

PARTE SECONDA

**CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITÀ
DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO**

PARTE SECONDA

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITÀ
DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

SEZIONE I

CONSIDERAZIONI GENERALI

SEZIONE I

CONSIDERAZIONI GENERALI

CAPITOLO I.

ATTIVITÀ NORMATIVA DEL GOVERNO

Nel corso dell'esercizio 1979 la *decretazione di urgenza* ha registrato un ulteriore incremento rispetto alle dimensioni già rilevanti del fenomeno nell'anno precedente. I decreti-legge emanati hanno infatti raggiunto il numero di 69 (50 nel 1978) (1), anche per effetto della reiterazione — come si vedrà — di provvedimenti non convertiti.

Una visione d'insieme dei decreti-legge testimonia una crescente difficoltà di funzionamento del meccanismo ordinario di produzione legislativa, al quale l'articolo 77 della Costituzione sembra apprestare un sussidio del tutto eccezionale.

Degno di segnalazione è in proposito il caso dei decreti legge (nn. 20 e 21 del 30 gennaio; n. 100 del 19 marzo; nn. 148 e 149 del 23 maggio; n. 156 del 26 maggio; nn. 207 e 210 del 19 giugno; n. 235 del 25 giugno; n. 243 del 27 giugno; n. 434 del 6 settembre; n. 467 del 24 settembre; n. 505 del 17 ottobre; n. 535 del 31 ottobre; n. 558 del 5 novembre; n. 577 del 16 novembre; nn. 629 e 630 del 15 dicembre; n. 654 del 19 dicembre; nn. 664, 676, 677 del 30 dicembre) con i quali sono stati prorogati termini disposti dalla previgente legislazione ordinaria, talora già prorogati da altri decreti-legge.

Dei 69 decreti-legge emanati, 38 non sono stati dal Parlamento convertiti in legge (2), dando vita tra l'altro, in alcuni casi, a delicati problemi di diritto transitorio.

(1) L'incremento del 1978 rispetto al precedente esercizio era stato di 3 decreti-legge.

Nel 1979 si è fatto ricorso all'emanazione dei decreti-legge nelle materie interessanti la Presidenza del Consiglio dei Ministri (23); i Ministeri: dell'industria (9), delle finanze (7), della pubblica istruzione (5), di grazia e giustizia (3), del lavoro e previdenza sociale (3), del tesoro (3), dell'interno (3), della difesa (3), della sanità (2), dell'agricoltura e foreste (2), dei lavori pubblici (2), dei trasporti (1), del turismo (1), della marina mercantile (1), delle partecipazioni statali (1).

(2) Nel numero citato sono ricompresi i decreti aventi lo stesso oggetto — specificatamente indicati nel testo — più volte prorogati.

Nello stesso quadro, inoltre, va riguardata la prassi di reiterare con nuovi decreti-legge gli effetti di precedenti decreti non convertiti (tale è il caso dei decreti-legge: 29 marzo 1979, n. 100, concernente la durata in carica delle commissioni regionali e provinciali per l'artigianato, prorogato con decreto-legge 26 maggio 1979, n. 156 (3); 23 marzo 1979, n. 148, recante norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, prorogato con decreto-legge 24 settembre 1979 n. 467 (3); 25 giugno 1979, n. 235, in materia di incarichi al personale docente e di nomina di esperti negli istituti professionali (3), prorogato con decreto-legge 6 settembre 1979, n. 434 (4); 17 ottobre 1979, n. 505, concernente provvedimenti di rilascio per gli immobili adibiti ad uso di abitazione, prorogato con decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 629 (5); 31 ottobre 1979, n. 535, recante norme per il personale precario delle Università, prorogato con decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 664 (6); 5 novembre 1979, n. 558 concernente l'obbligo dell'installazione dei misuratori meccanici occorrenti per l'accertamento quantitativo dei prodotti petroliferi, prorogato con decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 677 (6). Ed è da soggiungere in proposito che la reiterazione dei decreti di medesimo od analogo contenuto dà vita a problemi di valutazione con riguardo al dettato dell'articolo 77 della Costituzione.

I problemi richiamati sembrano porsi con particolare accentuazione per i casi di decreti-legge attinenti a riforme di carattere generale, e recanti, fra l'altro, norme con efficacia retroattiva. Sotto tale profilo, può ricordarsi il decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163 (nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato), cui si accennerà più diffusamente nel successivo capitolo III.

Per quanto concerne l'attività legislativa delegata, vanno segnalati i numerosi casi di mancato esercizio di deleghe legislative. Possono ricordarsi in proposito la mancata attuazione della delega conferita al Governo con la legge 4 agosto 1978, n. 438, scaduta il 31 ottobre 1979, per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale (7) e di quella, prevista dall'articolo 7 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, per la ristrutturazione ed il potenziamento degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera e degli uffici veterinari di confine, di porto e di aeroporto (8). Talvolta il mancato esercizio della delega ne ha comportato il rinnovo, come nei casi delle deleghe contenute nella legge 9 ottobre 1971, n. 825 per l'adozione di uno o più testi unici intesi a coordinare le norme emanate in attuazione della riforma tributaria (articolo 17) (9), per il riordina-

(3) Non convertito in legge.

(4) Convertito in legge 8 novembre 1979, n. 566.

(5) Convertito in legge il 15 febbraio 1980, n. 25.

(6) Non convertito in legge.

(7) E, pertanto, cessata anche l'attività dell'apposita Commissione consultiva, costituita per l'emanazione del nuovo testo del codice di procedura penale.

(8) La delega è scaduta il 28 dicembre 1979.

(9) Il termine di delega, prorogato, da ultimo, con l'articolo 12 della legge 13 aprile 1977, n. 114, verrà a scadere il 31 dicembre 1980.

mento degli uffici e dei ruoli del personale dell'Amministrazione finanziaria, delle attribuzioni della polizia tributaria nonché per il decentramento e la semplificazione dei procedimenti amministrativi e dei relativi controlli (articolo 11, nn. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10 e 13), per la disciplina organica delle entrate tributarie degli enti locali territoriali in relazione alla riforma tributaria ed alle funzioni ed ai compiti che avrebbero dovuto essere assegnati agli enti stessi con il nuovo ordinamento (articolo 12) (10).

Una particolarità che si è riscontrata nel corso dell'esercizio è quella della deliberazione, da parte del Consiglio dei Ministri, dei provvedimenti delegati l'ultimo giorno della scadenza della delega (11) (l'ipotesi si è verificata, ad esempio, per l'adozione del decreto del Presidente della Repubblica n. 761 del 20 dicembre, concernente lo stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali e del decreto del Presidente della Repubblica n. 886 del 24 maggio, contenente integrazioni alle norme di polizia delle miniere e delle cave).

Sono stati emanati nel corso dell'esercizio 40 regolamenti, attinenti ai settori amministrativi del pubblico impiego (12), della contabilità pubblica (13), della sicurezza (14), della difesa (15), della scuola (16), della edilizia (17), delle poste (18), dei servizi marittimi (19) e dei servizi elettorali (20).

(10) Di conseguenza, il periodo di finanziamento provvisorio è stato prorogato con decretazione d'urgenza anche per l'anno 1980, nei confronti delle regioni a statuto ordinario o speciale e delle camere di commercio (decreto legge 30 dicembre 1979, n. 662). Tale sistema è stato, parimenti, prorogato anche per i comuni i quali, però, per effetto della legge 21 dicembre 1978, n. 843 (cosiddetta legge finanziaria) ricevono le somme sostitutive dei soppressi tributi dal Ministero dell'interno e non più dall'Amministrazione finanziaria.

(11) Una recente proposta di legge costituzionale (n. 1486, presentata alla Camera dei deputati il 6 marzo 1980) stabilisce espressamente che nel termine previsto dalla legge di delega debba essere effettuata anche la pubblicazione dei relativi decreti. Sono evidenti le finalità pratiche delle proposte norme interpretative, finalità che sono da ricondurre all'esigenza di impedire elusioni del limite temporale posto dal delegante, dato che, rimanendo gli atti precedenti alla pubblicazione sforniti di pubblicità, viene spesso meno la possibilità di accertare l'osservanza del termine.

Dell'argomento si è occupata anche la Corte costituzionale in una non recente sentenza (n. 39 del 6 luglio 1959).

(12) Decreti del Presidente della Repubblica n. 41 del 6 febbraio 1979; n. 57 dell'8 gennaio 1979; n. 121 del 9 marzo 1979; n. 144 del 13 marzo 1979; n. 191 del 1° giugno 1979; nn. 221, 222, 223, 224, 225, 226 e 251 del 7 giugno 1979; n. 291 del 15 febbraio 1979; n. 410 dell'11 giugno 1979; n. 492 del 25 giugno 1979; n. 509 del 17 settembre 1979; n. 565 del 29 settembre 1979; n. 601 del 29 novembre 1979; n. 611 del 29 settembre 1979; n. 691 del 4 novembre 1979; n. 758 del 23 novembre 1979; n. 761 del 20 dicembre 1979; n. 768 del 22 dicembre 1979.

(13) Decreti del Presidente della Repubblica nn. 252 e 297 dell'11 giugno 1979; n. 421 del 19 giugno 1979; n. 461 del 2 agosto 1979; n. 696 del 18 dicembre 1979; n. 718 del 30 novembre 1979.

(14) Decreti del Presidente della Repubblica n. 28 del 16 gennaio 1979; n. 469 dell'11 giugno 1979.

(15) Decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1979, n. 780.

(16) Decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 1979, n. 50.

(17) Decreto del Presidente della Repubblica 20 luglio 1979, n. 394.

(18) Decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1979, n. 667.

(19) Decreti del Presidente della Repubblica n. 501 del 1° giugno 1979 e n. 600 del 20 luglio 1979.

(20) Decreti del Presidente della Repubblica nn. 117 e 118 del 10 aprile 1979.

La principale notazione che può farsi in tale materia concerne la mancata emanazione di norme regolamentari, pur contemplate tassativamente dalla legge. A parte il caso di taluni regolamenti previsti da leggi remote, non sono stati ancora emanati, tra gli altri: i regolamenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967 n. 18 relativi: alla istituzione di comitati di coordinamento per questioni inerenti a Paesi o aree geografiche, Enti o Organizzazioni internazionali, particolari materie o specifici settori di attività (articolo 19, terzo comma), alle modalità per l'assegnazione di posti a funzionari diplomatici specializzati (articolo 32, ultimo comma), alle particolari qualificazioni che i funzionari diplomatici, siano o meno specializzati, possono conseguire mediante corsi o esperienze di servizio (articolo 100, primo e penultimo comma), ai documenti interessanti la carriera, in relazione alle particolari esigenze del servizio all'estero (articolo 113, ultimo comma); il regolamento per il parco della Calabria, previsto dall'articolo 4 della legge 2 aprile 1968, n. 503; i regolamenti in materia di protezione civile e servizi antincendi previsti dagli articoli 13 e 21 della legge 8 dicembre 1970, n. 996; i regolamenti previsti dagli articoli 3 e 7 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, per quanto concerne i programmi di esame per concorsi unici ed i regolamenti di esecuzione occorrenti perché siano determinati i ruoli per i quali si possono indire concorsi unici, nonché per tutti i concorsi, gli specifici titoli di studio, le particolari categorie di titoli da valutare, le procedure per l'espletamento dei concorsi e la composizione delle Commissioni esaminatrici; il regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 347 del testo unico delle leggi doganali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43; le norme di esecuzione al nuovo codice postale, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, (articolo 2); le norme di esecuzione previste dall'articolo 24 della legge 27 dicembre 1973, n. 878, recante provvidenze per l'industria cantieristica (21); il regolamento previsto dall'articolo 13 della legge 1° marzo 1975, n. 47 sulla difesa dei boschi dagli incendi; il regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 4 marzo 1976, n. 328, relativo al riordinamento del Consiglio superiore della Pubblica amministrazione; il regolamento di attuazione dell'articolo 8 della legge 8 gennaio 1979, n. 8 in materia di impiego del personale artistico e tecnico, adottata in attesa del riordinamento della materia, cui avrebbe dovuto provvedersi con la legge organica di riforma delle attività musicali (22).

Il fenomeno segnalato non dà luogo a rilievi di legittimità ma si riflette sull'applicabilità di disposizioni di legge, comportando difficoltà ed incertezze nello svolgimento dell'azione amministrativa

(21) Restano tuttora vigenti nella materia le disposizioni contenute nel regio decreto 13 aprile 1939, n. 1101.

(22) Tale legge avrebbe dovuto essere emanata, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 8 del 1979, entro il 31 dicembre 1979.

e traducendosi talvolta nella inattuazione delle disposizioni stesse. Può, in proposito, ricordarsi l'annosa vicenda relativa all'emanazione del regolamento per l'elezione dei rappresentanti del personale in seno ai consigli di amministrazione (articolo 7 della legge 28 ottobre 1970 n. 775), conclusasi soltanto nel 1979 con l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 41 del 6 febbraio.

Tra gli atti a contenuto regolamentare un cenno va fatto ai decreti del Presidente della Repubblica con i quali vengono emanati gli accordi collettivi di lavoro del settore del pubblico impiego (decreto del Presidente della Repubblica n. 509 del 16 ottobre 1979 e n. 768 del 22 dicembre 1979, concernenti la disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti pubblici di cui alla legge n. 70 del 1975, contenuta nelle ipotesi di accordo del 31 luglio e 18 settembre 1979).

CAPITOLO II.

ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. — *Premessa.*

Il dibattito politico-culturale attorno ai problemi della organizzazione amministrativa dello Stato e, più in genere, dell'intero settore pubblico poggia su basi più solide, nel 1979, dopo la presentazione da parte del Ministro per la funzione pubblica di un « Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato » (1).

Il Rapporto intende sottoporre al Parlamento le grandi opzioni preliminari alla impostazione concreta di una attività legislativa ed amministrativa di riforma la cui ampiezza ed importanza esigono — secondo una prassi in uso nei principali Paesi europei — una definizione preliminare delle scelte di indirizzo politico-programmatico da parte del Parlamento.

In attesa dell'esito della discussione parlamentare resta la utilità di una ricognizione dei problemi e delle tendenze che caratterizzano l'esperienza amministrativa e si connettono, in particolare, per quanto attiene alla prospettiva propria della Corte, alla gestione finanziaria pubblica.

Proprio dal confronto fra dati dell'esperienza amministrativa e indirizzi programmatici può derivare un concreto contributo alla individuazione di soluzioni realistiche, fondate su quel criterio di « fattibilità amministrativa » che lo stesso Rapporto suggerisce come necessario momento di verifica per la legislazione in materia di gestione finanziaria pubblica e di intervento pubblico nell'economia.

(1) Rapporto trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica, il 16 novembre 1979.

Una così vasta e organica prospettazione degli indirizzi di una riforma della pubblica amministrazione trova riscontro solo in precedenti non prossimi, da quelli elaborati dal Ministero per la costituente, a quelli espressi durante i lavori stessi della Assemblea costituente, ai rapporti del Ministro della pubblica amministrazione del 1953 sul decentramento amministrativo e del 1963, nonché in talune organiche proposte istituzionali connesse alla esperienza di programmazione condotta negli anni sessanta.

2. — *Gli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica.*

Nella relazione passata la Corte ha posto in rilievo il significato e le implicazioni della legge 5 agosto 1978, n. 468 che ha introdotto nel nostro ordinamento — muovendo anche da rilevanti insegnamenti delle esperienze dei principali Stati industriali — un procedimento di programmazione del bilancio e della gestione finanziaria pubblica. Sotto il profilo delle conseguenze organizzative si sono poste in evidenza — già nella passata relazione — le serie implicazioni del nuovo ordinamento del bilancio soprattutto in termini di esigenza di rafforzamento delle funzioni di coordinamento esercitate in via generale dalla Presidenza del Consiglio e dai Ministri finanziari e di adeguamento degli apparati competenti per la preparazione e l'istruttoria delle relative decisioni.

La mancata disciplina dell'ordinamento della Presidenza e del Governo contribuisce a rendere più evidenti, in presenza delle tendenze in atto della finanza pubblica, le carenze dell'azione di coordinamento e di indirizzo costituzionalmente affidate al Presidente del Consiglio (2), proprio mentre emergono tendenze ed esigenze di una trasformazione della funzione di coordinamento come funzione programmatrice.

a) La Presidenza si pone come il naturale termine di riferimento di questa « domanda » di coordinamento.

