenti, il decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 determinò gli organici dirigenziali delle varie Amministrazioni a prescindere da ogni precedente coeva ristrutturazione degli apparati, di tal che è difficile oggi valutare per quanti degli Uffici a suo tempo riconosciuti di « livello dirigenziale » si appalesi effettivamente necessaria la proposizione di un Dirigente. E alla luce di tali considerazioni, pertanto, che vanno anche valutati, i dati e le notazioni che nei capitoli relativi a ciascuna Amministrazione si riferiscono a carenze negli organici dirigenziali.

(58) Disegno di legge n. 765, presentato alla Camera dei deputati il 15 novembre 1976. La problematica di cui è cenno nel testo ha formato oggetto di vari ordini del giorno approvati dalle Camere. Si veda, al riguardo, il resoconto sommario (Senato) 28 settembre 1978, relativo alla discussione del disegno di legge n. 1289.

(59) Si è riferito nella precedente relazione (vol. II, pagg. 18 e 19) sulla vicenda che ha portato la Sezione del controllo a non ammettere al visto di legittimità un analogo provvedimento emesso anteriormente alla citata legge n. 583 del 1978. La relativa pronuncia (n. 839 del 15 dicembre 1977) è allegata al vol. III della relazione stessa.

E poi da reiterare il rilievo sulla mancata emanazione della normativa regolamentare prevista dall'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 relativamente ai corsi di formazione dirigenziale per il corpo dei Vigili del Fuoco ed il personale civile di pubblica sicurezza.

Ove sulla necessità di tale riforma concordasse il Parlamento, potrà in tale sede valutarsi la residua opportunità di pervenire — come previsto dal legislatore delegante di cui alla legge n. 382 del 1975 — all'istituzione di un ruolo unico dei dirigenti delle varie Amministrazioni, nel limite in cui ciò possa ritenersi di fatto consentito dalle sopravvenute disparità retributive tra appartenenti alla categoria (60).

Quanto, poi, alle carenze che si riscontrano nei ruoli tecnici, — cui pure si faceva prima riferimento — è noto come esse si rapportino a difficoltà di reclutamento determinate dalla scarsa appetibilità dell'impiego statale, soprattutto da parte del personale laureato (medici, ingegneri eccetera).

Ogni valutazione sui mezzi con i quali potrebbe stimolarsi una più numerosa e qualificata partecipazione ai relativi concorsi va ovviamente riservata alle sedi competenti soprattutto quando ai riflessi sulla generale politica retributiva del personale statale: ma sotto un profilo assai più specifico può rilevarsi l'obsolescenza di sistemi di reclutamento nel passato preordinati a selezionare i candidati già nella fase di ammissione al concorso, ciò che si rivela incompatibile con l'attuale descritta situazione. L'osservazione — già formulata nelle precedenti relazioni — riguarda ad esempio i concorsi riservati agli assistenti universitari — quasi senza eccezioni disertati — come anche quelli più in genere riservati a dipendenti di altre Amministrazioni con una determinata anzianità di servizio (61).

In tema di reclutamento, può segnalarsi come lo scarso coordinamento — in precedenti occasioni sottolineato — tra le disposizioni che disciplinano l'accesso dei dipendenti a carriere superiori a quelle di appartenenza abbia fatto insorgere dubbi sulla legittimità costituzionale delle norme stesse, anche sotto il profilo di possibili disparità di trattamento (62): il problema potrebbe tuttavia risultare superato dall'intervenuta normativa sul riordinamento del personale dello Stato.

Restano attuali, infine, le notazioni più volte formulate sulle cautele con le quali andrebbe legislativamente consentito e nella pratica attuato il ricorso alle assunzioni di idonei di precedenti concorsi (63), nonchè

(60) Altro problema che potrebbe essere posto allo studio è quello della teorica incompatibilità che sussiste tra la previsione di un rigido legame delle funzioni dirigenziali con i posti di corrispondente livello da un lato, e, dall'altro, l'utilizzazione di istituti di carattere generale quali la assegnazione di funzioni di qualifica superiore, la delega di funzioni, il comando ed il « fuori ruolo ».

Riguardano detti profili le pronunce n. 680 del 28 febbraio 1978, n. 869 del 18 maggio 1978, n. 877 dell'8 giugno 1978 e n. 957 del 29 marzo 1979 della Sezione del controllo.

(61) Per specifiche notazioni sull'argomento, si vedano: capitoli XII, XIII e XXIV della Sezione II.

(62) Si vedano le ordinanze del T.A.R. del Lazio in data 21 febbraio 1977 (G. U. n. 24 del 1979) ed in data 19 giugno 1978 (G. U. n. 80 del 1979).

(63) Nella relazione precedente si è citato il caso di un concorso del 1971 a 362 posti di operatore presso gli Uffici locali dell'Amministrazione delle poste, sulla cui base erano stati chiamati ad assumere servizio 17.500 idonei, dei quali oltre 5.000 nel solo 1977. Lo strumento in discorso — agevolato soprattutto da disposizioni emanate per le Aziende autonome — può pregiudicare, ove perda di fatto le caratteristiche di rimedio eccezionale, non soltanto le esigenze di selezione costituzionalmente protette in materia di reclutamento nel settore pubblico, ma anche le aspettative delle nuove leve di lavoro.

sull'anomala frequenza con cui alla provvista di personale si provvede — su autorizzazione legislativa ovvero di fatto — mediante l'utilizzazione di dipendenti di altre Amministrazioni o di Enti, ovvero con altri strumenti in parte concorrenziali all'ordinario reclutamento (64).