Possono essere richiamati alcuni fenomeni più evidenti:

— il ritorno ad una pluralità di sedi interministeriali con competenze economiche (CIPI, CIPAA, CIPES...) pur generando gravi problemi rispetto all'esigenza di unità dell'indirizzo di politica economica restituisce, di fatto, al Presidente del Consiglio ed al Consiglio dei Ministri compiti di arbitraggio dei contrasti e di decisione finale (e talora, come nel caso del piano sanitario nazionale e del programma agricolo-alimentare, competenze specifiche di approvazione definitiva degli atti di programmazione);

— il rilievo delle funzioni di politica economica connesse con la presenza italiana nella comunità economica europea e con gli organismi internazionali preposti alla cooperazione fra i maggiori Paesi industriali, nonché alla politica verso i Paesi in via di sviluppo, che chiamano in causa direttamente compiti esterni e poteri di coordinamento all'interno, del Presidente del Consiglio;

— la attribuzione al Consiglio dei Ministri, e per delega di questo al Presidente del Consiglio, della potestà di indirizzo e coor-

(2) Sulla conseguenza di tale stato di fatto in termini di attività normativa del Governo si sono posti in luce taluni aspetti nel Capitolo I della Sezione II.

dinamento nei confronti delle Regioni, attraverso la quale viene, in sostanza, ad assumere rilievo giuridico la vincolatività degli indirizzi di politica economica nazionale nei confronti degli interventi regionali (articolo 3 legge n. 382 del 1975; articolo 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977);

— le funzioni esercitate, nella prassi consolidata, dal Presidente del Consiglio nella guida delle consultazioni aventi ad oggetto scelte di programmazione, « riforme » sociali ed economiche o specifici temi di politica economica di breve e di medio periodo, con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e con le organizzazioni delle categorie imprenditoriali;

— le funzioni attribuite al Consiglio dei Ministri e al Presidente del Consiglio in materia di contrattazione collettiva e di ordinamento del pubblico impiego.

Il divario fra la crescente responsabilità gravante, di fatto o in virtù di innovazioni legislative, sul Presidente del Consiglio e la debolezza organizzativa dell'apparato della Presidenza diviene, di conseguenza, sempre più sensibile.

Una risposta ai problemi così delineati appare abbozzata, nella composizione dell'attuale Governo, con la attribuzione di compiti di coordinamento, ausiliari rispetto a talune fra le più rilevanti funzioni del Presidente, a nuove figure di Ministri senza portafoglio rispettivamente incaricati di compiti di coordinamento della politica economica e di quelli concernenti la presenza italiana nella CEE. Tali compiti sembrano da collegare alla tendenza a creare presso la Presidenza organi di « staff » (affidati alla responsabilità politica di Ministri senza portafoglio) ausiliari rispetto ai compiti di coordinamento generale del Presidente e del Consiglio dei Ministri.

Si tratta, tuttavia, di tendenze embrionali la cui durevolezza ed efficacia dovrà essere oggetto di verifica nella reale esperienza e che appaiono, comunque, destinate a trovare una loro collocazione naturale nella sede della legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio e del Governo di cui all'articolo 95 della Costituzione.

b) Restano, tuttavia, preminenti, nell'ordinamento vigente (pur dinanzi alla descritta tendenza evolutiva dei poteri della Presidenza) le responsabilità di coordinamento della finanza pubblica proprie dei Ministri finanziari.

La crescita delle dimensioni quantitative della gestione pubblica ed alcuni fenomeni sostanziali pongono le amministrazioni finanziarie dinanzi a compiti nuovi.

Fra gli aspetti della gestione che incidono profondamente sull'assetto organizzativo dello Stato possono essere individuati, come è noto, la crescita della spesa per trasferimenti alle imprese, legata in modo peculiare agli andamenti economici successivi alla crisi petrolifera del 1973 e particolarmente accentuata nel caso italiano, e

la espansione dei trasferimenti verso il sistema delle autonomie locali (Regioni, Province, Comuni). Quest'ultimo aspetto appare peculiare della evoluzione della finanza pubblica nel nostro Paese negli anni settanta, collegandosi ad un decentramento crescente delle competenze decisionali sul versante della spesa (decreti delegati del 1972 e del 1977, legge sanitaria...; ecc.) cui corrisponde, all'inverso, un crescente accentramento della politica della entrata (legge tributaria e, per quanto attiene all'indebitamento, legge n. 468).

E dinanzi a questi fenomeni sommariamente richiamati che, a partire dal processo innovativo in materia di bilancio concluso dalla legge n. 468 del 1978, il governo dell'economia è apparso sempre più caratterizzato dallo sforzo di ricondurre sotto controllo gli andamenti complessivi di una gestione che tende, per la sua naturale tendenza evolutiva, a sottrarsi alla governabilità complessiva dei pubblici poteri.

Il Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato indica, al capitolo 5°, alcune linee guida di una generale riorganizzazione della organizzazione pubblica tesa a fronteggiare i fenomeni richiamati. È qui sufficiente soffermarsi su alcune più specifiche risposte e tendenze verificatesi all'interno dei Ministeri finanziari nell'ultimo esercizio (3).

Il Ministero del tesoro ha svolto una rilevante attività per la attuazione della legge n. 468 conseguendo risultati importanti soprattutto sul terreno dell'arricchimento del sistema informativo e previsionale sugli andamenti della gestione pubblica dello Stato e del settore pubblico allargato e della unificazione dei sistemi di contabilità dei diversi soggetti pubblici (comuni e province, enti pubblici non economici).

Sembra ancora carente, tuttavia, un più generale sforzo di riorganizzazione complessiva del Ministero e, in primo luogo, della Ragioneria generale dello Stato e della Direzione generale del tesoro, volto a conseguire, in termini di modelli organizzativi e di specializzazione professionale dei funzionari, un insieme di capacità programatorie e gestionali come quelle richieste dalle indicate evoluzioni dell'ordinamento del bilancio e della contabilità pubblica. Con queste perduranti difficoltà organizzative (che pur non sono per loro natura risolvibili entro limiti di breve periodo) concorrono le più generali difficoltà politico-istituzionali a spiegare l'incompleta attuazione della legge n. 468: la mancanza di un bilancio pluriennale nella versione programmatica; l'incerto confine fra legge finanziaria e legge di bilancio; la mancata introduzione della classificazione per leggi e per programmi; la carenza dello schema del rendiconto generale rispetto alle nuove previsioni dell'articolo 22 penultimo comma della legge n. 468.

(3) Tali aspetti sono affrontati analiticamente nei capitoli della Parte II, Sezione II, dedicati al Ministero del bilancio e della programmazione economica, al Ministero del tesoro, al Ministero delle finanze. Taluni profili generali attinenti al coordinamento della finanza pubblica sono ripresi nella Parte III, Capitolo I.

Il Ministero del bilancio e della programmazione economica dopo la crisi funzionale ed organizzativa che è seguita all'esaurimento della esperienza di programmazione globale condotta negli anni sessanta, sembra ancora, nonostante sia stato investito da nuovi compiti con la legge n. 468, alla ricerca di una propria identità nel sistema di governo dell'economia. Il dibattito politico-culturale continua a prospettare soluzioni riformatrici alternative talora radicali (sino a prospettare l'assorbimento delle funzioni programmatiche, da un lato, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per quello che attiene all'indirizzo generale della politica economica, dall'altro al Ministero del tesoro per i profili concernenti la programmazione di bilancio e finanziaria in senso proprio) (4).

Le tendenze più recenti, quali si esprimono nella concreta esperienza di governo ed amministrativa (e come sono prospettate fra l'altro nella Relazione previsionale e programmatica per il 1980) sembrano delineare alcune possibili linee evolutive:

il ruolo centrale del Ministero del bilancio e della programmazione, attraverso il peso crescente del Fondo per i programmi regionali di sviluppo, come momento di coordinamento e di confronto fra programmazione nazionale e programmazione regionale e locale;

il recupero da parte del Ministero stesso, attraverso la nuova « globalità » che la legge n. 468 intende assicurare alla Relazione previsionale e programmatica, di una funzione unificante rispetto alle molteplici programmazioni settoriali operanti in base alla legislazione vigente;

l'esercizio, che è connesso ai compiti di cui ai punti precedenti, di una funzione di stimolo e coordinamento operativo dei programmi di investimento pubblici (5).

Le linee di una generale riorganizzazione del Ministero delle finanze — da tempo allo studio ed oggetto già nella passata legislatura di un documento di indirizzo recante le linee di un « programma di ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria » (6) — sono state delineate dal Ministro alle Camere con un nuovo documento del dicembre 1979 e sono oggetto di un apposito schema di disegno di legge (concepito come legge di delega). Tale sforzo riformatore (sui cui contenuti si riferisce nell'apposito capitolo della presente relazione dedicato al Ministero) trova alcune importanti anticipazioni nella normativa della legge finanziaria per il 1980, sulla quale si tornerà più avanti.

Ciò che occorre qui sottolineare è la tendenza ad affrontare i temi organizzativi sul versante dell'entrata in stretta connessione con la impostazione globale della legge n. 468, e quindi in termini omogenei con il disegno di una programmazione del settore pubblico allargato, nonché con gli indirizzi generali di riforma dell'amministrazione contenuti nel rapporto del Ministro per la funzione pubblica.

(4) Si veda anche il Capitolo VI della Parte II dedicato appunto al Ministero del bilancio e della programmazione economica.

(5) Su questo aspetto si tornerà nel seguente paragrafo.

(6) Atto Senato VII legislatura, Doc. XXX, n. 6, comunicato alla Presidenza il 15 marzo 1979.

3. — *Le tecniche di amministrazione.*

La ricerca di una più elevata produttività e di un maggior grado di efficacia dell'azione amministrativa costituisce uno dei corollari della impostazione di una programmazione di bilancio come quella delineata dalla legge n. 468. E, del resto, ovvia la necessità di tradurre le impostazioni e gli schemi decisionali della gestione della finanza in termini di revisione di modelli organizzativi e di procedimenti che ne rendano possibile la applicazione.

a) Gli indirizzi delineati in materia dal più volte citato rapporto sull'Amministrazione dello Stato trovano riscontro in alcune iniziative di portata generale già intraprese all'interno del sistema di governo dal Ministro per la funzione pubblica.

La stessa figura di questo Ministro senza portafoglio (che è stata inclusa, come già detto, nelle ultime due compagini governative) sembra discostarsi nettamente da quelle analoghe che ne costituiscono il precedente (Ministro per la organizzazione della pubblica Amministrazione, per la riforma burocratica ecc.) superate dall'articolo 11 della legge n. 382 del 1975, che ne aveva ricondotto direttamente le attribuzioni al Presidente del Consiglio dei Ministri. Il nuovo incarico ministeriale sembra, infatti, collegarsi ad una concezione simile a quella che ispira gli incarichi (dei quali si è accennato nel precedente paragrafo) per il coordinamento della politica economica e per le politiche comunitarie; in questo caso in particolare il Ministro è chiamato a cooperare con il Presidente del Consiglio per l'esercizio delle funzioni concernenti l'organizzazione amministrativa e il pubblico impiego.

La stessa natura tende ad assumere, in questo contesto il Ministro per le regioni, quanto alle funzioni di indirizzo e coordinamento di cui alla legge 382 del 1975 ed al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Dei limiti di tale tipo di soluzione si è già detto nel precedente paragrafo.

Guardando alle attività avviate in sede collegiale di Governo, su proposta del Ministro della funzione pubblica, viene in primo piano il già ricordato rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato che, per le modalità prescelte di dialogo col Parlamento, incide anche sul modo di concepire il nesso — costituzionalmente delicato — fra Parlamento e Governo.

Per l'attuazione degli indirizzi così delineati — pur in attesa del dibattito parlamentare sul rapporto — si sono, in primo luogo, intraprese iniziative sul terreno conoscitivo e su quello dell'approfondimento e della precisazione in termini di proposta legislativa delle linee generali del rapporto stesso. Da un lato il Consiglio dei Ministri ha autorizzato, con apposita delibera, il Ministro per la funzione pubblica ad intraprendere, anche con il ricorso ad esperti ed istituti pubblici, una indagine conoscitiva approfondita sullo stato degli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione pubblica (orga-

nizzazione, personale, procedure, controlli, edilizia ecc.) (7). Tale indagine riflette la situazione del tutto carente dello stato di elaborazione della relazione annuale sullo stato dell'Amministrazione demandata all'approvazione del Consiglio superiore per la pubblica Amministrazione (ferma, com'è noto all'anno 1976).

Le attività di approfondimento ed elaborazione per le riforme prospettate nel rapporto è stata affidata ad una Commissione istituita dal Presidente del Consiglio dei ministri presso l'Ufficio del Ministro per la funzione pubblica (8), articolata per sottocommissioni competenti per materia (in particolare per le Aziende autonome, i contratti della pubblica Amministrazione, gli enti pubblici).

Di maggior rilievo istituzionale è la decisione, assunta da una deliberazione del Consiglio dei Ministri del 1° febbraio 1980, che provvede alla istituzione di una Conferenza permanente dei Direttori generali degli affari generali e del personale di tutti i Ministeri, alla più analitica indicazione concernente gli elementi che i Ministeri devono fornire ai fini della relazione sullo stato della pubblica Amministrazione di cui alla legge 28 ottobre 1970, n. 775 (articolo 30); alla istituzione, presso ogni Ministero, ed azienda autonoma, di un ufficio organizzazione.

Tale delibera del Consiglio dei Ministri sembra anticipare le soluzioni organizzative per un avvio di una esperienza di razionalizzazione dei metodi della gestione amministrativa da connettere alla programmazione di bilancio, così come impostata dalla più volte richiamata legge n. 468.

Fra i primi risultati dei lavori della Commissione sopra citata per l'attuazione degli indirizzi del rapporto sulla pubblica Amministrazione può essere segnalata la definizione di una relazione tecnica sui « metodi di misurazione delle produttività nella pubblica Amministrazione », concepita in modo omogeneo alla impostazione organizzativa della decisione del Consiglio dei Ministri sopra menzionata, come insieme di linee-guida per la attività degli uffici organizzazione dei Ministeri (9).

b) Gli andamenti della gestione della finanza pubblica hanno indotto i Ministeri finanziari ad assumere rilevanti iniziative di coordinamento e controllo direzionale volte a rendere più efficiente la azione amministrativa di spesa soprattutto nel campo degli investimenti pubblici diretti e dell'azione amministrativa per la riduzione delle evasioni fiscali attraverso una più efficace disciplina degli accertamenti.

Sui contenuti delle iniziative sopra richiamate si riferisce nei capitoli della presente relazione rispettivamente dedicati al Ministero

(7) Consiglio dei Ministri, delibera adottata nella seduta del 25 settembre 1979.

(8) Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 26 novembre 1979; 7 gennaio 1980.

(9) Commissione per lo studio dei problemi inerenti alla misurazione della produttività nella pubblica Amministrazione, relazione aprile 1980.

del bilancio e della programmazione economica ed al Ministero delle finanze.

Una delibera del CIPE (10) — concepita sulla base di delega ex articolo 3 della legge n. 382 anche come atto di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni — ha impostato una attività, da affidare ad esperti ed a personale comandato da altre Amministrazioni presso il Ministero del bilancio, volta a verificare lo stato di attuazione dei programmi di investimento pubblici (dello Stato, delle Regioni, degli enti pubblici e degli enti locali) ed a promuovere fra gli enti responsabili le opportune forme di coordinamento operativo.

L'iniziativa del Ministro del bilancio coglie, indubbiamente un problema reale di grande rilievo, apparendo evidente la necessità di individuare forme efficaci di coordinamento fra autorità centrali e sistema delle autonomie ai fini di una coerente politica di programmazione e di una tempestiva realizzazione dei programmi di investimento pubblici. Ed è, del pari, da sottolineare positivamente l'impiego — in via generale com'è noto non frequente — del potere di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni.

Ma proprio l'importanza e la delicatezza dei problemi affrontati soprattutto nei confronti degli enti di autonomia locale induce a ritenere indispensabile una più solida soluzione, che non potrà essere affidata se non alla legge, e che dovrebbe poggiare su un ripensamento complessivo delle modalità di razionalizzazione della gestione pubblica, in particolare per il controllo direzionale e il coordinamento dei programmi di investimento pubblici.