6. — *Argomenti vari.*

All'avvenuta emanazione nel 1977 (a distanza cioè di sette anni dall'entrata in vigore della legge n. 775 del 1970) del regolamento previsto dall'articolo 7 di quest'ultima, relativo alle modalità di elezione diretta dei rappresentanti del personale nei Consigli di Amministrazione, non ha ancora fatto seguito il concreto svolgimento delle operazioni elettorali. All'applicazione del nuovo e più democratico sistema di nomina è tra l'altro subordinata — per i motivi ampiamente riferiti nelle precedenti relazioni (65) — la possibilità di elevare da tre a quattro il numero minimo dei rappresentanti medesimi.

A determinare l'ulteriore ritardo (estrinsecatosi in una serie di rinvii della data delle elezioni), hanno forse contribuito talune incongruenze della ricordata normativa regolamentare (decreto del Presidente della Repubblica n. 721 del 22 luglio 1977), cui si è cercato di ovviare con il più recente decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 1979, n. 41; ma la vicenda, riguardata nel suo aspetto globale, è tale ormai da configurare un caso di protratta inadempienza dell'Esecutivo.

L'aumento segnato nel 1978 dalla spesa complessiva per l'equo indennizzo è stato del 27,6 per cento, assai inferiore a quello, abnorme, verificatosi nel 1977 (113,4 per cento): per molte Amministrazioni, inoltre, la spesa impegnata nell'anno risulta addirittura diminuita, tanto che i 5 miliardi di incremento complessivo attengono quasi per intero al Ministero dell'interno (da 4,7 miliardi a 8,6, più 81,9 per cento). Incrementi in cifra assoluta notevoli (0,5 miliardi) hanno altresì interessato i Ministeri della giustizia e della difesa; la spesa di quest'ultimo assorbe oltre il 40 per cento di quella globale, mentre un'area di poco inferiore (37,6 per cento) è riservata al Ministero dell'interno, presso il quale l'incremento degli oneri nel 1978 risulta soprattutto connesso alla definizione di un maggior numero di pratiche arretrate concernenti il personale militare di Pubblica sicurezza.

Nonostante i cennati sintomi di un contenimento delle dimensioni del fenomeno, non possono che reiterarsi le considerazioni espresse nella precedente relazione sulla previsione, per i soli dipendenti militari, di

(64) Secondo una prassi normativa ormai sino a tal punto consolidata da creare di fatto aspettative in chiunque sia chiamato transitoriamente ad operare nell'ambito dello Stato, il recente decreto-legge n. 163 del 1979 — non tradottosi peraltro ancora in legge — ha disposto l'immissione in ruolo di varie categorie di personale in precedenza assunto con contratto di diritto privato, ovvero retribuito a fattura, ovvero, ancora, utilizzato in via continuativa mediante rinnovo di particolari forme di incarico. Il settore dove le forme di reclutamento senza concorso sono negli ultimi anni assunte a strumento ordinario di provvista del personale è comunque quello del personale insegnante. Al riguardo, si veda da ultimo la legge n. 463 del 1978 già citata.

(65) Per tutte, si veda la relazione sull'esercizio 1976, pagg. 158-159.

una semplificata procedura di accertamento della dipendenza da causa di servizio, nonché, più in generale, sulle conseguenze della disposizione (articolo 163, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973) che attribuisce all'accertamento stesso carattere definitivo e vincolante anche ai fini della successiva eventuale concessione del trattamento privilegiato di pensione (66).

La legittimità costituzionale della norma dovrà essere valutata dalla Corte costituzionale (il relativo giudizio è stato promosso con ordinanza del 23 marzo 1977 dalla Sezione III giurisdizionale della Corte dei conti); ma un intervento legislativo potrebbe intanto garantire più rigorosi accertamenti in ordine al nesso di dipendenza tra infermità o lesione e servizio prestato (67).

Talune osservazioni riguardano, poi, lo *status* del personale militare, in relazione al termine ultimo del 31 dicembre 1978 fissato a suo tempo della legge n. 804 del 1973 (istitutiva della cosiddetta « dirigenza militare ») sia per il riassorbimento delle eccedenze (articolo 15), sia per l'istituto della promozione « a disposizione » (articolo 16, nonché articolo 22 della legge n. 187 del 1976). Mentre il primo di detti obbiettivi risultava raggiunto, relativamente agli alti gradi delle Forze armate, già al termine del 1977, l'assai elevato numero degli ufficiali promossi « a disposizione » in applicazione dei criteri agevolativi dettati in via transitoria ha determinato un orientamento legislativo a rinviare il termine di definitiva attuazione della riforma introdotta nel 1973 (68); ciò che rende particolarmente urgenti ulteriori interventi volti a stabilizzare la disciplina normativa del settore.

Si segnala, da ultimo, l'esigenza di un intervento legislativo inteso a modificare le disposizioni che per gli ufficiali delle Forze armate e dei Corpi di polizia disciplinano la rinnovazione degli scrutini di promozione — nelle ipotesi di annullamento in via giurisdizionale o per altro motivo — in modo difforme da quello tradizionalmente stabilito per i dipendenti civili (scrutinio « ora per allora »). Una complessa vicenda emersa nel 1978 in sede di controllo ha infatti posto in luce come il meccanismo previsto dagli articoli 49 e 54 della legge 12 novembre 1955, n. 1137 — che prevedono la rinnovazione dello scrutinio « in occasione » della prima graduatoria utile e con obbligo di computare la promozione retroattiva nel numero di quelle da effettuare nell'anno —

(66) Tenuto conto di tale disposizione, come si è accennato lo scorso anno, l'esigenza di più rigorosi accertamenti in ordine alla « dipendenza » travalica ampiamente ogni considerazione dei riflessi finanziari immediati (equo indennizzo, rimborso delle spese di cura, eventuale concessione di scatti anticipati di stipendio).

(67) In tale quadro, può ripetersi, andrebbe anche valutata l'opportunità di affidare gli accertamenti stessi ad un organo neutrale ed esterno all'Amministrazione burocratica onde tra l'altro assicurare una più aderente applicazione dell'articolo 64 del citato testo unico n. 1092, secondo cui il nesso di dipendenza va valutato in rapporto a singoli e specifici episodi, e non genericamente, sulla base dell'ormai generalizzata « gravosità » del servizio prestato.

(68) Con decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 814, infatti, è stata prorogata, in attesa di disposizioni per il riordino della materia, la riduzione dei quadri dirigenziali militari, mentre la relativa legge di conversione (n. 52 del 19 febbraio 1979) ha altresì autorizzato il richiamo in servizio, a domanda, degli ufficiali collocati in aspettativa per riduzione dei quadri, entro limiti da determinarsi.

possa rivelarsi inconciliabile con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale dei diritti (69) e possa anche al limite — in casi particolari come quello su cui si è pronunciata la Sezione del controllo (70) — comportare insuperabili difficoltà, ove ad esempio l'Amministrazione sia chiamata a dare contemporanea esecuzione a più giudicati di annullamento relativi a scrutini diversi, ovvero quando il numero di coloro che hanno titolo all'avanzamento in via retroattiva superi quello dei posti nell'anno conferibili.

(69) Sotto tale profilo, la questione di legittimità costituzionale delle norme in argomento è stata sollevata dal T.A.R. del Lazio in ordinanza del 22 novembre 1978 pubblicata sulla *G. U.* n. 161 del 13 giugno 1979.

(70) N. 920 del 30 novembre 1978 e n. 978 del 24 maggio 1979. Si veda anche la pronuncia n. 921 del 30 novembre 1978.

CAPITOLO III

ATTIVITÀ CONTRATTUALE

Premessa.

La materia argomento del capitolo è identificata sulla base di criteri formali (ricorso alle procedure contrattuali) ed abbraccia sia una parte dell'attività strumentale, volta al mantenimento o potenziamento degli apparati, sia una porzione non trascurabile dell'attività istituzionale posta in essere da ciascuna Amministrazione nei vari settori di rispettiva competenza: attività, soprattutto quest'ultima, che è per l'appunto riconducibile ad unità solo con riguardo all'aspetto procedimentale.

Ciò da un lato suggerisce di non ancorare la trattazione alla esposizione analitica dei dati di gestione, stante la non omogeneità di questi e l'impossibilità anche di fare a tal fine univoco riferimento ad una o più voci della classificazione della spesa; e, dall'altro, giustifica la prevalente attenzione qui dedicata, come anche in passato, ai problemi connessi al rispetto delle procedure contrattuali, esaminati per lo più con riguardo ad incongruenze o lacune normative.

Notazioni di portata sostanziale — che pur non esauriscono l'ambito delle possibili valutazioni sui fenomeni che la realtà pone al di là degli atti esaminati dalla Corte — sono comunque contenute nei capitoli relativi alle varie Amministrazioni; mentre nell'ultimo dei paragrafi che seguono sono considerati taluni profili, anch'essi sostanziali, che di massima emergono da una visione complessiva dell'attività contrattuale.

1. — *Considerazioni generali.*

Al momento dell'anticipata fine della legislatura, neppure risultava presentato alle Camere il disegno di legge recante revisione generale della disciplina delle procedure contrattuali, disegno preannunciato dal Governo circa tre anni or sono e sul cui schema il parere delle Sezioni riunite della Corte è stato reso sul finire del 1977 e quello dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato nel luglio 1978.

Nella relazione precedente si era rappresentato il pericolo che ostacoli all'introduzione di una disciplina omogenea e generale dell'attività contrattuale pubblica derivassero dall'intervento, nelle more della presentazione ed approvazione del disegno di legge, di nuove disposizioni settoriali emanate sotto la spinta di contingenti necessità: ma non può non osservarsi come le istanze di omogeneizzazione legislativa

della materia contrattuale riguardino un'area soggettivamente più vasta di quella presa originariamente in considerazione dallo schema in discorso, in linea sia con l'ambito dei destinatari delle direttive comunitarie in materia di appalti d'opera e pubbliche forniture, sia con la più generale esigenza — in altri settori ormai riconosciuta — di una unificazione dei principali istituti normativi dell'intero settore pubblico. Nel senso indicato, d'altra parte, si erano espressi, in sede di parere sullo schema normativo, tanto la Corte che il Consiglio di Stato, nel rilievo anche delle incongruità che si connettono al diverso regime contrattuale in cui operano da un lato lo Stato, gli enti territoriali e pochi altri organismi, e, dall'altro, la residua parte degli enti pubblici.

Lo stesso contenuto del disegno di legge — può soggiungersi — potrebbe meglio essere armonizzato non soltanto con le norme già emanate o ancora da emanare per l'adeguamento della legislazione italiana alle ora citate direttive comunitarie (1); ma anche con i nuovi orientamenti assunti in tema di revisione prezzi — seppure con riferimento ai soli appalti di opere pubbliche — dal disegno di legge n. 2710, presentato alla Camera dei deputati agli inizi del 1979 ed anch'esso ormai decaduto (2).

Altre osservazioni di minor rilievo potrebbero essere formulate sulla completezza del disegno di riforma (3); ma su di esse deve prevalere l'urgenza di dare soluzione a quelli che restano i principali problemi della materia: l'esigenza di una maggiore celerità nei tempi procedurali (compatibilmente con le finalità garantistiche che a tutt'oggi residuano a tutela del corretto comportamento degli amministratori), nonché la necessità di incidere sull'efficienza dell'azione pubblica attraverso il miglioramento dell'attività di progettazione tecnica e programmazione finanziaria e la riduzione degli oneri revisionali.