Tale riflessione appare rafforzata se si constata che sulla base dell'articolo 22 della legge n. 468 anche il Ministero del tesoro, attraverso i servizi dell'ispettorato generale di finanza, è chiamato ad intensificare le attività di verifica amministrativa-contabile sulle gestioni che interessano la finanza pubblica, ed a qualificarne i contenuti di controllo economico finanziario e di misura dei risultati (11).

Nel complesso — considerando accanto alle sopra richiamate iniziative ed attività istituzionali nel campo della spesa la disciplina del servizio centrale degli ispettori tributari di cui all'articolo 9 della legge finanziaria per il 1980, n. 146 del 24 aprile — sembra emergere una tendenza al rafforzamento dei meccanismi e degli apparati di controllo interno all'amministrazione che si iscrive fra le linee evolutive collegabili alla legge n. 468 del 1978.

4. — *L'Amministrazione dei trasferimenti alle imprese.*

La gestione della finanza pubblica nel 1979 conferma alcuni tratti caratterizzanti, nelle condizioni strutturali dell'economia ti-

(10) CIPE, delibera 17 gennaio 1980.

(11) Vedasi, il Capitolo XXV della Sezione II, Parte II, della presente relazione, sul Ministero del tesoro.

piche della fase successiva alla crisi petrolifera, il rapporto fra pubblici poteri e sistema economico: il peso crescente dei trasferimenti alle imprese; l'ampiezza degli interventi direttamente finalizzati al sostegno dell'occupazione soprattutto industriale; la revisione del ruolo e dei compiti delle imprese ed enti pubblici di intervento diretto nell'economia. Tali profili essenziali influiscono profondamente sull'organizzazione e sulla disciplina procedimentale della pubblica Amministrazione.

a) Il rilievo delle erogazioni finanziarie pubbliche alle imprese ha assunto dimensioni tali che l'attività istituzionale e gli apparati organizzativi di numerose amministrazioni centrali appaiono caratterizzati come « amministrazione di incentivi », ponendo complessi problemi di regolazione del rapporto fra organi pubblici ed imprese.

I problemi posti dalla suddetta attività amministrativa di incentivazione nei singoli Ministeri (in primo luogo quello dell'industria, ma anche quelli dell'agricoltura, della marina mercantile e dei lavori pubblici) (12) possono essere ricondotti alla seguente schematica esposizione.

La disciplina del procedimento mostra la difficoltà di individuare un soddisfacente equilibrio: fra esigenze di valutazione discrezionale e di certezza e automatismo delle decisioni; fra necessità di una valutazione politico-programmatica propria degli organi di governo o amministrativi e rigore della valutazione di economicità di solito affidata in via principale agli istituti di credito speciale competenti alla erogazione del finanziamento a medio termine sul quale insistono i contributi statali (in conto interesse o in conto capitale). Quanto al primo profilo (automatismo e discrezionalità) sembra necessario riconoscere che la tipologia degli incentivi e delle fattispecie cui la loro erogazione si lega è certamente troppo complessa. In particolare le due leggi fondamentali per l'incentivazione industriale (la numero 675 del 1977 e quella numero 183 del 1976, cui si connette il decreto delegato n. 902 del 1976) creano per l'Amministrazione una serie di interrogativi non agevoli, attorno, ad esempio, ai concetti di « ristrutturazione », di « conversione », di « ampliamento ». Quanto al secondo aspetto (momento della valutazione programmatica ed istruttoria finanziaria), la tendenza sembra orientarsi verso un crescente rilievo delle fasi affidate agli istituti creditizi (13).

In realtà la ricerca di equilibrio fra le sopra indicate esigenze si rende necessaria perché non appare immaginabile un sistema di incentivazione integralmente affidato a parametri « automatici » né

(12) Si rinvia per un più analitico esame ai capitoli per i singoli ministeri nella Parte II, Sezione II, della presente relazione.

(13) Si vedano: per la legge n. 675 il decreto ministeriale 18 marzo 1979 e la delibera del CIPE 27 marzo 1980, nella parte che riguarda il nesso fra mutuo agevolato e contributo in conto interessi; per la legge n. 183 i decreti ministeriali 28 giugno 1979 e 10 novembre 1979 (rispettivamente relativi alle iniziative inferiori e superiori a 30 miliardi) nonché la legge 22 gennaio 1980, n. 10.

un procedimento che escluda la valutazione politico-programmatica dell'Amministrazione.

L'organizzazione delle Amministrazioni preposte alla incentivazione mostra una generalizzata carenza delle capacità programmatiche nella fase preliminare del procedimento e di quelle ispettive e di controllo nelle fasi successive alla decisione del contributo. Esempari appaiono in questo senso i casi del Ministero dell'industria e degli uffici del Ministro per il Mezzogiorno (che presiede all'applicazione della legge n. 183); ma sono gravi le insufficienze registrate anche per i Ministeri della marina mercantile nel campo della cantieristica, del turismo e spettacolo per l'industria cinematografica, dell'agricoltura e dell'AIMA, dei lavori pubblici limitatamente all'edilizia convenzionata ed agevolata.

Una tendenza organizzativa che può essere sottolineata è quella che prevede il ricorso, per fondi destinati ad incentivazione, a gestioni fuori bilancio, così come accade per la politica industriale con il Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale di cui alla legge n. 675 e con il Fondo per i nuovi investimenti nelle aree depresse del Centro-Nord di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 902 (14).

Resta, tuttavia, prevalente il trasferimento delle risorse statali per incentivi a enti come la Cassa per il mezzogiorno o gli istituti di credito speciale operanti nei vari settori che svolgono una funzione di intermediazione e di istruttoria finanziaria (ferma restando la destinazione finale delle risorse pubbliche a imprese produttive).

Nel corso del 1979 è stata avviata l'applicazione della legge n. 787 del 1978 concernente la formazione di società consortili e le misure di finanziamento per il risanamento di imprese in stato di dissesto finanziario, nonché delle nuove forme di procedimento concorsuale previste dal decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito in legge 3 marzo 1979, n. 95.

La messa in opera di tali nuovi strumenti rafforza l'esigenza di una rigorosa applicazione dei procedimenti di incentivazione tale da consentire una chiara distinzione fra contributi per nuovi investimenti o per operazioni di ristrutturazione e conversione aziendale, da un lato, e dall'altro, aiuti rivolti al risanamento ed al consolidamento di debiti pregressi (o addirittura al sostegno di forme nuove di amministrazione controllata dell'impresa sottoposta a procedura concorsuale). Si tratta, in altre parole, di delineare una posizione giuridica soggettiva dell'impresa agevolata (« statuto dell'impresa agevolata ») nettamente distinta da quella propria di imprese per le quali si pongono in essere operazioni di « salvataggio ». Tale esigenza, che è alla base della stessa diversificazione degli strumenti legislativi di intervento, può essere, infatti, vanificata da prassi applicative che sfumino i confini fra le diverse fattispecie, ad esempio,

(14) L'elenco delle gestioni fuori bilancio ritenute da confermare secondo il disegno di legge governativo in argomento (Atto Senato, VIII Legislatura, n. 688) comprende numerose gestioni riferite a spese per incentivi ad imprese.

adottando interpretazioni eccessivamente permissive in punto di termini temporali cui riferirsi per l'ammissibilità delle iniziative ai contributi (15) ovvero accogliendo criteri eccessivamente ampi in ordine alle spese ammissibili al contributo (soprattutto per quanto attiene ai debiti pregressi).

b) L'evoluzione strutturale dell'economia negli anni settanta ha esteso gli oneri finanziari e mutato la qualità degli interventi a diretto sostegno dell'occupazione. La legislazione in materia di politica industriale (a partire dalla legge n. 675 del 1977) tende a collegare gli strumenti di guida dei processi di ristrutturazione e conversione aziendale a quelli di garanzia del salario e della manodopera, dando luogo ad una cospicua estensione dell'intervento finanziario a carico della Cassa integrazione guadagni, ed impegnando di conseguenza, il Ministero del lavoro e il CIPI in una complessa attività istruttoria e decisionale in materia (16). Pure esteso è stato l'intervento a carico del Fondo per la mobilità della manodopera istituito dalla legge n. 675, articolo 21.

Le modalità dell'intervento congiunturale hanno implicato il ricorso a misure, di volta in volta corrette e prorogate, di fiscalizzazione degli oneri sociali, che pure hanno imposto al Ministero del lavoro una notevole attività di vigilanza nei confronti degli istituti previdenziali.

Le strutture ordinarie del collocamento sono state sottoposte ad uno sforzo maggiore rispetto al passato, dato l'ampliarsi della disoccupazione e della fascia di persone in cerca di prima occupazione, mentre ulteriori adempimenti hanno impegnato l'Amministrazione per l'attuazione della legge 1° giugno 1977, n. 285 sull'occupazione giovanile.

Ne emerge il quadro di un tentativo ancora faticosamente in atto, di adeguare le competenze e le capacità di guida del Ministero del lavoro e, più in genere, dei Ministeri preposti all'intervento nell'economia, ad una concezione di « politica attiva del lavoro », che tende ad inserire la tutela della massima occupazione fra gli obiettivi permanenti dell'azione di direzione pubblica dell'economia.

Il tentativo di avviare una organica riforma delle strutture amministrative del Ministero del lavoro, che appaiono inadeguate dinanzi ai nuovi compiti (17), è stato impostato con una iniziativa legislativa, dapprima affidata ad un decreto-legge e, poi, dopo la mancata conversione di questo, ad un testo normativo (elaborato

(15) In materia di termini di riferimento per la concessione di agevolazioni previste dalla legge n. 675, si veda la pronuncia della Sezione del controllo, n. 968 del 1979.

(16) Gli interventi della Cassa integrazione guadagni hanno assunto negli ultimi anni ampiezza maggiore in rapporto all'evoluzione complessiva dell'economia; nel 1975 l'integrazione di ore è stata pari a circa 180 mila occupati a tempo pieno; nel 1976, in connessione con la ripresa del ciclo, pari a 107 mila; nel 1977 126 mila, nel 1978 148 mila e nel 1979 106 mila (sempre in termini di ore equivalenti ad un occupato a tempo pieno).

(17) Si veda il Capitolo XVII, Parte II, Sezione II, della presente relazione sul Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

sulla base anche di un diverso disegno di legge di iniziativa governativa) avente ad oggetto la riforma dei servizi di collocamento e dell'organizzazione e del procedimento in materia di mobilità della manodopera e di integrazione salariale (18).

Emerge, al di là delle soluzioni puntualmente prospettate in tali sedi, la necessità di una struttura funzionale della Amministrazione preposta alla politica attiva del lavoro che sappia darsi carico della complessità dei problemi posti in materia dall'evoluzione economica ed assicuri il coordinamento fra servizi del collocamento, interventi per la mobilità, formazione professionale, garanzia del salario.

c) Complessi problemi di adeguamento sono posti dalle caratteristiche strutturali dell'evoluzione economica dell'ultimo decennio alle Amministrazioni ed enti preposti all'intervento pubblico diretto nell'economia. La crisi che investe il sistema delle partecipazioni statali impone l'esigenza di una sede governativa in grado di assolvere ai compiti di programmazione, indirizzo e controllo.

Sono noti i limiti che caratterizzano il controllo e l'indirizzo del Ministero delle partecipazioni statali.

Le prospettive di riforma dell'ordinamento delle partecipazioni statali interessano sia il rafforzamento delle funzioni programmatiche e di controllo direzionale del Ministero delle partecipazioni statali, sia la disciplina, sostanziale e procedimentale, concernente l'erogazione dei fondi di dotazione, sia infine, la struttura interna agli enti di gestione ed i loro rapporti con le società operative e con le società finanziarie all'interno dei gruppi pubblici (19).

Sottoposto a ripensamento critico, nelle competenti sedi parlamentari è, inoltre, l'apparato dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, imperniato sulla Cassa per il mezzogiorno e, da ultimo, disciplinato dalla legge n. 183 del 1976. Anche per questo delicato settore la scadenza del quinquennio oggetto della citata legge del 1976 impone una revisione sia del quadro istituzionale di governo, imperniato sulla anomala figura di un Ministro senza portafoglio investito di ampie e specifiche competenze da una legislazione più che decennale, sia della disciplina degli strumenti di intervento (la Cassa e gli enti collegati) operanti sia in materia di incentivazione industriale sia nel campo della realizzazione di grandi opere pubbliche.

Il ripensamento delle forme di intervento pubblico diretto nella economia investe anche talune aziende autonome. Significativo appare, in particolare, il caso della riforma dell'Azienda autonoma del-

(18) Decreto legge n. 624 del 1979. Il lavoro parlamentare sopra menzionato ha assunto come base, oltre ai risultati emersi in sede di conversione di tale decreto (poi negata), il disegno di legge governativo in materia di « esperimenti pilota di avviamento al lavoro », Atto Camera, VII Legislatura, n. 760.

(19) Si veda il Capitolo XIX della Parte II, Sezione II, sul Ministero delle partecipazioni statali. Le proposte riformatrici cui si fa riferimento sono contenute in due relazioni presentate alle competenti Commissioni parlamentari dal Ministro delle partecipazioni statali nel corso del 1979.

le ferrovie dello Stato, per la quale si manifesta l'orientamento ad accentuare i caratteri di autonomia imprenditoriale (20).

Nella stessa direzione sembrano muoversi, per le altre Aziende autonome (esclusa l'ANAS), le soluzioni emerse nel corso dei lavori della Commissione costituita dal Ministro per la funzione pubblica sopra citata.

Si può conclusivamente osservare che le modalità di espansione e qualificazione dell'intervento pubblico nell'economia sono tali da esigere una trasformazione dei Ministeri economici verso modelli organizzativi qualificati dall'esercizio di compiti di programmazione, di controllo direzionale, di controllo sulla gestione. Sotto il profilo della disciplina sostanziale, emerge la necessità di una nuova regolazione dei provvedimenti di intervento in modo da conseguire una maggiore chiarezza nei rapporti fra pubblici poteri e imprese.

5. — *Profili organizzativi della disciplina del personale.*

a) Le vicende del 1979 confermano la diagnosi, già espressa nelle precedenti relazioni, di un sostanziale abbandono del disegno di disciplina della dirigenza tracciato dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 (21). Un segno di questo fenomeno è identificabile tra l'altro nella modificazione proposta dal Governo al regime di reclutamento dei dirigenti (atto Camera, VIII legislatura, n. 792) che vanifica il meccanismo innovatore fondato sui corsi di 14 mesi presso la Scuola superiore della pubblica Amministrazione (riducendone la durata al quasi « simbolico » periodo di trenta giorni), e ricostruisce lo sbarramento fra qualifiche direttive e qualifiche dirigenziali.

La materia della dirigenza non è considerata, come è noto, dal disegno di legge quadro sul pubblico impiego (atto Camera, VIII legislatura, n. 678) che rinvia ad una futura disciplina legislativa organica.

La introduzione, nel corso del 1979, di tecniche direzionali dell'azione amministrativa affidate a speciali servizi qualificati dalla presenza di elevate specializzazioni professionali e dalla autonomia funzionale delle unità organizzative (22) sembra denunciare l'esigenza di recuperare una concezione manageriale della dirigenza che anticipa alcuni tratti delle proposte contenute in proposito dal rapporto del Ministro per la funzione pubblica (23).

(20) Vedasi il Capitolo XXVIII della Parte II, Sezione II, della presente relazione. La riforma legislativa in itinere, cui si fa riferimento, è affidata ad un testo elaborato in sede parlamentare sulla base di varie proposte di iniziativa parlamentare (atti Camera, VII Legislatura, nn. 34, 529, 257, 1055).

(21) Si veda, nella presente relazione, il Capitolo III di questa Sezione I, Parte II.

(22) Vedasi in questo Capitolo al paragrafo 2.

(23) Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato, paragrafo 4.7.

b) L'affermarsi di uno spazio sempre più ampio coperto dalla contrattazione collettiva nel campo del pubblico impiego caratterizza anche il 1979 (come testimoniano, accanto alle vicende del contratto degli statali 1976-79), anche quelle che hanno condotto alla conclusione dei contratti collettivi per il personale del parastato per il periodo 1979-1981 e quelle per il rinnovo del contratto di lavoro dei dipendenti di enti locali (24).