In materia di controllo, infine, la necessità di una riforma si pone — come osservato dalla Corte in sede di parere sullo schema di disegno di legge — in termini generali e non riguarda la sola attività contrattuale: relativamente a quest'ultima, peraltro, emerge più che altrove la disomogeneità del quadro normativo vigente, composto dallo stratificarsi di norme settoriali e derogatorie non coordinate in un disegno unitario.

(1) Legge n. 584 del 1977, in parte modificata con legge n. 1 del 1978, nonché disegno di legge n. 1399/S, già approvato dalla Camera deputati (n. 1843) e decaduto per fine legislatura. È da rilevare, relativamente a quest'ultimo, come la direttiva CEE n. 77/62 del 21 dicembre 1976 avesse fissato il termine del maggio 1978 per l'inizio del comune sistema di aggiudicazione degli appalti di pubbliche forniture.

(2) La presentazione del disegno di legge era stata preannunciata dal Governo dinanzi alla IX Commissione della Camera, nella seduta del 4 ottobre 1978.

(3) A parte l'assenza di norme relative alla disciplina dei servizi in economia, va segnalato come il ripetuto disegno non recasse disposizioni sui contratti attivi, nè prevedesse iniziative per una revisione ed omogeneizzazione degli atti normativi secondari, in particolare dei capitolati generali. Allo stato attuale, esigenze ulteriori di armonizzazione normativa si pongono in relazione al successivo disegno di legge predisposto in materia di locazione d'immobili da adibire ad uso di ufficio. Sul relativo schema, le Sezioni riunite della Corte hanno espresso parere in data 28 febbraio 1979.

2. — Fase precontrattuale e sistemi di scelta del contraente.

I dati globali emersi nel 1978 dal controllo evidenziano, come già negli anni precedenti, la crescente preferenza accordata dalle Amministrazioni al sistema della trattativa privata: ciò va sottolineato non solo e non tanto sotto il consueto profilo della imperfetta aderenza di tale gradazione con quella che dovrebbe teoricamente conseguire dalla normazione vigente, tuttora orientata sulla tassatività delle ipotesi in cui è consentito il ricorso alla trattativa; ma, anche e soprattutto, alla luce di un'esigenza alla quale va improntandosi la legislazione di settore, quella cioè dell'adeguamento agli obblighi ed agli obiettivi comunitari, tra i quali preminente, nella materia considerata, è la *par condicio* tra gli operatori economici di tutti i paesi aderenti.

L'esigenza stessa si pone, per motivi facilmente intuibili, per i soli contratti superiori ad un certo importo ed in tale limite è stata riconosciuta dalla citata legge n. 584 del 1977, come anche dal disegno di legge sulla disciplina delle forniture; nell'ambito suddetto, pertanto, l'obbligo di ricorrere alle procedure concorsuali — come anche la rigorosa verifica delle eccezionali condizioni che ammettono la scelta diretta del contraente — assumono ormai, o si avviano ad assumere, anche il fine di evitare comportamenti discriminatori (4).

Quanto ai contratti di minor importo, è noto l'orientamento interpretativo e legislativo che tende a stemperare gradualmente il teorico e originario sfavore per il sistema in considerazione, da un lato attraverso le maglie offerte dalla elasticità e genericità di talune previsioni, dall'altro mediante introduzione di disposizioni settoriali espressamente derogatorie. Da ultimo, poi, dallo schema di disegno di legge di cui si è detto, era stato preannunciato un ampliamento diretto e considerevole dell'area di applicabilità della trattativa privata (5).

L'orientamento è soprattutto inteso ad attuare una maggiore snellezza e celerità nell'attività contrattuale: ma è da dire che la preferenza di fatto accordata dalle Amministrazioni alla trattativa privata non si ispira soltanto a tale ordine di motivi (chè, anzi, i ritardi dovuti alla necessità di rinegoziazioni possono in qualche caso neutralizzare i vantaggi temporali conseguiti nella fase pre-contrattuale), ma alla esigenza anche di ovviare ad insufficienze strutturali degli apparati pubblici.

Tra queste, in particolare, ancora una volta va segnalato il depauperamento dei quadri tecnici — a fronte della evoluzione tecnologica verificatasi in molti settori di intervento — che sempre più incide sulla

(4) Di rilievo, nella legge n. 584, è la disposizione che fa obbligo di trasmettere agli organi comunitari tutti i contratti stipulati in deroga alla disciplina dalla legge stessa recata.

Qualche problema interpretativo potrà porsi in sede di valutazione della compatibilità tra la disciplina medesima e le norme previgenti, settorialmente derogatorie dell'articolo 41 del regolamento di contabilità generale dello Stato.

(5) Vanno al riguardo richiamate le osservazioni formulate dalla Corte in sede di parere, soprattutto in ordine al carattere generico ed onnicomprensivo della previsione contenuta nell'articolo 8 del disegno di legge, *sub* n. 12, tale da vanificare di fatto la tassativa enunciazione delle ipotesi di ricorso alla trattativa privata.

posizione contrattuale dell'Amministrazione (6), tra l'altro, inducendola ad avvalersi di esperienze private anche in sede di progettazione.

Il problema della progettazione — deve incidentalmente osservarsi — assume d'altronde rilievo preminente, quantomeno per le opere di maggiore complessità, tra l'altro rapportandosi esso strettamente all'esigenza fondamentale di ridurre i tempi della fase di esecuzione dei lavori. La soluzione del problema stesso, tuttavia, non si connette unicamente al potenziamento delle strutture amministrative, presupponendo anche una serie di iniziative che vanno da una più omogenea disciplina delle ipotesi in cui è consentita la stipula di apposite convenzioni di studio e progettazione con operatori specializzati del settore privato ad una definizione del meccanismo degli appalti-concorso; e tutto ciò nella più ampia prospettiva della costituzione e programmata utilizzazione di un patrimonio-progetti della pubblica Amministrazione.