Nello stesso senso, con una accentuazione della tendenza all'avvicinamento fra contratto di lavoro di diritto privato e impiego pubblico, è da intendere la decisione assunta dal Governo e dal Parlamento di trimestralizzazione della indennità integrativa speciale per il personale statale (legge 6 dicembre 1979, n. 609).

Il disegno di legge quadro delinea, come è noto, una sistemazione generale della delicata materia tracciando una linea di confine fra contenuti della contrattazione e sfera riservata alla legge (articoli 2 e 3), rispettosa dei limiti posti dagli articoli 97 e 81 della Costituzione.

c) Resta non soddisfatta l'esigenza della identificazione di una specifica sede responsabile, dotata delle necessarie capacità tecnico-amministrative e dell'adeguato sistema di informazioni, per la contrattazione collettiva con i rappresentanti sindacali dell'impiego statale (e pubblico in genere). Nella recente esperienza rilevanti compiti di coordinamento in materia sono stati svolti dal Ministro per la funzione pubblica.

Il disegno di legge quadro, nella stesura presentata nel corso della VII legislatura, affrontava con una espressa normativa le soluzioni organizzative, identificando in un Ufficio della funzione pubblica presso il Ministero del tesoro la sede competente per le attività istruttorie e preparatorie in materia di contrattazione collettiva nel pubblico impiego (25). Il nuovo testo presentato nella VIII legislatura si limita a rinviare tale soluzione ad una diversa «apposita legge». Resta ferma la individuazione del Ministero del lavoro come sede degli organi tecnico-conoscitivi in materia per l'intera materia dei rapporti di lavoro (Servizio centrale di economia del lavoro, Osservatorio per il mercato del lavoro).

Può osservarsi che una evoluzione normativa tendente verso la uniformità delle discipline contrattuali nel pubblico impiego, verso l'adozione della qualifica funzionale e verso la mobilità sembra non giustificare una separazione delle competenze in materia di impiego pubblico fra una sede tecnica (il Ministero del lavoro) e una sede politico-amministrativa (il Ministero del tesoro), apparendo prevalenti i profili unitari.

(24) Decreto del Presidente della Repubblica 16 ottobre 1979, n. 509 e 22 dicembre 1979, n. 768 per il parastato.

(25) Disegno di legge quadro sul pubblico impiego, VII Legislatura, atto Camera, n. 2709.

d) Anche nel corso del 1979 talune vicende concernenti contrattazioni settoriali mostrano come, di frequente, la spinta sindacale verso accordi di settore sia collegabile, sul terreno organizzativo, alla tendenza verso l'accentuazione dell'autonomia funzionale ed economica degli apparati. In questo senso sono apparse orientate nel 1979 le contrattazioni collettive con il personale delle ferrovie dello Stato (legge 6 febbraio 1979, n. 42) e con il personale dell'Azienda postale e telefonica (legge 3 aprile 1979, n. 101).

Il fenomeno si è accentuato, ponendo delicati problemi di natura istituzionale, con la soluzione adottata per il personale addetto al controllo del traffico aereo che ha condotto all'istituzione, presso il Ministero dei trasporti, di un « commissariato per l'assistenza al volo civile » (decreto-legge 24 ottobre 1979, n. 511, convertito in legge 22 dicembre 1979, n. 635 (26)).

Queste vicende concernenti particolari comparti della pubblica Amministrazione appaiono confermare gli ammonimenti relativi alla difficoltà di edificazione di un ordinamento del personale pubblico (come quello ipotizzato dalla legge quadro) fondato sulla qualifica funzionale. La possibilità di rendere compatibile quest'ultima con posizioni contrassegnate da contenuti professionali specialistici assai distanti fra loro esige uno sforzo di innovazione organizzativa fondato su modelli funzionali; senza di che il tentativo di garantire tanto la mobilità quanto la professionalità potrebbe incontrare le difficoltà non sormontabili che hanno caratterizzato, nel recente passato, vicende come quella dei « ruoli unici » e della dirigenza statale.

(26) È stata di recente approvata, completando lo schema organizzativo varato dal citato decreto, la legge 23 maggio 1980, n. 242 che adotta per la organizzazione dei servizi di assistenza al volo civile il modello dell'Azienda autonoma e detta indirizzi per la revisione organizzativa dell'aeronautica militare, quanto al servizio di assistenza al volo per il traffico aereo militare.

CAPITOLO III.

PERSONALE

1. — *Considerazioni generali: riforma del pubblico impiego.*

a) *Problemi del riordinamento del pubblico impiego* — Nel corso del 1979 varie sono state le iniziative per avviare a soluzione gli annosi problemi connessi al riordinamento della pubblica Amministrazione in genere e del pubblico impiego in specie; nessuna di esse, peraltro, è giunta a buon fine, per cui una prospettazione generale dei relativi temi intende solo fornire utili apporti basati su esperienze acquisite.

Nella cennata prospettiva riformatrice, nel decorso anno due disegni di legge — per effetto dell'anticipata conclusione della legislatura — sono stati presentati dal Governo, allo scopo di dettare principi generali validi per tutto il pubblico impiego (1). Entrambi tali disegni, che non differiscono nei punti più qualificanti l'uno dall'altro e che si intitolano « legge quadro sul pubblico impiego », sono stati predisposti al fine precipuo di porre ordine nella disomogenea normativa che ha fino ad oggi disciplinato la cosiddetta « contrattazione collettiva » nei grandi comparti di appartenenza dei pubblici dipendenti (2), in funzione « della omogeneità delle posizioni giuridiche e della perequazione dei trattamenti economici dei

(1) Disegno di legge n. 2709, presentato alla Camera dei deputati il 6 febbraio 1979 e decaduto per fine legislatura e disegno di legge n. 678, presentato sempre alla Camera dei deputati l'8 ottobre 1979.

(2) Vedi gli articoli 40 della legge 12 febbraio 1968, n. 132 e 33 del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1969, n. 130, per quanto riguarda i dipendenti ospedalieri ed ora l'articolo 47 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, per quanto concerne il personale delle Unità sanitarie locali; l'articolo 24 della legge 28 ottobre 1970, n. 775 ed ora l'articolo 9 della legge 22 luglio 1975, n. 382, per quanto attiene ai dipendenti delle Amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo; gli articoli 26 e 28 della legge 20 marzo 1975, n. 70, per il personale degli Enti parastatali; l'articolo 1 della legge 27 febbraio 1978, n. 43, nella parte in cui ha modificato l'articolo 6 del decreto legge 29 dicembre 1977, n. 946, per i dipendenti degli Enti locali

dipendenti»; motivi questi ricorrenti nella relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi, e finalizzati al recupero della produttività e della affezione al lavoro.

Le innovazioni che si vogliono introdurre sono di indubbio significato, perché:

1) tendono a porre termine alla disordinata espansione derivante dalle varie leggi di settore, che si è risolta nell'ampliare via via — senza un coerente indirizzo — le materie riservate alla « contrattazione collettiva » a seconda delle esigenze contingenti;

2) perseguono l'obiettivo di una esatta individuazione delle parti fra cui debbono intervenire gli accordi riguardanti i grandi settori del pubblico impiego e definiscono una procedura puntuale per lo svolgimento della « contrattazione », in modo che risultino precisati i compiti e le responsabilità di ognuno ed il valore che ad ogni intervento deve essere dato;

3) dettano le direttrici essenziali della disciplina relativa al rapporto di lavoro pubblico, finalizzata — come si è detto — alla omogeneizzazione delle posizioni giuridiche ed alla perequazione dei trattamenti economici: obiettivi questi che vanno perseguiti non solo a livello legislativo, attraverso la fissazione dei criteri per la determinazione delle qualifiche funzionali, da valere per tutti i pubblici dipendenti, e la disciplina dei significativi aspetti del reclutamento, della formazione e dell'aggiornamento dei dipendenti stessi, ma anche a mezzo degli accordi sindacali. Questi ultimi dovranno infatti regolamentare in via esclusiva tutti gli assegni fissi ed ogni altro emolumento economico, non suscettibili in nessun caso di essere integrati nelle pubbliche Amministrazioni; potranno essere, per talune materie, intercompartimentali e quindi, in ipotesi, applicabili a tutto il pubblico impiego ed avranno tutti identica efficacia temporale.

Quanto alle concrete possibilità di perseguire tali obiettivi, non mancano però motivi di perplessità, che la Corte ritiene di sottoporre all'attenzione del Parlamento, non fosse altro che per la stretta interdipendenza fra la riforma del pubblico impiego ed il riordinamento della pubblica Amministrazione, oggi più che mai

territoriali; le varie leggi regionali sull'ordinamento e sullo stato giuridico del rispettivo personale.

Nel corso del 1979 sono intervenuti vari rinnovi o conclusioni di contratti riguardanti il settore del pubblico impiego.

A prescindere dalla vicenda connessa all'adozione del decreto legge 29 maggio 1979, n. 163, di cui sarà detto nella successiva lettera b), si ricordano la disciplina contenuta nel contratto di lavoro del personale degli Enti locali, emanata con il decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1979, n. 191 e quella recepita nel contratto di lavoro del personale degli Enti pubblici, emanata con i decreti del Presidente della Repubblica 16 ottobre 1979, n. 509 e 22 dicembre 1979, n. 768.

necessario per avviare a soluzione i problemi di funzionamento degli apparati, che sono resi più acuti dalla grave crisi che travaglia il Paese.

Tali perplessità riguardano innanzitutto la rispondenza ai fini, delle procedure previste e la posizione delle parti (3). In ordine a queste ultime, va ricordato quanto già osservato nella precedente relazione, aggiungendo, a proposito delle organizzazioni sindacali, che anche nel nuovo disegno di legge governativo esse risultano per così dire « istituzionalizzate », cioè assunte a « collaboratrici indefettibili » dei pubblici poteri nella disciplina di alcuni qualificanti aspetti del rapporto di lavoro pubblico, poi recepiti in autonomi atti del potere esecutivo (4). Sulla base dell'esperienza maturata, va rilevato peraltro che il passaggio della contrattazione da una fase « informale » a quella « formale », non sempre ha dato i risultati sperati. I tempi tecnici per la soluzione delle « vertenze » si sono notevolmente allungati, con la conseguenza che la prevista durata triennale dei contratti ha assunto valore di mero riferimento temporale dei miglioramenti economici dei pubblici dipendenti, di norma soddisfatti in via retroattiva. La sempre più frequente necessità di far ricorso, negli ultimi tempi, a leggi o ad atti aventi valore di legge per definire situazioni non risolte in sede di « contrattazione » ma ritenute indilazionabili sul piano sindacale, rappresenta una chiara conferma dell'assunto.

Sotto il profilo sostanziale, gli obiettivi prefissati non appaiono agevolmente perseguibili. È noto come l'« omogeneizzazione delle posizioni giuridiche » consista essenzialmente nella sostituzione all'ordinamento per carriere di quello per « qualifiche funzionali », che postula il raggruppamento di prestazioni lavorative di contenuto simile sulla base del livello di preparazione posseduta. Ora l'articolazione per « qualifiche funzionali » — a ciascuna delle quali va collegato un livello retributivo — non si attaglia a tutto il personale considerato dal disegno di legge, o in relazione a casi di omogeneità di qualificazione professionale, differenziabile in limiti ristretti e quindi difficilmente ordinabile (tale è il caso del personale docente) o in relazione alla diversità di qualificazione professionale, non agevolmente riconducibile ad unità neppure ai livelli più elevati (tale è il caso del personale tecnico altamente qualificato ma con specializzazione professionale diversa). Ciò si riverbera ovviamente anche sulla utilità ed opportunità di dotazioni organiche complessive per qualifiche funzionali e sulla realizzabilità ed operatività della mobi-

(3) Non sembra poter dare invece adito a dubbi di costituzionalità la circostanza che lo schema di legge quadro sul pubblico impiego comprenda tra i propri destinatari le Regioni. Ed invero la disciplina che l'iniziativa legislativa tende ad introdurre potrebbe annoverarsi, per natura ed importanza, tra le fondamentali riforme economico-sociali della Repubblica, applicabili, nei loro principi fondamentali, su tutto il territorio nazionale.

(4) La Corte costituzionale, nella sentenza 27 febbraio 1980, n. 21, ha escluso la natura di decreti legislativi degli anzidetti atti, che la Corte dei conti, in precedenza, con la deliberazione n. 684 del 29 aprile 1976, aveva ritenuto di poter classificare tra i « regolamenti atipici ».

lità di personale sia interna che esterna a ciascuna Amministrazione, la cui attuazione indubbiamente è condizionata dal grado di « specializzazione » e « professionalità ».

Non meno complessa si presenta l'attuazione del principio della perequazione dei trattamenti economici, che postulerebbe una chiarezza retributiva che si è lungi dall'aver perseguito, essendo mancata finora un'azione coordinatrice preordinata a tale obiettivo.

Sta di fatto che, negli ultimi tempi, non si sono raggiunti significativi risultati nella progettata razionalizzazione dei premi, compensi ed indennità accessorie, specie per quanto riguarda il personale delle Amministrazioni ed Aziende autonome. D'altra parte il principio dell'omnicomprensività retributiva risulta ormai in gran parte superato, sicché di nessun ausilio può essere nel perseguimento della detta perequazione dei trattamenti economici.

Né va trascurato un altro importante aspetto, che cioè la « perequazione delle retribuzioni » è intimamente connessa alla « perequazione delle prestazioni », per il rispetto non solo del principio sancito dall'articolo 36, primo comma, della Costituzione, ma anche delle imm modificabili leggi economiche sulla « produttività » e « penosità del lavoro ».

Non vi è dubbio che, in presenza delle obiettive difficoltà, si pone il problema se si debba proseguire per la via intrapresa e già attuata in ampi comparti del pubblico impiego ovvero optare per la privatizzazione dei rapporti di lavoro con lo Stato, limitatamente — com'è ovvio — a quelli non collegabili all'esercizio di potestà pubbliche (5). Sembra invece che, ove la soluzione debba essere la prima, alcune indicazioni di massima possano essere fornite per una maggiore incisività della riforma e per un più efficace conseguimento delle relative finalità.

Per quanto attiene alla generalizzazione della « qualifica funzionale », sembrerebbe opportuno specificare nella stessa « legge-quadro » i criteri di individuazione delle singole « qualifiche funzionali » e dei particolari « profili professionali amministrativi e tecnici », con indicazioni sempre di massima, ma più puntuali delle attuali. Ciò consentirebbe, da un lato, di avere « qualifiche » e « profili » il meno dissimili possibile nei vari comparti del pubblico impiego, con la conseguente introduzione di premesse tendenzialmente unificanti dei corrispondenti trattamenti retributivi; e dall'altro, di agevolare la mobilità del personale, nell'ambito dei comparti stessi, fra « qualifiche » e « profili » veramente omogenei, con connessa salvaguardia dei principi della « professionalità » e della « specializzazione ». Il rinvio a « leggi speciali » potrebbe tra l'altro diluire ed indebolire il momento unificante della riforma, che investe importanza primaria. Una previa indagine conoscitiva intesa ad appurare la tipologia dei dipendenti pubblici e la natura delle funzioni appare a tale fine,

(5) In tema di parziale privatizzazione del rapporto di lavoro con lo Stato, vedi il rapporto del Ministro per la funzione pubblica sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato, Capitolo IV, paragrafo 6.

se non indispensabile, quanto meno altamente opportuna. Analogamente da preferirsi sarebbe non il rinvio ad una successiva legge ma l'introduzione immediata dell'organo centrale dello Stato per la gestione unitaria del personale, se si vuole un valido avvio della riforma. Sempre allo stesso fine sarebbe poi da porre a principio informatore della « legge quadro » quello della puntuale rispondenza fra « qualifiche » e « mansioni », la cui inosservanza, specie in sede di « inquadramento » del personale in servizio, può condurre a risultati aberranti e far perdere di credibilità al sistema.

Per quanto attiene all'aspetto retributivo, il principio della « perequazione » — che non può che essere inteso come essenzialmente tendenziale proprio in relazione al suo affidamento alla sede della contrattazione collettiva, caratterizzata dalla pluralità di centri decisionali — postula una rigorosa applicazione del criterio della chiarezza retributiva. All'uopo, non potendosi puntualmente applicare la regola del « tutto nello stipendio e nulla fuori dello stipendio » per la specialità e varietà delle mansioni talora svolte, sarebbe auspicabile che fosse codificato nella legge-quadro il principio della tipizzazione delle indennità accessorie, da ridurre al minimo e da giustificare alla stregua della oggettiva peculiarità delle funzioni assolte: indennità che potrebbero essere quantificate, negli accordi collettivi, in misura percentuale rispetto al trattamento economico base. Parimenti, dovrebbe essere sancito il divieto di corresponsione di benefici extra-retributivi non monetizzati, con l'abolizione di quelli in atto che non siano strettamente finalizzati ad esigenze di servizio.