Altra motivazione spesso assunta a fondamento del ricorso alla trattativa privata è il soverchio automatismo dei criteri di aggiudicazione nei procedimenti concorsuali (7); automatismo che il legislatore ha in più occasioni dimostrato di voler superare ma che tuttora permane non soltanto per la mancata traduzione in legge dello schema di cui si è detto e per il ridotto ambito di applicazione della legge n. 584 del 1977 — la quale prevede, al pari dello schema, la possibilità di valutare la convenienza delle offerte sulla base di elementi diversi e variabili a seconda della natura delle prestazioni (8) — ma anche per la disapplicazione di fatto riservata a disposizioni introduttive settorialmente di sistemi alternativi e meno meccanicistici, quale quello delle offerte di prezzi unitari previsto sin dal 1973 per le licitazioni relative ad appalti d'opere pubbliche (articolo 5 legge n. 14 del 1973).

Alla mancata utilizzazione di detto sistema, d'altra parte, non sono estranee le rilevate carenze organizzative dell'Amministrazione, impreparata spesso ad esprimere valutazioni sufficientemente analitiche sulla rispondenza dei prezzi alle caratteristiche tecniche delle prestazioni: sicchè, anche per tale via, un potenziamento delle strutture della Amministrazione può contribuire alla ricerca di una soluzione di equilibrio tra le due contrapposte esigenze della celerità dell'azione amministrativa e del garantismo.

Quanto alla fase precontrattuale propriamente detta, è da dire che molte delle incertezze interpretative conseguite dallo scarso coordinamento tra le norme recate dal decreto presidenziale n. 748 del 1972 sulla dirigenza ed altre disposizioni coeve o precedenti (9) sono state in parte superate dal disposto raddoppio dei limiti di competenza dei dirigenti in materia contrattuale (legge 25 maggio 1978, n. 233), oltre che dall'articolo 26 della legge n. 1 del 1978, che per i soli appalti d'opera pub-

(6) Sul problema, si vedano in genere le osservazioni formulate nelle ultime due relazioni.

(7) Tale, ad esempio, la motivazione adottata dall'Amministrazione della pubblica sicurezza per la stipulazione a trattativa, in difformità del parere espresso dal Consiglio di Stato, di due contratti pervenuti alla Corte nel corso dell'esercizio.

(8) Disposizioni analoghe erano altresì previste dal disegno di legge relativo agli appalti di pubbliche forniture.

(9) In ordine a tali problemi, può utilmente rinviarsi alle analitiche osservazioni formulate nelle più recenti relazioni.

blica ha elevato in ogni caso a 500 milioni il limite per la richiesta obbligatoria di parere al Consiglio di Stato « anche quando la approvazione sia di competenza dei dirigenti ».

Problemi particolari permangono tuttavia per talune Amministrazioni (10); mentre, relativamente al tradizionale *iter* pre-contrattuale, sempre più accentuata appare la tendenza legislativa a ridurre l'area di intervento del parere del Consiglio di Stato, sia attraverso l'aggiornamento dei limiti di valore, sia attraverso l'affidamento della funzione consultiva ad organi diversi, a competenza tecnico-amministrativa specializzata (11).

3. — Fase dell'esecuzione

Di prioritaria importanza, come si è avuto modo di accennare, è il problema degli oneri revisionali, la cui abnorme elevatezza solo in misura limitata si rapporta a non infrequenti ritardi o lungaggini nella fase pre-negoziale, connettendosi semmai più direttamente, almeno nel settore delle opere e dei lavori pubblici in genere, ai tempi lunghi propri della fase di esecuzione.

Se, pertanto, qualche miglioramento è lecito attendersi — sotto il profilo considerato — dalle iniziative intese ad uno snellimento procedurale (quale ad esempio quella adottata per le opere pubbliche con la citata legge n. 1 del 1978), il fine di un contenimento della spesa revisionale potrebbe assai più efficacemente essere perseguito attraverso il potenziamento delle strutture ed una più efficiente attività di progettazione: è noto, infatti, ed è stato più volte dalla Corte sottolineato, come il prolungarsi della fase esecutiva oltre i termini originariamente previsti derivi in prevalenza dalla necessità di sospendere i lavori per consentire aggiornamenti e perfezionamenti delle previsioni tecniche, non di rado carenti.

Del pari avviabili con una migliore organizzazione dell'azione amministrativa sono poi i ritardi che derivano dalla intempestività con la quale l'Amministrazione effettua talune operazioni — quali la consegna dei beni o dei materiali, il reperimento di locali, l'esecuzione di controlli in corso d'opera e così via — che direttamente condizionano gli adempimenti del privato contraente.

Ma a parte tali considerazioni, la soluzione del problema posto dalla revisione dei prezzi coinvolge scelte legislative più ampie, giacché

(10) Circa la mancata estensione delle competenze dirigenziali ai titolari degli uffici periferici delle Aziende dipendenti dal Ministero delle poste, v. i capitoli XXI e XXII della Sez. II.

(11) Un aggiornamento dei limiti di valore previsti per la richiesta obbligatoria di parere al Consiglio di Stato è previsto dallo schema di disegno di legge sulla disciplina generale dei contratti dello Stato, come anche, per le sole locazioni di fabbricati da adibire ad uso di ufficio, dallo schema di disegno di legge in precedenza richiamato. Espressione della tendenza nel testo cennata è anche l'articolo 7 della legge n. 1 del 1978, che fissa un termine di 60 giorni per la formulazione del parere in materia di opere pubbliche. Per un'elencazione, infine, delle leggi che affidano ad altri organi l'esercizio della funzione consultiva, si rinvia alla relazione sull'esercizio precedente. Per la più recente normazione, si veda altresì il decreto-legge 26 maggio 1979, n. 155, in materia di potenziamento dei servizi della pubblica sicurezza.

— come rilevato anche dal Consiglio di Stato in sede di parere sullo schema del disegno di legge per la disciplina dell'attività contrattuale — il criterio dell'automatismo revisionale cui è tradizionalmente orientata la vigente normativa conduce ad una « deformazione del sistema delle offerte » che risultano basate su « un'incerta previsione dei possibili aumenti più che su una prudente considerazione della naturale evoluzione dei valori economici ».

Nelle sue pratiche applicazioni, inoltre, il sistema stesso si presta ad una serie di ben note distorsioni che riguardano sia le procedure per la rilevazione degli aumenti, sia la distribuzione nel tempo dei lavori, sia, e soprattutto, il calcolo dell'incidenza dei costi della mano d'opera rispetto a quelli, di massima più stazionari, dei fattori organizzativi e degli stessi materiali (12).

Ad ovviare in parte a detti inconvenienti era precipuamente orientato il disegno di legge, del quale si è fatto cenno, presentato alle Camere nel febbraio del 1979 e decaduto per l'anticipato termine della legislatura (13). Ma deve al riguardo sottolinearsi come, in ogni caso, il disegno medesimo riguardasse i soli appalti d'opera pubblica, mentre il problema revisionale si pone anche per le forniture e gli appalti di servizio, pretendendo dunque una soluzione unitaria (14); in mancanza di questa, la discrezionalità in atto demandata all'Amministrazione per la revisione nei contratti di durata diversi degli appalti d'opera tende sempre più a tradursi nell'apposizione di clausole atipiche e, di massima, in tale misura orientate a cautelare il privato imprenditore, da limitare o addirittura escludere, di fatto, l'alea contrattuale.

Altro recente indirizzo legislativo che appare opportuno estendere a tutti i negozi suscettibili di revisione (ed in tal senso si disponeva, d'altronde, con lo schema di riforma generale della materia contrattuale) riguarda l'esclusione dalla revisione prezzi degli importi anticipati dall'Amministrazione: ciò che allo stato attuale è soltanto previsto per le opere pubbliche (articolo 14 della legge n. 1 del 1978) oltre che per particolari settori di attività negoziale (15).

Con la mancata traduzione in legge del ripetuto schema di riforma generale, la misura dell'alea contrattuale è rimasta poi invariata al 5 per cento — livello anzi confermato dalla citata legge n. 1 del 1978 —

(12) Non è ovviamente quantificabile la misura in cui dette distorsioni contribuiscono ad elevare i costi sopportati dalla pubblica Amministrazione, ma è in ogni caso fatto notorio che il margine di convenienza dal sistema revisionale garantito alle ditte private è tale da consentire alle stesse la presentazione di offerte anche a prezzi non compensativi.

(13) Atto Camera n. 2710. Circa la distribuzione delle quantità di lavoro nell'arco di tempo contrattuale, il disegno di legge stabiliva il principio della progressione lineare, salva la possibilità, per i contratti di maggiore importo, di specifico programma predisposto dall'Amministrazione o dall'impresa. La rilevazione dei prezzi correnti era dal disegno stesso affidata all'ISTAT e prescritta a livello di mercato regionale, mentre si prevedeva la facoltà dell'Amministrazione di desumere distinte quote di incidenza e squadre-tipo nel caso di lavori composti e non riconducibili ad una sola categoria.

(14) Il problema era stato in tali termini affrontato, com'è noto, dal più volte citato schema di disegno di legge sulle procedure contrattuali. In ordine ai soli appalti di servizio, si veda altresì la proposta di legge d'iniziativa parlamentare presentato al Senato con il n. 1925, sotto la VI legislatura.

(15) Cfr. ad esempio, art. 6 della legge 18 agosto 1978, n. 503, concernente l'Azienda F.S.

nonostante le univoche indicazioni emerse in sede parlamentare (e fatte proprie appunto dallo schema) per un'elevazione di essa al 10 per cento.

Un'ulteriore notazione riguarda i riflessi della sempre più elevata incidenza degli oneri revisionali sulla possibilità di un'attendibile programmazione finanziaria dei lavori, stante il non infrequente fenomeno di ritardi nell'esecuzione contrattuale dovuti all'esaurimento dei fondi.

Sotto tale profilo, è da rilevare come la previsione in bilancio di una distinta sede di imputazione delle maggiori spese revisionali sia stata presa in considerazione da recenti iniziative legislative (16): al di là degli effetti positivi sul piano della chiarezza e specificazione dei bilanci, è peraltro prematura ogni valutazione sulla funzionalità delle indicate soluzioni, in rapporto alla vigente legislazione diversamente orientata.

Non connesso al profilo revisionale, ma da considerare nel più generale ambito della problematica attinente alla tempestiva esecuzione dei contratti, è infine il fenomeno dei ritardi nell'affidamento ed espletamento dei collaudi; ritardi al cui verificarsi non sono forse estranei del tutto fattori retributivi, collegati alla percettibilità o meno di particolari compensi per incarichi di tale tipo (17). Al riguardo, comunque, mentre è prematura ogni valutazione sull'efficacia dello snellimento procedurale di cui all'articolo 17 della legge n. 1 del 1978 (che ha elevato a 10 a 150 milioni il limite entro il quale è sufficiente, per le opere pubbliche, la semplice certificazione di esatto adempimento), può rilevarsi l'opportunità di adeguare a tale disposizione le previsioni parzialmente diverse recate dallo schema di disegno di legge sull'attività contrattuale.