Eletta poi la via della « delegificazione » in tema di trattamenti retributivi — nel rispetto, ovviamente, dei criteri introdotti dalla legge n. 468 del 1978 e delle « compatibilità generali di tutti gli impegni di spesa da destinare al pubblico impiego » con gli « andamenti dell'economia » — dovrebbero essere esclusi o almeno limitati gli interventi del legislatore in materia, intesi al conferimento di trattamenti economici accessori non generalizzati, che rischierebbero di alterare l'equilibrio in ipotesi raggiunto attraverso il delicato congegno delle varie specie di « contrattazione collettiva » previste nella « legge quadro ». Quest'ultima dovrebbe riservare, in sintesi, maggiori spazi alle norme destinate al conseguimento della « perequazione delle retribuzioni », che nella legge stessa sembra assumere valore di mera affermazione di principio.

b) L'evoluzione del quadro normativo generale dell'impiego statale — In linea con l'emananda legge quadro sul pubblico impiego ed anzi, per taluni aspetti, anticipandone i contenuti, nel corso del 1979 sono state varate alcune leggi di riordinamento del personale delle principali Aziende autonome dello Stato: così la legge 6 febbraio 1979, n. 42, per le Ferrovie dello Stato e le leggi 9 febbraio 1979, n. 49, e 3 aprile 1979, n. 101 per l'Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni e per l'Azienda di Stato per i servizi telefonici. Mentre, per quanto riguarda tali normative, si fa rinvio alle notazioni esposte nella relazione dello scorso anno e nelle parti speciali

di questa relazione, particolare attenzione va riservata alle vicende connesse all'emanazione del decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163, sul nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato, i cui 84 articoli contenevano anche disposizioni sui dipendenti dei Monopoli di Stato, non dissimili da quelle dettate per il personale delle altre Aziende autonome.

Sono note le motivazioni che a suo tempo hanno condotto alla emanazione del decreto-legge, sintetizzate nelle premesse del decreto stesso.

L'accaduto conferma le valutazioni già esposte in ordine ai ritardi che comporta la « formalizzazione » della contrattazione collettiva, dimostratasi nella specie inadeguata agli scopi.

Non mette conto accennare ai contenuti del provvedimento, lacunoso e costellato da frequenti rinvii ad emanande leggi che ne condizionavano in ampia misura l'operatività, in quanto — com'è noto — esso non è stato convertito dal Parlamento. Quest'ultimo, al fine di sanare gli effetti conseguenti alla avvenuta applicazione del decreto-legge e di evitare la riduzione dei trattamenti economici erogati in forza del medesimo, ha approvato finora quattro leggi, con cui ha autorizzato la corresponsione dei detti trattamenti fino al 31 luglio 1980 (6). La vicenda suggerisce alcune considerazioni.

Anzitutto si è data ancora una volta la prevalenza all'aspetto economico su quello funzionale, più qualificante e che doveva costituire l'essenza della riforma. D'altra parte non può dirsi che tale soluzione non fosse prevedibile, ove si consideri che i tempi a disposizione dell'organo legislativo erano ben ristretti per l'importanza della riforma stessa, a causa dello scioglimento anticipato del Parlamento. Né era pensabile che il Parlamento, nel riservarsi un più ampio margine di tempo per vagliare gli effetti della nuova disciplina del rapporto di impiego statale, potesse sacrificare i miglioramenti economici riconosciuti dal decreto-legge non convertito.

In secondo luogo si è assistito, nel corso del 1979, ad uno « iatus » fra stato giuridico e trattamento economico del personale dello Stato contemplato dal decreto-legge n. 163, tanto più evidente ove si abbia riguardo al fatto che i due aspetti sono intrinsecamente connessi e difficilmente scindibili. Dopo l'inquadramento del personale stesso nei previsti otto livelli funzionali-retributivi, si è avuto che questi ultimi — per effetto della mancata conversione del decreto-legge — hanno cessato di essere « funzionali » per restare esclusivamente « retributivi », dando oltretutto luogo a problemi applicativi di difficile soluzione, mentre le « carriere », che avrebbero dovuto scomparire e sono rimaste invece in vita, hanno continuato ad essere disciplinate e svolgersi secondo la normativa vigente anteriormente alla emanazione del detto decreto (7). Ha cessato quindi di esistere la distinzione fra stipendio, assegno perequativo, assegno

(6) Si tratta delle leggi 13 agosto 1979, n. 374, 6 dicembre 1979, n. 610, 20 marzo 1980, n. 75 e 16 maggio 1980, n. 175.

(7) Per ciò che attiene alla dirigenza dello Stato, vedi quanto si dirà in seguito, sub lettera c).

personale ed altri similari e si sono conferiti trattamenti retributivi determinati sulla base dei « livelli » di inquadramento, della anzianità di qualifica o di carriera e dei benefici economici riconosciuti dal decreto n. 163, ma la « progressione economica » non ha sostituito la « progressione giuridica » laddove questa esisteva, che ha continuato a svolgersi per « qualifiche » nell'ambito delle varie « carriere ».

Ne è conseguito, come è noto, un senso di precarietà e di transitorietà nell'ambito del settore dell'impiego statale. Nell'ottobre 1979 è stato peraltro presentato alla Camera dei deputati il disegno di legge n. 737, recante « nuovo assetto retributivo funzionale del personale civile e militare dello Stato » (8).

Nonostante si tratti di iniziativa non ancora conclusa, l'importanza che essa riveste per il futuro dell'impiego statale, cui si connette quello della pubblica Amministrazione, induce la Corte a riprendere temi già accennati nella precedente lettera a) con riferimento al pubblico impiego in generale. Ovviamente tali considerazioni rivestono carattere di ampia generalità, mentre osservazioni riferibili alle varie tipologie di personale potranno trovare più idonea allocazione nelle singole parti speciali.

È innanzi tutto da evidenziare che l'iniziativa legislativa non affronta globalmente il problema dell'impiego nell'Amministrazione dello Stato, lasciando fuori sia il personale dirigente che quello delle qualifiche ad esaurimento della carriera direttiva, che pur avrebbero potuto e dovuto essere ricompresi — e non solo a fini economici — in un organico disegno di riorganizzazione del settore. L'esigenza di una disciplina unitaria — nel quadro del riordinamento della pubblica Amministrazione — traspare del resto da alcune statuizioni intese ad agevolare il passaggio alla dirigenza (vedi articolo 17, secondo comma) (9).

Generici e tuttavia non sempre di agevole applicazione risultano poi i criteri di individuazione delle qualifiche funzionali, che hanno sostituito, nel testo approvato dalla Camera dei deputati, i « livelli » previsti nel decaduto decreto-legge e nel progetto governativo; fra l'altro, gli accenni alla specializzazione professionale (di cui si parla con riferimento all'8^a qualifica funzionale) sembrano mal adattarsi alla globalità delle dotazioni organiche ed alla mobilità del personale. Del pari generici sono i criteri di individuazione dei pur rilevanti profili professionali — che avrebbero potuto ovviare alle difficoltà testè evidenziate — finendo in sostanza la loro determinazione con l'essere rimessa alla contrattazione collettiva.

Per l'inquadramento del personale non risulta rispettata la stretta rispondenza fra qualifiche funzionali e mansioni, prevedendosi per

(8) Tale disegno di legge, approvato dalla Camera dei deputati il 12 marzo 1980, è stato trasmesso il 17 successivo al Senato della Repubblica (Atto n. 813).

(9) Analogamente è stato escluso dal nuovo ordinamento il personale diplomatico, che indubbiamente presenta peculiarità sue proprie, peraltro riscontrabili anche in altre categorie di dipendenti statali, sia pure sotto diverso profilo e con altra intensità.

talune categorie di dipendenti l'inquadramento in « qualifiche » superiori a quelle cui esse avrebbero avuto titolo alla stregua dei criteri generali, per effetto del semplice compimento di anzianità considerate dal vecchio ordinamento.

Quanto al rinvio della determinazione della « dotazione organica complessiva per ogni qualifica funzionale sulla base delle esigenze globali delle Amministrazioni interessate » ad un « successivo disegno di legge », esso non potrà non tener conto — avuto riguardo alla natura del rinvio stesso (10) — dei problemi aperti dalla legge 1° giugno 1977, n. 285 sulla occupazione giovanile, come successivamente modificata ed integrata, da ultimo dalla legge 29 febbraio 1980 n. 33. La soluzione transitoria, rimessa ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che dovrà valutare i « fabbisogni funzionali delle varie Amministrazioni », se pur necessitata, potrà determinare difficoltà nella copertura dei posti di qualifica mediante concorsi pubblici ed interni.

È da evidenziare, infine, la mancanza di coordinamento fra il disegno di legge in esame e quello recante la « legge quadro sul pubblico impiego », che si rinviano l'un l'altro la soluzione dei problemi relativi alla « costituzione dell'organo centrale per l'amministrazione del personale statale » ed alla « istituzione dei ruoli unici nazionali del personale medesimo ».

c) *Il problema della dirigenza statale* — Nel corso del 1979 non è intervenuto alcun provvedimento organico inteso a ridisciplinare la dirigenza nell'ambito dell'Amministrazione dello Stato, la quale ha continuato ad essere regolata nelle sue linee essenziali dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748. Sono state emanate invece normative settoriali per le Aziende autonome dello Stato, con effetti peggiorativi della già insoddisfacente disciplina generale.

Le uniche disposizioni riguardanti la totalità dei dirigenti sono state quelle contenute negli articoli 44 e 45 del decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163 (11), non convertito ma i cui effetti economici sono stati prorogati — come già si è avuto modo di accennare — da varie leggi (12). Tali articoli — privilegiando ancora una volta l'aspetto economico rispetto a quello organizzativo — in attesa del-

(10) Vedi l'articolo 5 del disegno di legge n. 737, nel testo approvato dalla Camera dei deputati.

(11) Per l'articolo 52 dell'indicato decreto legge, le disposizioni dell'articolo 44 trovano applicazione anche nei confronti dei generali e dei colonnelli.

(12) Con deliberazione n. 1020 del 6 dicembre 1979, la sezione del controllo ha puntualizzato che l'articolo 44 del decreto legge n. 163 del 1979, come successivamente prorogato, trova applicazione anche nei confronti dei ministri e sottosegretari di Stato, il cui trattamento economico è disciplinato dalla nota 1 dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972. Con la stessa deliberazione, la sezione del controllo, dopo aver definito lo « status » di ministro e sottosegretario, ha precisato quali sono la posizione giuridica ed il trattamento economico dei dipendenti dello Stato in genere e dei professori universitari in specie chiamati ad assolvere gli anzidetti incarichi ministeriali. Per la soluzione, sul piano normativo, di quest'ultimo problema, vedi l'articolo 47, secondo comma, della legge 24 aprile 1980, n. 146 (legge finanziaria).

la riforma organica della dirigenza statale, hanno transitoriamente elevato le retribuzioni dei dirigenti, a tutti gli effetti tranne che a quelli della determinazione dei compensi per lavoro straordinario, in ragione del 40 per cento, a far tempo dal 1° gennaio 1979. Il disegno di legge sul nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato (n. 813 Atto Senato) ha confermato siffatte previsioni fino all'emanazione della legge, « da approvarsi entro il 30 giugno 1980 », relativa « alla riforma dello stato giuridico ed economico della dirigenza statale, alla revisione dell'organico, delle responsabilità, delle funzioni e dei criteri di accesso, di selezione e di mobilità dei dirigenti dello Stato » (articolo 133).

La situazione di precarietà, che fin dal suo sorgere ha caratterizzato la dirigenza statale per la mancanza di preventiva individuazione degli uffici a livello dirigenziale e per la connessa carenza di interrelazione fra uffici stessi e numero di dirigenti — reiteratamente segnalata dalla Corte nelle sue relazioni — ha continuato quindi a sussistere anche per il 1979 (13). La costruzione realizzata nel 1972, che, ispirata al sistema francese, non l'ha seguito per quanto riguarda il contenimento del numero dei dirigenti, ha subito durante lo scorso anno ulteriori sfaldamenti di varia natura, che rendono ormai indilazionabile un nuovo intervento del legislatore. L'effetto più preoccupante può essere quello della progressiva deresponsabilizzazione dei dirigenti soprattutto perché essi non sempre trovano una esatta collocazione ed un puntuale ambito operativo a causa della mancata ristrutturazione dell'Amministrazione statale.

Altro effetto della mancata rispondenza fra dirigenti ed uffici a livello dirigenziale è stato quello dell'aumento del numero dei dirigenti stessi in forza di leggi settoriali.

Fenomeni in parte contraddittori con quello testè evidenziato sono, da un lato, lo svolgimento di funzioni dirigenziali connesse ad un determinato livello da parte di funzionari di livello superiore (14) e, dall'altro, il conferimento di funzioni dirigenziali superiori a personale dirigenziale di livello inferiore o addirittura a personale direttivo delle qualifiche ad esaurimento (15): criterio quest'ultimo che, anche se attuato a norma di legge ed in via transitoria, non sembra in armonia con i principi generali che informano la dirigenza (16).

(13) Com'è noto, il Governo non ha esercitato la delega conferitagli con l'articolo 7 della legge 22 luglio 1975, n. 382, per la istituzione di ruoli unici dei dirigenti.

(14) Vedi al riguardo il paragrafo II, lettera a), del capitolo IX del volume II di questa relazione.

(15) Vedi il paragrafo II del capitolo XXI del volume II di questa relazione. Vedi inoltre l'articolo 17 della legge 24 aprile 1980, n. 146.

(16) Con deliberazione n. 1019 del 29 novembre 1979, la Sezione del controllo ha escluso la possibilità della delega delle funzioni di primo dirigente presso Uffici centrali e periferici dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato a favore di direttori aggiunti di divisione e di direttori di sezione.

La spiegazione, se non la giustificazione, dei menzionati fenomeni è da ricercare, almeno per taluni aspetti, nella complessa e finora inattuata procedura dettata dalla legge per la nomina dei primi dirigenti. Essendo esaurita fin dal 30 giugno 1975 la provvista integrale ed essendo ormai in corso di esaurimento (31 dicembre 1980) quella in ragione della metà dei posti disponibili di primo dirigente mediante l'inquadramento dei funzionari direttivi del ruolo ad esaurimento, riesce sempre più difficile colmare i vuoti di organico di tale qualifica, per le remore che sono state finora frapposte allo svolgimento dei corsi di formazione dirigenziale; remore dovute alla sensibile durata dei corsi medesimi (14 mesi), che priverebbero l'Amministrazione per un lungo periodo di molti funzionari direttivi, anche in relazione all'elevato numero di primi dirigenti normativamente previsto. È noto che, per il passato, si era fatto ricorso ad una legge (30 settembre 1978, n. 583) che aveva stabilito il conferimento dei posti disponibili al 31 dicembre 1977 nella qualifica di primo dirigente mediante scrutini per merito comparativo, sostitutivi dei corsi dirigenziali. Più di recente si è tornati però alla norma, attraverso l'indizione del primo corso di formazione dirigenziale (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 ottobre 1978) che ha visto la luce nella Gazzetta Ufficiale a sei mesi di distanza dalla data del relativo bando. Tale corso, peraltro, non ha avuto a tutt'oggi alcun seguito; ciò è da porre presumibilmente in relazione al disegno di legge di recente approvato dal Consiglio dei Ministri che tende, in via transitoria, e cioè « fino all'emanazione della legge sui Ministeri prevista dall'articolo 95 della Costituzione e della conseguente disciplina sui ruoli e sullo stato giuridico dei dirigenti dello Stato », alla modifica della disciplina arrecata dall'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 (17). L'innovazione di maggior significato riguarda la durata dei corsi — cui attendono direttamente i Ministeri interessati sotto la supervisione della Scuola Superiore della pubblica Amministrazione — che è stata ridotta a 30 giorni. Pur non nascondendosi le difficoltà anche operative connesse all'organizzazione di un corso di formazione dirigenziale della durata di 14 mesi, la Corte non può non rilevare come la riduzione del medesimo a soli 30 giorni appaia fuori della logica del decreto del Presidente della Repubblica n. 748. È noto che il sistema ipotizzato da tale decreto è inteso a far acquisire ai partecipanti al corso una formazione manageriale, sia sviluppando ed approfondendo le grandi tematiche amministrative sotto il profilo teorico-pratico, sia assicurando l'apprendimento delle tecniche organizzative attraverso l'invio presso grandi aziende anche private. Tutto ciò è completamente obliterato nel nuovo disegno di legge che, pur prevedendo una parvenza di corso, oltretutto tenuto dalla stessa Amministrazione di appartenenza (e quindi assolutamente inidoneo ad aprire nuovi oriz-

(17) Disegno di legge n. 792, presentato alla Camera dei deputati il 25 ottobre 1979.

zonti, nella prospettiva anche della mobilità dei dirigenti) nella sostanza reintroduce meri esami per l'accesso alle qualifiche dirigenziali.