Di altre disfunzioni riscontrate in materia di collaudi presso singole Amministrazioni si dirà infine nei capitoli ad esse relativi (18).

4. — *Aspetti particolari: servizi in economia ed atti di riconoscimento del debito*

Di ambedue gli argomenti che seguono si è diffusamente trattato nelle ultime relazioni, in particolare rilevando, per quanto attiene ai servizi in economia, come il sistematico ricorso operato da talune Am-

(16) Degna di nota è al riguardo la soluzione prevista in un disegno di legge presentato al Consiglio regionale sardo agli inizi del 1978 (disegno di legge n. 358, recante nuove norme in materia di bilancio e contabilità regionale), intesa ad istituire in bilancio un apposito fondo di riserva per «l'oscillazione prezzi». Nello stato di previsione della spesa dell'ANAS è stato nel 1978 inserito un distinto capitolo concernente gli oneri revisionali (509): si vedano peraltro al riguardo le considerazioni formulate nella precedente relazione (vol. II, pag. 221), nonché nella presente (Parte II, Sezione II, capitolo XVI).

(17) Non a caso l'aspetto retributivo è espressamente preso in considerazione dallo schema di disegno di legge sull'attività contrattuale in generale.

(18) Relativamente all'attività contrattuale del Ministero della difesa, si è in sede di controllo rilevata l'anomala frequenza con la quale giudizi negativi espressi in primo grado sui risultati dell'esecuzione contrattuale si convertono, presso la Commissione d'appello, in accettazione dei beni con applicazione di modici sconti sul corrispettivo convenuto.

ministrazioni — in assenza di un regolamento da esse emanato ai sensi dell'articolo 8, primo comma, della legge di contabilità generale (19) — a singole autorizzazioni del Ministro per la conduzione in economia di particolari servizi, concretasse anche eccezioni alla istituita competenza funzionale dei dirigenti nel settore dei contratti.

È al riguardo da prendere atto, comunque, che sull'esigenza di una ridefinizione della disciplina legislativa in questione concorda l'Amministrazione (20), nel rilievo, soprattutto, dell'incidenza in materia esercitata e dalle norme sul decentramento dirigenziale e dalla legge, tuttora da emanare, sulle procedure contrattuali in genere.

Circa, poi, l'anomala frequenza con la quale le Amministrazioni continuano a fare ricorso all'istituto del riconoscimento del debito onde avviare all'intempestivo avvio delle procedure contrattuali, non possono che reiterarsi i rilievi in passato formulati (21). Sul fenomeno potranno d'altra parte positivamente influire sia la progettata emanazione di disposizioni che consentano, nei casi di urgenza, l'anticipata esecuzione dei contratti (22), sia la prevista nuova disciplina delle locazioni degli immobili di proprietà privata da adibire a sede di uffici statali.

5. — *Profili sostanziali dell'attività contrattuale*

Al di là delle questioni che si correlano allo svolgimento dell'iter contrattuale, talune considerazioni riguardano problemi emersi dal controllo sull'attività negoziale esplicita da singole Amministrazioni nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali. Così può dirsi, in genere, per il problema della quota di spesa riservata dalla vigente legislazione in favore del Mezzogiorno (23), come anche nei casi — soprattutto connessi al decentramento regionale — d'incerta definizione della competenza a contrattare dello Stato in determinate materie (24), ovvero

(19) Sono stati nel corso dell'anno emanati i regolamenti per i servizi in economia del Ministero dei beni culturali (decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1978, n. 509) e del Ministero del turismo (decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 1978, n. 1031). In ordine a problemi particolari posti dalla perdurante carenza di una normativa regolamentare relativa ai contratti in economia delle Ferrovie dello Stato, si veda il Cap. XXVII della Sezione II, nonché la pronuncia ivi citata della Sezione del controllo (n. 953 del 15 marzo 1979).

(20) Si vedano le « Note informative al Parlamento in ordine alle osservazioni mosse dalla Corte sul rendiconto dell'esercizio 1977 » premesse al Rendiconto generale 1977.

(21) Tra gli inconvenienti non meramente formali della prassi in discorso è anche quello di non consentire l'applicazione alle locazioni dello Stato del regime vincolistico.

(22) In tal senso dispone, come è noto, lo schema di disegno di legge sulle procedure contrattuali.

(23) In proposito si veda l'ordine del giorno presentato alla Camera dei deputati nella decaduta VII legislatura con il n. 02432 (tab. 12.10.7) ed accolto dal Governo.

(24) Una questione si è in concreto posta, ad esempio, per le opere idrauliche di III categoria (cfr. Sezione controllo, n. 881 dell'8 giugno 1978) per le quali la competenza dello Stato permane ove le opere stesse attengano a bacini idrografici interregionali (articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1978).

delle competenze, in altri settori parimenti incerte, dell'una o dell'altra Amministrazione (25).

Questione più generale, ma priva ancora di concreti profili applicativi, è quella della possibile incidenza della programmazione sull'attività negoziale, che in particolare riguarda la programmazione delle commesse pubbliche preannunciata dalla Relazione previsionale e programmatica per il 1979, come anche, nel settore dell'energia, dal CIPE in sede di aggiornamento del piano energetico (26).

Sotto l'aspetto funzionale, appare poi interessante cogliere la sempre più marcata tendenza dell'Amministrazione statale ad utilizzare lo strumento del contratto per demandare ad operatori privati non soltanto l'espletamento di compiti e mansioni in astratto affidabili al proprio personale, ma addirittura, in ipotesi ormai non più rare, l'esplicazione di attività istituzionalmente proprie dello Stato.