È evidente come, con interventi parziali non si risolve il problema della dirigenza, che presuppone invece una revisione unitaria e globale. È necessario quindi addivenire in tempi brevi all'emanazione di una legge veramente organica sulla dirigenza dello Stato. Contemporaneamente si impone però, come già si imponeva nel 1972, il riordinamento della pubblica Amministrazione con la puntuale individuazione degli uffici a livello dirigenziale, che condiziona le scelte fondamentali per la soluzione della tematica relativa alla dirigenza: tematica della quale si è di recente occupato anche il rapporto del Ministro per la funzione pubblica sui principali problemi della Amministrazione dello Stato.

Per quanto attiene al versante più strettamente economico, nel 1979 ha trovato ulteriore conferma la tendenza al progressivo abbandono del principio dell'omnicomprensività dello stipendio, per effetto dell'interpretazione data all'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

Per i dirigenti, anche di livello più elevato, delle Aziende autonome dello Stato, è venuta inoltre meno, normativamente, ogni remora alle percepibilità dei vari premi ed indennità di cui si compone il trattamento economico accessorio del rimanente personale aziendale. Sugli effetti delle adombrate situazioni, specie per quanto attiene alla sperequazione retributiva fra dirigenti aziendali e dirigenti ministeriali e di quest'ultimi fra loro nonché alla impossibilità di contabilizzazione in bilancio di taluni emolumenti, che risultano, per così dire «occultati», in quanto gravanti su enti diversi dallo Stato, si fa rinvio alle considerazioni ampiamente svolte nelle precedenti relazioni.

Un ulteriore profilo di sperequazione retributiva è dato dalla circostanza che i dirigenti generali delle Aziende autonome possono percepire compensi per lavoro straordinario (18), preclusi invece ai dirigenti generali dei Ministeri. Per vero, dopo l'emanazione della legge 22 luglio 1978, n. 385, di tenore ambiguo, alcune Amministrazioni statali avevano ritenuto inclusi nel numero delle unità che potevano essere autorizzate a prestare lavoro straordinario per ciascun ufficio, anche i dirigenti generali ed avevano provveduto in conformità. Peraltro la Sezione del controllo (n. 1043 del 21 febbraio 1980), ha dichiarato non conforme a legge un provvedimento che prevedeva quale destinatario di compensi straordinari un dirigente generale, ribadendo la validità del divieto posto dall'articolo 20, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972. Le Amministrazioni hanno adeguato a tale pronuncia il loro operato.

Nell'ambito dei Ministeri persiste la sperequazione retributiva tra dirigenti generali da un lato e dirigenti superiori dall'altro, in

(18) Per i riferimenti normativi, vedi il volume I, pagina 306, nota 12, della relazione per il 1978.

quanto questi ultimi, per effetto dei compensi per lavoro straordinario, talora fruiscono di trattamenti economici complessivi superiori a quelli dei primi.

La situazione sperequativa innanzi delineata — sui cui effetti si è già ampiamente riferito nella precedente relazione, anche con riguardo al sistema di agganciamenti retributivi (19) — non potrà non costituire, per l'avvenire, un ostacolo difficilmente superabile nell'attuazione del principio della « mobilità » dei dirigenti, che finora ha formato oggetto di affermazioni legislative rimaste allo stato potenziale.

d) I ruoli unici — Com'è noto, il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 618, ha previsto l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei ruoli unici di impiegati ed operai dello Stato.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 ottobre 1978, la consistenza numerica dei detti ruoli è stata fissata in 3.567 posti, corrispondenti alle vacanze esistenti nei ruoli delle Amministrazioni statali alla data del 21 gennaio 1977; l'esiguità di tale consistenza dà di per se contezza del carattere sperimentale dell'iniziativa. Nei suddetti posti sono stati inquadrati 163 impiegati provenienti da enti soppressi ai sensi della legge 20 marzo 1975, n. 70. Altri 1.512 dipendenti sono stati provvisoriamente « assegnati », ma non « inquadrati » nei ruoli unici, ai sensi dell'articolo 122, terzo comma, lettera b, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, come modificato dall'articolo 1 *terdecies* della legge 21 ottobre 1978, n. 641, e ripartiti tra le varie Amministrazioni statali che ne avevano fatto richiesta.

I relativi provvedimenti sono stati adottati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per lo più nel corso del 1979. Senonché l'articolo 24 *quinquies* del decreto-legge 30 dicembre 1979 n. 663, introdotto dall'articolo 1 della legge di conversione 29 febbraio 1980, n. 33, ha stabilito, fra l'altro, che il personale degli enti e gestioni sopresse, provvisoriamente assegnato ai ruoli unici, venga destinato agli enti pubblici di cui alla tabella A allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70 e che quello che non abbia trovato collocazione presso gli enti stessi venga inquadrato, entro il 31 dicembre 1980, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in « distinti ruoli speciali » istituiti presso le varie Amministrazioni, statali e non. La successiva legge 20 marzo 1980 n. 75, all'articolo 21, ha poi statuito che le disposizioni dell'articolo 24 *quinquies* sopra richiamato « si applicano a tutto il personale degli enti interessati ai provvedimenti di soppressione, scorporo o riforma nonché al personale comunque destinato ai ruoli unici di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 618, in base a leggi speciali ».

Con i richiamati articoli si sono di fatto sanciti lo svuotamento

(19) Vedi il volume I, pagina 306, della relazione per il 1978.

dei ruoli unici come innanzi costituiti e la fine della relativa esperienza.

Pur se i ruoli unici previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 618 del 1977 rispondono a finalità in parte diverse da quelle ipotizzate dalla riforma generale del pubblico impiego, l'anzidetta conclusione non appare coerente con la linea costantemente seguita in sede governativa e parlamentare in tema di riforma stessa. Nonostante le difficoltà di ordine organizzativo e finanziario, da ultimo evidenziate nel rapporto del Ministro per la funzione pubblica sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato, l'obbiettivo di fondo finora perseguito è stato sempre quello della introduzione dei ruoli unici nazionali del personale dello Stato, finalizzati all'omogeneizzazione delle posizioni giuridiche ed alla perequazione dei trattamenti economici. Tale orientamento — confermato dall'esperimento che si è voluto tentare nel 1977 — traspare infatti sia dal progetto di legge quadro sul pubblico impiego che dal disegno di legge sul nuovo assetto retributivo-funzionale, già varato da un ramo del Parlamento.

2. — *Considerazioni generali (segue): l'evoluzione del quadro normativo nel settore delle retribuzioni.*

Si è già detto come il 1979 sia stato caratterizzato dall'introduzione, nell'ambito dell'impiego statale, del sistema dei livelli retributivi, che talora hanno fatto riscontro a quelli funzionali (tale è il caso delle Aziende autonome delle ferrovie, delle poste e dei telefoni) e talaltra no, per essere stati fatti salvi, in via transitoria, gli effetti economici ma non quelli funzionali del provvedimento normativo di urgenza che detti livelli retributivi funzionali aveva introdotto (tale è il caso delle Amministrazioni burocratiche e dei Monopoli di Stato). Le finalità ultime del nuovo sistema sono sempre quelle dell'omogeneizzazione delle posizioni giuridiche e della perequazione dei trattamenti economici. Perché queste ultime finalità possano essere conseguite, si rende però necessario rimuovere taluni significativi elementi di contrasto, che si registrano nella legislazione anche non recente. Seguendo l'impostazione già data nella scorsa relazione, conviene soffermarsi su alcuni aspetti meritevoli di attenzione.

a) Nel corso del 1979 è proseguita la tendenza al sostanziale abbandono del principio dell'onnicomprensività anche per il personale diverso da quello dirigenziale (20), per effetto dell'interpretazione delle norme, che tale principio sanciscono, non dissimile da quella data all'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica

(20) Per i dirigenti, si veda in argomento il precedente paragrafo 1, lettera c).

n. 748 del 1972. Ciò ha comportato la possibilità della corresponsione di taluni emolumenti extratabellari per attività aggiuntive, ad esempio, al personale previsto dalla legge 15 novembre 1973, n. 734, con la creazione di situazioni di sperequazione economica tra appartenenti ad una medesima carriera e con negativa incidenza sul principio della chiarezza retributiva, anche in relazione alla imputazione talora ricorrente della relativa spesa su bilanci diversi da quello statale. Una situazione generalizzata di sperequazione, a danno del personale da ultimo considerato, si è verificata per l'esistenza, nella legge n. 734 citata, dell'articolo 37, che ha dichiarato inapplicabili al personale stesso alcune norme le quali prevedono compensi aggiuntivi che altrimenti, in base all'interpretazione dell'articolo 2 della legge stessa, condotta alla stregua di quella dell'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 (21), avrebbero potuto essere percepiti. Tale situazione riguarda non solo gli appartenenti a diversi ruoli dell'Amministrazione dello Stato, (ad esempio: dirigenti e direttivi), ma anche gli appartenenti ad una medesima carriera ma in enti pubblici diversi (22).

La sperequazione retributiva assume peraltro aspetti più eclatanti ove si ponga a raffronto la posizione dei dipendenti delle Amministrazioni burocratiche con quella dei dipendenti delle Aziende autonome statali, cui è stata riconosciuta normativamente una serie di compensi e premi accessori — sui quali la Corte ha ampiamente riferito nella sua precedente relazione (23) — che non sembrano del tutto in linea con il principio di massima fissato dal quinto comma dell'articolo 9 della legge 22 luglio 1975, n. 382, anche se essi vengono giustificati coll'esigenza di incrementare l'attività produttiva (24).

La Corte ha già indicato in passato i rimedi tendenzialmente diretti all'eliminazione della denunciata situazione di disparità, quali

(21) Vedi al riguardo la deliberazione della Sezione del controllo n. 764 del 31 marzo 1977.

(22) Di recente le Sezioni riunite in sede di controllo, a seguito di richiesta di riesame di una deliberazione della Sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, avanzata dalla Provincia di Trento, hanno affermato la percepibilità, da parte di dipendenti direttivi della Provincia stessa, di compensi — preclusi ai colleghi statali — per la partecipazione a commissioni giudicatrici di concorsi pubblici banditi dalla Amministrazione di appartenenza, nonostante la presenza nell'ordinamento giuridico provinciale di una norma simile all'articolo 2 della legge n. 734 del 1973; ciò per far difetto, nell'ordinamento medesimo, una statuizione del tenore di quella contenuta nell'articolo 37 (n. 30/S.R./E del 23 aprile 1980).

(23) Vedi il volume I, pagina 306, n. 11 e pagina 312 e seguenti.

Per quanto riguarda il personale delle Ferrovie dello Stato, vedi il decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1980, n. 145, che ridisciplina il settore delle competenze accessorie del personale stesso e fissa le nuove misure del premio industriale, corrisposto di norma in relazione alla effettiva presenza in servizio, a dichiarati fini di incremento della produttività.

(24) Le normative che prevedono gli indici di produttività per le varie Aziende autonome, a giustificazione dei premi di produzione, di esercizio e simili, sono ispirate al criterio di lasciare un ampio margine di discrezionalità all'Esecutivo nella determinazione degli indici stessi; questi ultimi, sul piano concreto, stanno tuttora formando oggetto di sperimentazione. Al riguardo, si veda quanto ampiamente riferito nel capitolo XXVII della Sezione II con riferimento all'Azienda delle Ferrovie dello Stato. Per le altre Aziende autonome, si vedano invece i capitoli XI, XXI e XXII sempre della Sezione II.

quelli concretantisi nell'obbligo di versamento in entrata di ogni emolumento percepito dai dipendenti delle Amministrazioni burocratiche dello Stato a compenso di prestazioni aggiuntive rese nell'interesse di privati, Enti ed Amministrazioni diverse da quella di appartenenza, salva eventuale successiva redistribuzione totale o parziale; nella tipicizzazione dei compensi accessori del personale delle Aziende autonome, con restrizione degli ampi margini di discrezionalità amministrativa nell'attribuzione e quantificazione dei compensi stessi; nella razionalizzazione dei compensi extraretributivi non monetizzati, mediante l'abolizione di quelli non strettamente finalizzati a particolari esigenze di servizio e simili. Per quanto più in particolare riguarda le prestazioni aggiuntive, potrebbero considerarsi le soluzioni di far assolvere ai dipendenti dello Stato le prestazioni stesse durante il normale orario di servizio e di regolare quindi direttamente i rapporti economici conseguenti fra Amministrazione statale e soggetti che hanno fruito delle dette prestazioni, ovvero di far percepire ai dipendenti che svolgono attività aggiuntiva una aliquota degli emolumenti previsti e di acquisire la restante parte al bilancio dello Stato, secondo il criterio introdotto dalla legge n. 97 del 1979 per i magistrati chiamati ad assolvere funzioni arbitrali.

Non possono poi che reiterarsi le osservazioni già in passato formulate circa la inidoneità o la mancanza di rappresentazione in bilancio dei compensi accessori innanzi detti, la cui spesa non è quantificabile in termini attendibili in relazione all'imputazione a capitoli relativi a stipendi ed assegni fissi o ad oggetto eterogeneo ovvero a fondi aventi di massima diversa destinazione; fenomeno che assume dimensioni rilevanti anche per effetto dell'attribuzione in via retroattiva e talora in misura cospicua dei compensi stessi (25).

b) Il decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 422 e la legge 22 luglio 1978, n. 385 hanno profondamente innovato la disciplina relativa al lavoro straordinario dei dipendenti dello Stato, sia eliminando numerose deroghe esistenti per taluni settori, sia concentrando nella Presidenza del Consiglio l'attività di autorizzazione del lavoro stesso nei confronti di tutto il personale; l'una e l'altra iniziativa sono state chiaramente intese alla omogeneizzazione — in sede applicativa — delle posizioni dei pubblici dipendenti, pur in presenza delle « eccezionali esigenze » che sole possono legittimare le prestazioni straordinarie. La prefissione di limiti orari, riferiti sia alla spesa media « pro-capite » che al massimo individuale di prestazione, non ha peraltro potuto fare astrazione dalla previsione di esigenze lavorative di assoluta indilazionabilità, tali cioè da giustificare il superamento dei limiti come innanzi fissati. Detti criteri — che hanno trovato conferma nelle normative emanate in sede di « contrattazione collettiva » per le Aziende autonome — hanno finito per rimettere all'Esecutivo — pur nell'osservanza di particolari

(25) Vedi la relazione per il 1978, volume I, pagine 307 e seguenti.

garanzie procedurali — la determinazione di limiti orari, diversi da quelli generali, per particolari uffici e servizi. Anche nel corso del 1979, che è stato un anno di transizione durante il quale si sono regolarizzate numerose situazioni (26), si sono avute autorizzazioni a prestazioni straordinarie oltre i « limiti normali » per importi rilevanti (27). Mentre riesce difficile valutare le esigenze che hanno condotto alle cennate autorizzazioni, anche alla luce dei risultati conseguiti, per i ritardi generalizzati nella presentazione delle relazioni previste dall'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, in cui dovrebbero confluire i dati delle relazioni settoriali, va per contro evidenziato come l'orientamento della maggioranza delle Amministrazioni sia stato nel senso di veder autorizzato il lavoro straordinario nel limite massimo consentito dalla normativa vigente. Persiste d'altra parte la tendenza, già rilevata nella precedente relazione, verso quello che può definirsi un tentativo di forfettizzazione dei compensi straordinari, desumibile dai dati di bilancio e della gestione. Le implicazioni che ne derivano in tema di perequazione retributiva sono evidenti, specie ove si consideri che il numero delle unità che possono essere autorizzate a prestazioni straordinarie oltre i limiti normali è circoscritto.

La situazione risulta poi anche più complessa ove si tenga conto che alle deroghe riguardanti singoli settori ed uffici si aggiungono — con effetti ulteriormente sperequativi e destabilizzanti — quelle attinenti ad intere categorie di personale (28).

D'altra parte, in termini retributivi, il fenomeno non è di scarso momento, considerando che sulla misura dei compensi per lavoro straordinario vengono ad incidere sia l'aumento diretto dell'indennità integrativa speciale (articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977) che quello indotto dalla tredicesima mensilità (articolo 1 della legge n. 385 del 1978).

c) Altro elemento potenzialmente suscettibile di incidere, a lungo andare, sulla perequazione delle retribuzioni è rappresentato dal meccanismo della rivalutazione automatica del trattamento di missione, così come in atto disciplinato. Il limite massimo annuo di

(26) Sui complessi problemi interpretativi insorti in sede di applicazione dell'articolo 1, primo comma, della legge n. 385 del 1978, si è pronunciata la Sezione del controllo (n. 962 del 1979).

(27) Per l'anno 1979, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha autorizzato prestazioni di lavoro straordinario in eccedenza ai limiti normali per 62,2 miliardi a favore del personale delle Amministrazioni burocratiche e per 17,1 miliardi per le Aziende autonome; ha autorizzato inoltre prestazioni di lavoro straordinario per 2,7 miliardi a favore del personale addetto agli Uffici di diretta collaborazione all'opera dei Ministri.

Non risultano autorizzate prestazioni di lavoro straordinario in eccedenza ai limiti normali per il personale dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato. Potrebbe non essere estraneo a tali risultanze il disposto del terzo comma dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1977, n. 1.188, il quale stabilisce che « le ore di lavoro straordinario, da effettuarsi e da retribuire, non potranno superare, di regola, per ciascuno dipendente, il numero di 240 ore annuali ».

(28) Vedi la relazione per il 1978, volume I, pagina 311, nonché il Capitolo XII (paragrafo 3) della Sezione II di questa relazione.

aumento è fissato infatti nel 12 per cento per il personale amministrativo non dirigente dei Ministeri e delle Aziende autonome postale e telefonica e nel 10 per cento per il personale escluso dal sistema di contrattazione collettiva e per quello delle Ferrovie dello Stato (29).

Nelle note informative per il Parlamento in ordine alle osservazioni della Corte, redatte dal Ministro per il tesoro nello scorso anno, si legge che, per il 1979, la denunciata disparità non ha operato, in quanto l'aumento delle misure delle indennità di missione è stato contenuto per tutte le categorie entro il limite del 10 per cento e che è in corso di elaborazione « uno schema di norma interpretativa » inteso ad unificare nella misura del 12 per cento i limiti di aumento annuale. Tale norma, che non si vede come potrebbe essere qualificata « interpretativa » in presenza delle precise disposizioni vigenti, non è stata però finora emanata (30), per cui la discrasia resta nel sistema. È da evidenziare, per contro, come — in tema di indennità di missione — talora si faccia ricorso a leggi settoriali che alterano l'unità del sistema stesso perfino nell'ambito delle Amministrazioni burocratiche dello Stato (31).

d) Nel quadro del graduale ma progressivo ravvicinamento fra retribuzioni del settore pubblico e di quello privato, nel decorso anno è stata emanata la legge 6 dicembre 1979, n. 609, che prevede la trimestralizzazione degli aumenti dell'indennità integrativa speciale spettante al personale statale a decorrere dal 1° febbraio 1980. Tale voce retributiva, il cui onere già incideva massivamente sulla spesa per assegni fissi del detto personale, è destinata ad assumere maggior rilievo sia in termini assoluti che nella valutazione comparativa delle componenti della retribuzione. Su tali aspetti la Corte si riserva di riferire nella prossima relazione.

Va invece ribadito — pur in presenza della finalità insita nell'anzidetta provvidenza, di recupero, da parte dei destinatari, del potere di acquisto, compromesso dall'inflazione monetaria, — l'effetto di generale appiattimento delle retribuzioni, connesso alla corresponsione dell'indennità integrativa speciale in misura fissa per tutti i pubblici dipendenti. Tale effetto, ove dovesse mantenersi in termini elevati l'aumento di detta voce retributiva, potrebbe, a lungo andare, disincentivare i dipendenti delle qualifiche più elevate e

(29) Per il personale delle Ferrovie dello Stato esiste una ulteriore differenziazione rappresentata dal fatto che, in caso di opzione per il rimborso delle spese di albergo, l'indennità di missione è ridotta « ad un terzo » e non « di un terzo », come avviene per il restante personale statale (articolo 1, lettera 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1.206 del 1977). Tale criterio trova giustificazione nella estesa rete di « alberghi-dormitori » di cui l'Azienda dispone e che mette a disposizione dei propri dipendenti nelle varie città d'Italia.

(30) Risulta solo presentato al Senato (atto n. 473) in data 15 novembre 1979, dai Ministri per il tesoro e le finanze, un disegno di legge inteso a ridisciplinare la materia.

(31) Si veda, ad esempio, l'articolo 15 della legge 24 aprile 1980, n. 146.

porsi in contrasto sia con le esigenze perequative che con i canoni costituzionali in materia di retribuzione dei lavoratori (32).

Di scarso significato, anche in relazione all'aumento degli altri elementi che compongono la retribuzione complessiva, e quindi non del tutto in linea con i principi dell'articolo 36 della Costituzione testè ricordati, risultano tuttora le quote di aggiunta di famiglia, sulle quali si richiamano le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni (33).

e) Già in passato (34) la Corte ha tentato una esposizione, corredata — per quanto possibile — di riferimenti normativi, dei principali benefici extraretributivi non monetizzati fruiti da taluni dipendenti dello Stato o da intere categorie di essi ed ha posto, nel contempo, in evidenza le difficoltà che si frappongono ad una attendibile quantificazione dei medesimi a livello medio individuale. Qui mette conto ribadire come il difetto di ordine del settore, il perdurare di situazioni di privilegio e la carenza di iniziative dirette a sceverare tra beneficio e beneficio ed a mantenere solo quelli, da disciplinare normativamente, strettamente finalizzati ad esigenze di servizio continuino a riverberarsi negativamente sulla chiarezza retributiva e sulla perequazione dei trattamenti economici, che si assume — nelle diverse iniziative normative — di voler perseguire.

In particolare, quanto al settore assistenziale, nel corso del 1979 sono state fatte salve le attribuzioni in materia sia dell'Istituto postelegrafonici che dell'OPAFS, che pur figuravano nella tabella B, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, nella considerazione della natura previdenziale dell'assistenza da tali Enti erogata. Identica natura è stata riconosciuta dalla Sezione del controllo all'attività assistenziale dell'ENPAS e dell'INADEL (n. 1067 del 22 maggio 1980).

Relativamente alle Forze armate dello Stato, all'Arma dei carabinieri, agli altri Corpi di polizia ed al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e loro familiari, i quali restano destinatari di interventi di protezione sociale la cui disciplina è riservata allo Stato, sono mancate nel corso del 1979 le iniziative, delle quali la Corte aveva ravvisato l'esigenza nella sua precedente relazione, dirette a normalizzare con carattere di stabilità la gestione degli organismi preposti alla erogazione degli interventi stessi e ad omogeneizzare le relative discipline (35).

(32) Della cennata problematica si sono dati, anche di recente, carico gli studiosi e gli operatori economici, tentando di suggerire soluzioni idonee ad una più organica disciplina dell'indennità integrativa speciale.

Studi approfonditi del problema sono stati condotti anche dall'ISCO nella sua ultima relazione semestrale.

(33) È da segnalare peraltro l'iniziativa, assunta di recente da parte del Governo, per raddoppiare in tempi brevi l'entità delle quote di aggiunta di famiglia.

(34) Vedi relazioni per il 1977, volume I pagine 369 e seguenti e per il 1978, volume I, pagine 321 e seguenti.

(35) Sull'argomento, vedi il paragrafo 2 del capitolo VIII della Sezione II di questa Relazione.

Vanno reiterate le osservazioni in passato formulate circa la carenza di qualsiasi coordinamento nella predisposizione di piani, da parte delle Amministrazioni, intesi ad attuare forme di assistenza e protezione sociale, finalizzate ad attenuare la penosità del lavoro e ad incrementarne la produttività (creazione di mense, di asili-nido, di circoli ricreativi e simili); la disponibilità di maggiori mezzi o di una più accentuata autonomia finanziaria e la conseguente diversità e fattività di iniziative di alcune Amministrazioni (per lo più, di quelle militari ed autonome) è stata ulteriore causa di sperequazione rispetto ad altre categorie di dipendenti. La progettata creazione di un unico organo centrale per la gestione di tutto il personale statale potrà, in avvenire, contribuire ad attenuare tali sperequazioni. Per gli oneri sostenuti da ciascuna Amministrazione nello specifico settore, si fa rinvio ai capitoli della Sezione II.

A conclusioni non dissimili da quelle innanzi raggiunte si deve pervenire anche per quanto concerne il beneficio extraretributivo rappresentato dalla disponibilità di alloggi di servizio, beneficio riservato a ristrette categorie di personale statale.

Fra le iniziative assunte in materia, va segnalata per la sua rilevanza quella del Ministero della difesa che, autorizzato con la legge 18 agosto 1978, n. 497, a predisporre ed attuare, nel periodo 1978-1987, un programma di costruzione di alloggi di servizio di tipo economico, da destinare a propri dipendenti, per una spesa complessiva di 275 miliardi, ha, nel corso del 1979, provveduto all'acquisto di 214 alloggi in Ciampino ed in Rimini con una spesa di 9,1 miliardi, avvalendosi del disposto dell'articolo 4, terzo comma, che, per i primi due anni di operatività della legge, tali acquisti consente (36).

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

Nella precedente relazione la Corte ha avuto modo di evidenziare l'instabilità della situazione numerica del personale statale in servizio, in conseguenza di varie cause diffusamente analizzate. Tale situazione è perdurata durante il 1979 ed il primo scorcio del 1980, non essendo giunta a conclusione nessuna delle vicende che sono alla sua origine. I movimenti connessi al decentramento regionale ed allo scioglimento di enti pubblici non si sono esauriti, come dimostrano anche le disposizioni contenute nelle leggi 29 febbraio 1980 n. 33 e 20 marzo 1980, n. 75. La riforma sanitaria tutt'ora in atto è destinata ad incidere sulla consistenza organica del Ministero della sanità e dell'Istituto Superiore di Sanità (articolo 24 e 24-bis legge n. 33 citata). La prevista redistribuzione del personale

(36) Per quanto riguarda i programmi di costruzione di alloggi di servizio delle Aziende autonome, vedi i Capitoli XI, XVI, XXI e XXVII della Sezione II.

indicato al settimo comma dell'articolo 67 della legge 23 dicembre 1978 n. 833 e di quello in servizio presso Amministrazioni pubbliche diverse dagli Enti locali territoriali in base alle leggi 17 agosto 1974 n. 386 e 29 giugno 1977 n. 349, oltreché fra gli enti pubblici di cui alla tabella A annessa alla legge 20 marzo 1975, n. 70, anche fra le Amministrazioni statali, con l'istituzione presso le medesime di ruoli speciali (articoli 24-*quinquies* legge n. 33 citata e 21 legge n. 75 del 1980), se da un lato comporterà lo svuotamento dei ruoli unici istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, dall'altro influirà sul numero dei dipendenti in servizio presso i vari Ministeri. La sistemazione negli organici dei Ministeri stessi dei beneficiari della legge 1° giugno 1977 n. 285, sull'occupazione giovanile, che avranno superato l'esame di idoneità (articoli 26-*ter* e seguenti legge n. 33 del 1980) inciderà ulteriormente sulle dotazioni organiche delle Amministrazioni dello Stato: dotazioni che dovranno formare oggetto di una legge di revisione (articolo 26-*quinquies* ultimo comma legge citata), cui rinvia anche il progetto governativo sul nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare statale (articolo 5, I comma). Ulteriore elemento di instabilità è rappresentato dalla prevista graduale sistemazione in ruolo del personale precario della scuola e dell'Università. Né vanno trascurati gli interventi settoriali, quale, ad esempio, quello di cui all'articolo 13 della legge finanziaria per l'anno 1980, che comporterà l'aumento del personale delle varie carriere del Ministero delle finanze.

All'attuazione della riforma generale dell'impiego statale va quindi rinviata ogni sistematica esposizione e valutazione dei dati (37).

Quanto alla consistenza del personale in servizio presso ciascuna Amministrazione, si fa rinvio ai capitoli della Sezione II. Qui preme invece rilevare che la situazione numerica dei dipendenti dello Stato si presenta di norma carente rispetto alle dotazioni organiche, con implicazioni talora di dubbio significato per i ruoli dirigenziali, stante la non sempre puntuale rispondenza fra uffici a livello dirigenziale e dirigenti, ma di notevole momento per gli altri ruoli, specie di quelle Amministrazioni (Affari esteri, Interno, Finanze, Grazia e giustizia, Industria, commercio e artigianato, Tesoro, ecc.) in cui gli organici stessi sono appena sufficienti a fronteggiare le concrete esigenze operative connesse alle funzioni. Siffatta situazione è da rapportare da un lato alla soppressione ed indisponibilità di posti, determinate dalle note normative sull'esodo volontario dei pubblici dipendenti, e dall'altro, alla scarsa appetibilità dell'impiego statale, alla quale in parte possono contribuire i tempi lunghi delle procedure concorsuali, soprattutto per quanto riguarda le carriere

(37) In ordine all'opportunità del mantenimento dell'Albo degli impiegati dello Stato previsto dall'articolo 152 del Testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, avuto riguardo al rapporto costi-benefici, vedi la relazione del Ministro per la funzione pubblica sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato, capitolo IV, paragrafo 9.

tecniche, in cui maggiori sono i vuoti e quindi la necessità di interventi correttivi (38).

Non spetta alla Corte indicare le soluzioni — riservate alle competenti sedi nel più ampio quadro del riordinamento del pubblico impiego — per far fronte alla generalizzata carenza del personale delle varie carriere; sembra però che tali soluzioni non possano essere trovate — sia pure parzialmente — nell'assorbimento delle unità lavorative previste dalla legge n. 285 del 1977 e successive modificazioni, utilizzate dalle Amministrazioni pubbliche in genere e statali in specie, nel cui ambito l'occupazione giovanile ha trovato larghi spazi (39), se non sarà provveduto prima ad una adeguata ed efficace qualificazione professionale delle unità stesse. D'altra parte la possibilità di siffatta qualificazione, che dovrebbe in taluni settori essere specifica e non generica, si presenta problematica, in relazione alla eventuale utilizzazione dei giovani in Amministrazioni diverse da quelle che hanno curato i progetti specifici e provveduto ai corsi formativi. Le relative tematiche dovranno essere tenute in particolare considerazione sia in sede applicativa che in sede di definizione normativa della materia dell'occupazione giovanile nell'ambito delle Amministrazioni statali. Circa il numero di giovani che hanno trovato temporanea sistemazione presso le varie Amministrazioni, anche ad ordinamento autonomo, si fa rinvio alla Sezione II (40).

Quanto al reclutamento, è da segnalare che nel decorso esercizio hanno continuato a trovare pressoché integrale applicazione le vecchie normative, per la mancata introduzione del nuovo « assetto » dei dipendenti dello Stato basato sulle « qualifiche funzionali »

(38) Tale fenomeno è almeno in parte da rapportare al mancato esercizio, da parte del Governo, della delega legislativa conferitagli con le leggi n. 249 del 1968 e n. 775 del 1970 per il riordinamento delle carriere del personale tecnico.

La carenza di quest'ultimo personale è avvertita con eguale intensità sia nei ruoli dei dipendenti civili che in quelli dei dipendenti militari.