Il fenomeno — che da un lato si inquadra nella generale spinta alla privatizzazione riscontrabile oggi nei più diversi settori ma che, dall'altro, può interpretarsi anche come allarmante sintomo di insufficienza strutturale dell'apparato statale nel suo complesso — nasce per lo più dal combinarsi di diverse indicazioni legislative; ma delicate questioni interpretative insorgono nei casi in cui ad esso concorrono orientamenti propri dell'Amministrazione che spesso si pongono ai limiti della legittimità, comunque concretando prassi devianti.

Al riguardo, non possono fornirsi che indicazioni esemplificative, le quali si riferiscono all'attività contrattuale posta in essere dal Ministero delle finanze in applicazione di varie e recenti disposizioni normative, per affidare ad organismi estranei alla sfera pubblica (Consorti tra gli esattori delle imposte dirette, istituti di credito, società a partecipazione statale indiretta) un'estesa porzione dei suoi compiti istituzionali (27); la serie di convenzioni che il Ministero dell'industria è autorizzato a stipulare per demandare ad istituti di credito la gestione di interventi agevolativi, ivi compresi i contributi in conto interessi, ovvero per assicurarsi l'apporto di esperienze esterne nell'ambito della attività programmatica di cui alla legge sulla ristrutturazione e riconversione industriale (28); il già citato affidamento a privati operatori delle progettazioni delle opere pubbliche di maggiore complessità (29);

(25) Cfr. ad esempio, Sezione controllo n. 865 del 13 aprile 1978. In materia di costruzioni militari, sono state in passato ripetutamente segnalate dalla Corte le remore e le difficoltà di coordinamento che derivano dalla promiscua competenza, nel settore, dell'Amministrazione militare e quella dei lavori pubblici. Problemi analoghi di coordinamento si pongono per i lavori di completamento dell'aeroporto di Fiumicino.

(26) Delibera del 23 dicembre 1977. Si veda anche, in proposito, il documento presentato alle Camere dal Governo nel gennaio 1979 recante il programma triennale 1979-1981. Una settoriale programmazione delle commesse è stata ad esempio prevista, nell'ambito degli interventi per il rammodamento ed il potenziamento delle Ferrovie dello Stato, della legge 11 agosto 1978, n. 503: per più approfondite notazioni sull'argomento, si veda il capitolo XXVII della Sezione II.

(27) Cfr. al riguardo relazione sull'esercizio 1976, pag. 264.

(28) Per ampie notazioni su tali aspetti, come anche su altri strumenti di acquisizione di esperienze esterne, si rinvia al Cap. XIII della Sezione II.

(29) Si veda, ad esempio, il cap. XII che segue, relativamente al settore dell'edilizia penitenziaria, nonché il cap. XXVII, per il piano di ammodernamento e potenziamento delle Ferrovie dello Stato (articolo 8 legge n. 503 dell'11 agosto 1978).

il ricorso sempre allo strumento contrattuale, presso il Ministero dell'industria come per altri Dicasteri, per l'utilizzazione di « esperti » estranei all'Amministrazione (30), ricorso che viene ad affiancarsi all'esteso novero delle ipotesi in cui l'assunzione di personale con contratto di diritto privato non è preordinata ad esigenze di così selezionata preparazione; la prassi, rilevata per l'Amministrazione della Difesa (31), di provvedere contrattualmente non solo ad operazioni materiali affidabili ai dipendenti in servizio (pulizia, raccolta e trasporto di rifiuti, eccetera), ma anche all'espletamento di servizi specializzati e connessi alla difesa (revisione e manutenzione di mezzi e apparecchiature belliche); l'area tuttora assai estesa coperta dagli appalti di servizio della Azienda ferroviaria, nonostante il susseguirsi nel tempo di leggi intese a riassorbire nell'ambito aziendale i servizi così gestiti ed il personale delle ditte aggiudicatrici (32); i casi, relativamente numerosi, emersi in sede di controllo, di convenzioni per studi o ricerche da effettuare in materie demandate alla competenza consultiva di organi statali appositi ovvero per l'espletamento di attività strettamente correlate all'esercizio di funzioni autoritative proprie del pubblico potere (33).

Assai meno generalizzato di quello sinora in discorso, ma comunque meritevole di cenno, è infine il fenomeno di contratti preordinati ad ampliare la sfera dei vantaggi extra-retributivi e non monetizzati di particolari categorie di dipendenti statali: accanto alle ipotesi in passato riscontrate presso l'Azienda ferroviaria (contratti, ad esempio, per il servizio di pulizia degli alloggi o per prestazioni di custodia degli automezzi del personale), può al riguardo citarsi il tipico esempio dei lavori di miglioramento delle sedi e degli impianti dopolavoristici, con relative attrezzature, che le singole Aziende autonome sono autorizzate legislativamente a ricomprendere nei propri programmi di investimento patrimoniale (34).

(30) Il fenomeno -- che non merita certo di per sè negativi apprezzamenti -- si verifica tradizionalmente presso il Ministero del bilancio. Si veda nella legislazione più recente, oltre alla citata legge n. 675 del 1977, sulla ristrutturazione e riconversione industriale, l'articolo 53 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, sulla riforma sanitaria, nonché l'articolo 8 della legge n. 457 del 5 agosto 1978, relativamente alla utilizzazione di esperti presso il Segretariato generale del Comitato per l'edilizia residenziale.

(31) Vedi, *infra*, cap. VIII.

(32) Si vedano le osservazioni al riguardo contenute nel cap. XXVII.

(33) Cfr. Sezione del controllo n. 730 del 20 dicembre 1976; n. 843 del 12 gennaio 1978; n. 957 del 29 marzo 1979.

(34) In proposito, si veda la relazione sull'esercizio 1977, vol. I, pag. 372.