(39) Com'è noto, la legge 1° giugno 1977, n. 285 ha previsto la predisposizione, da parte delle pubbliche Amministrazioni, di programmi — articolati in progetti specifici — di servizi ed opere, riferiti a ben individuati settori, intesi a sperimentare lo svolgimento di attività, cui destinare anche giovani in età compresa fra i 18 e i 29 anni. La durata dei relativi contratti di lavoro è stata stabilita in un periodo compreso fra i quattro e i dodici mesi (articolo 26), salvo diverso avviso del CIPE, cui risultano rimesse la determinazione dei criteri generali di intervento e della durata di esecuzione dei progetti specifici nonché la ripartizione dei fondi destinati allo scopo dalla legge stessa (articolo 25). Quest'ultima è stata modificata con il decreto legge 6 luglio 1978 n. 351, convertito nella legge 4 agosto 1978 n. 497, che, al fine di assicurare ai giovani, oltre ad una occupazione sia pure temporanea, anche una qualche preparazione professionale, ha statuito l'attuazione dei programmi di occupazione giovanile tramite contratti di formazione-lavoro, articolati sul binomio attività lavorativa — cicli formativi. Da ultimo, il decreto-legge 30 dicembre 1979 n. 663, convertito con modificazioni nella legge 29 febbraio 1980 n. 33, ha previsto — oltre alla proroga dei contratti in corso (articolo 26), in seguito ulteriormente prorogati con l'articolo 1 del decreto-legge 21 giugno 1980 n. 268 — il sistema di assorbimento dei giovani utilizzati nei progetti specifici nell'ambito delle pubbliche Amministrazioni, secondo criteri accennati nel testo.

(40) Vedi al riguardo i capitoli I, V, X, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XXIII, XXV e XXVI.

Per quanto riguarda la spesa complessiva affrontata dallo Stato per l'occupazione giovanile, vedi il successivo paragrafo 5.

e del correlativo sistema di accesso alle qualifiche stesse. È rimasta pertanto attuale la questione della legittimità costituzionale — sotto il profilo di possibili disparità di trattamento — delle disposizioni di legge riguardanti i concorsi di passaggio di carriera, che consentono ai dipendenti delle qualifiche intermedie e terminali delle carriere ausiliaria, esecutiva e di concetto di concorrere per la nomina, avente effetto da data anteriore a quella di indizione dei concorsi stessi (41), alle qualifiche intermedie delle carriere superiori. Tale questione — sollevata dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con due ordinanze rispettivamente del 21 febbraio 1977 e 19 giugno 1978 — non ha trovato finora soluzione e potrà perdere importanza, per l'avvenire, se sarà attuato il nuovo sistema cui dianzi si accennava.

Resta invece il problema, da un lato, di una maggiore incisività ed efficienza e dall'altro di un più significativo snellimento dei sistemi di reclutamento del personale.

Sotto il primo profilo, si ricorda che nel 1979 ha avuto inizio il primo corso di preparazione per il reclutamento degli impiegati delle carriere direttive amministrative, organizzato dalla Scuola superiore della pubblica Amministrazione (42), tuttora in fase di svolgimento ed è stato bandito il concorso per l'ammissione al secondo dei detti corsi (43); sotto il secondo aspetto, si precisa che non sono mancate iniziative in sede governativa per ovviare, almeno in prospettiva, alle incongruenze degli attuali criteri selettivi degli aspiranti alle nomine ai pubblici impieghi (44). Ciò che va auspicato è la adozione di un sistema omogeneo di reclutamento, al quale dovrebbe potersi derogare normativamente solo in caso di estrema necessità ed urgenza. Al riguardo si confermano le notazioni in passato formulate sulle cautele che si renderebbero necessarie nell'ammissione, da parte del legislatore, e nell'attuazione, da parte dell'Amministrazione, del ricorso alle assunzioni di idonei di concorsi già espletati od in corso di svolgimento (45) nonché sulla anomala frequenza della provvista di personale mediante « concorsi speciali » ovvero mediante il riconoscimento di situazioni di fatto esistenti e la trasformazione di rapporti di lavoro a carattere precario e di diritto privato in altri di impiego stabile e di diritto pubblico (46).

(41) Sul computo del periodo compreso fra il 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui si è verificata la disponibilità dei posti messi a concorso e la data del provvedimento di nomina, ai fini dell'ammissione agli scrutini per l'ulteriore progressione in carriera, vedi la deliberazione della Sezione del controllo n. 980 del 7 giugno 1979.

(42) Vedi il paragrafo II del capitolo I della Sezione II di questa relazione.

(43) Vedi il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 giugno 1979.

(44) Vedi il paragrafo 8 del capitolo IV del già citato rapporto del Ministro per la funzione pubblica sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato.

(45) Per un caso recente, si veda il secondo comma dell'articolo 13 della legge 24 aprile 1980, n. 146 (legge finanziaria).

(46) Vedi l'articolo 6 del non convertito decreto-legge 29 maggio 1979 n. 163 nonché l'articolo 31 del disegno di legge sul nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato, già approvato dalla Camera dei deputati ed attualmente all'esame del Senato (Atto n. 813).

4. — *Altri argomenti.*

Nel corso del 1979 si sono tenute per la prima volta (47) le elezioni dei rappresentanti del personale in seno ai consigli di amministrazione.

A distanza di circa 9 anni ha avuto così attuazione l'articolo 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, rinviata prima per il ritardo nell'adozione della necessaria disciplina regolamentare, emanata solo con il decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 721, e poi per la necessità di ovviare alle incongruenze della disciplina stessa, cui ha posto rimedio il decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 1979, n. 41.

Risulta in tal modo assicurata la partecipazione dei dipendenti dello Stato nella scelta dei propri rappresentanti in seno agli anzidetti Organi collegiali in un momento, peraltro, in cui l'introduzione, forse non lontana, del nuovo assetto retributivo-funzionale è destinata a far sensibilmente diminuire le attribuzioni degli organi stessi nel settore dell'amministrazione del personale.

Nei primi mesi del corrente anno è stata definitivamente risolta l'annosa vicenda che aveva visto impegnate le giurisdizioni ordinaria e amministrativa sul problema relativo alla valutazione della tredicesima mensilità ai fini della determinazione dell'indennità di buonuscita spettante ai dipendenti dello Stato. Il legislatore ha riconosciuto il diritto al computo dell'anzidetta voce stipendiale a decorrere dal 1° giugno 1979 ed ha dettato norme per la riliquidazione dell'indennità di buonuscita a favore del personale cessato dal servizio fra il 1° giugno 1969 e il 31 maggio 1979; contemporaneamente, ha risolto il conflitto positivo di giurisdizione, che era continuato pur dopo l'intervento della Corte regolatrice, attribuendo la giurisdizione esclusiva sulle controversie in materia di indennità di buonuscita e di fine rapporto di impiego di tutto il personale dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, ai Tribunali amministrativi regionali (48). Successivamente sono stati determinati i coefficienti attuariali forfettizzati per la regolarizzazione contributiva conseguente al computo della 13^a mensilità nella liquidazione dell'indennità di buonuscita spettante al personale dello Stato e delle Aziende autonome (49).

Sempre nel primo scorcio del 1980, la Corte costituzionale ha risolto negativamente la questione relativa all'applicabilità dell'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori ai dipendenti dello Stato (50). Ha rilevato la Corte che manca nel rapporto di impiego statale, retto

(47) Le elezioni hanno avuto luogo il 18 novembre 1979. L'unica eccezione è stata rappresentata dalla Corte dei conti, che, avendo tenute le elezioni per la nomina dei rappresentanti del personale nel proprio Consiglio di amministrazione il 10 aprile 1978, ha reiterato tali elezioni il 10 febbraio 1980.

(48) Vedi gli articoli 2, 3 e 6 della legge 20 marzo 1980, n. 75.

(49) Vedi il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 marzo 1980.

(50) Sentenza 29 aprile - 5 maggio 1980, n. 68.

dal principio costituzionale del « buon andamento », la possibilità di configurare una situazione conflittuale di natura economica fra il funzionario che è in posizione di superiorità e gli altri dipendenti, fruitori tutti di un sistema di garanzie assolutamente identico; esclusa, quindi, ogni disparità di trattamento nella mancata estensione della disciplina dell'articolo 28 citato alle associazioni sindacali dei dipendenti statali, ha precisato che ogni intervento inteso a « razionalizzare e riequilibrare il sistema » va riservato al legislatore. E a tal proposito si ricorda che iniziative legislative non sono mancate in sede governativa (51).

Nel corso del 1979 è continuato il fenomeno, più volte segnalato, della generalizzata assegnazione del personale operaio permanente a mansioni di categoria superiore rispetto a quella di appartenenza, con le note implicazioni in punto di trattamento economico, che deve essere corrispondente alle mansioni svolte. L'ampio ricorso a tale facoltà, consentita solo per un tempo limitato e per esigenze inderogabili di servizio, denota un uso improprio del potere previsto dalla legge (52).

Quanto all'equo indennizzo, la spesa complessiva è stata, per il 1979, di 21,1 miliardi, con una diminuzione percentuale, rispetto all'anno precedente, del 7,2 per cento (53). Mentre per alcune Amministrazioni (Tesoro, Giustizia, Pubblica istruzione, Lavori pubblici, eccetera) la contrazione degli oneri è stata netta, per altre è continuata la tendenza ascensionale della spesa. Nel secondo gruppo figura sempre, pur con limiti di incremento percentuale modesti, l'Amministrazione della difesa, probabilmente, per i dipendenti militari, in relazione sia all'introduzione relativamente recente dell'istituto sia alla più rapida procedura prevista dalla legge per addvenire alla pronuncia sul riconoscimento della dipendenza da causa di servizio delle infermità e lesioni. All'uopo la Corte non può che ribadire le precedenti osservazioni circa l'opportunità di un intervento correttivo del legislatore inteso ad unificare le procedure da seguirsi tanto per il personale civile che per quello militare, le quali dovrebbero essere disciplinate in modo da fornire maggiori garanzie di obiettività sia alla pubblica Amministrazione che ai diretti interessati.

In sede interpretativa dell'articolo 163, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (54), la Sezione del controllo ha affermato che il Comitato per le

(51) Sin dal 13 dicembre 1979, il Presidente del Consiglio ha presentato al Senato un disegno di legge (n. 581), inteso ad estendere al pubblico impiego il disposto dell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, salvo la sostituzione del Tribunale amministrativo regionale al Giudice del lavoro.

(52) Si veda, a titolo di esempio, il capitolo XIV della Sezione II di questa relazione.

(53) I Ministeri della difesa e dell'interno hanno inciso sulla spesa globale relativa all'equo indennizzo rispettivamente per il 44,31 per cento e per 36,48 per cento.

(54) La Corte costituzionale non si è ancora pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale dell'articolo richiamato nel testo. Tale questione è stata sollevata dalla III Sezione giurisdizionale per le pensioni civili di questa Corte con ordinanza del 23 marzo 1977. Vedi al riguardo la relazione per il 1978, volume I, pagina 327.

pensioni privilegiate ordinarie, nell'esprimere il parere previsto dalla legge sul diritto ad equo indennizzo dei dipendenti dello Stato, ha competenza consultiva non solo sull'esistenza e sul grado di menomazione dell'integrità fisica (55) ma anche sulla dipendenza da causa di servizio delle infermità o lesioni dedotte dagli interessati, pur in presenza di provvedimenti dell'Amministrazione che abbiano riconosciuto la dipendenza stessa (56).

Altro problema da segnalare è quello riguardante la speciale elargizione alle famiglie delle vittime del dovere. Il beneficio, inizialmente previsto per le sole forze di polizia (57), è stato successivamente esteso ad altre categorie, con normative peraltro non omogenee (58). Ciò ha determinato una difformità di trattamento tra i beneficiari. In particolare, solo nella legge riguardante il personale postelegrafonico è prevista la concessione della speciale elargizione, oltre che per le famiglie delle vittime, anche in favore del dipendente che abbia riportato una invalidità permanente dell'80 per cento da cui sia derivata la cessazione del rapporto d'impiego; nella stessa legge è disposto che l'elargizione, in caso di morte del dipendente, venga attribuita agli eredi legittimari, secondo le norme del codice civile, mentre per tutte le altre categorie la normativa regolamentare, cui rinviano le disposizioni di legge, stabilisce che il beneficio spetti in primo luogo al coniuge e, solo ove questo manchi o non abbia diritto a pensione, nell'ordine, ai figli, ai genitori ed ai fratelli e sorelle. Alla segnalata mancanza di omogeneità intende porre rimedio il disegno di legge presentato alla Camera dei deputati il 20 febbraio 1980 dal Ministro dell'interno (atto n. 1415): disegno che estende la concessione della speciale elargizione, elevata a 100 milioni, ai vigili del fuoco, ai vigili urbani, a qualsiasi persona che, legalmente richiesta, presti assistenza alle forze dell'ordine ed

(55) In tal senso, vedi la decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 10 aprile 1970, n. 2.

(56) Vedi n. 982 del 14 giugno 1979. In precedenza la Sezione del controllo si era già pronunciata negli stessi sensi (n. 314 del 29 aprile 1965).

Sempre in tema di equo indennizzo, la Sezione del controllo ha affermato che dalla somma a tale titolo spettante agli eredi di pubblico dipendente deceduto per causa di servizio va detratto quanto dai medesimi riscosso, per lo stesso evento, a titolo di risarcimento del danno, a seguito di assicurazione obbligatoria dei propri veicoli a motore, estesa ai terzi trasportati, contratta dall'Amministrazione con premio a carico dell'Erario (n. 983 del 14 giugno 1979).

Si ricorda che la Sezione del controllo ha sostenuto altresì che, per il riconoscimento della qualifica di invalido di servizio ai fini dell'attribuzione dell'aumento di anzianità, correlato alla progressione economica nella qualifica, di 2 od 1 anno, a seconda della categoria della tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978 n. 915 cui l'invalidità risulta ascritta, si rende necessario un formale decreto ministeriale di concessione di equo indennizzo o di pensione privilegiata ordinaria (n. 984 del 14 giugno 1979).

(57) Regio decreto 13 marzo 1921 n. 261.

(58) Al personale delle Forze Armate, con la legge 15 dicembre 1967 n. 1.261; al personale civile dell'Amministrazione degli Istituti di prevenzione e pena, con la legge 27 maggio 1977 n. 284; ai magistrati ordinari, con la legge 1° agosto 1978, n. 437; al personale postelegrafonico, con la legge 21 dicembre 1978 n. 862; ai vigili del fuoco, con l'articolo 70 del decreto legge n. 163 del 1979, non convertito ma i cui effetti economici sono stati prorogati con varie leggi fino al 31 luglio 1980.

ai loro aventi causa nonché alle famiglie dei cittadini che perdano la vita in conseguenza di azioni terroristiche. È tuttavia da rilevare che, nella nuova iniziativa, tra l'altro, continua a sussistere una difformità di trattamento tra gli aventi causa del personale postelegrafonico e di tutte le altre categorie, per quanto riguarda l'ordine di chiamata al beneficio.

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

I dati relativi agli oneri sostenuti dallo Stato nel corso del 1979 per il personale in attività di servizio sono esposti, con criteri in gran parte analoghi a quelli seguiti nella precedente relazione, nelle unite tabelle che, pur utilizzando essenzialmente le risultanze del sistema informativo (classificate secondo il codice economico ed esposte in milioni di lire), le hanno assoggettate a talune rielaborazioni per ovviare a carenze od inesattezze della classificazione (59).

La prima tabella (prospetto A) considera, separatamente per Amministrazione od Azienda autonoma, i soli « impiegati ammini-

(59) La rielaborazione dei dati del sistema informativo relativi ad oneri del personale dei vari ministeri si è resa, ad esempio, necessaria per considerare la spesa di capitoli non classificati al secondo o terzo livello della codificazione economica (1505 Giustizia; 1017, 2501, 2503, 2505, 2509 e 2510 Esteri; 5310 e 5311 Finanze; 3015 Interno) ovvero non classificati nella categoria II (capitolo 5053 Industria), nonché per depurare i dati stessi da oneri non propriamente attinenti a compensi accessori, nonostante la inesatta codificazione dei relativi capitoli (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 e — per omogeneità con i comuni criteri di classificazione delle spese — 1021, 1025, 1026, 1505, 1510, 2005, 2204, 2209, 2402, 2408, 2605, 2610, 3602, 4005, 4006, 4008, 5203 Pubblica Istruzione).

Ulteriori rielaborazioni ha comportato una diversa classificazione data 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.

Le spese di personale relative alla soppressa Azienda di Stato per le foreste demaniali ed al Ministero delle poste e telecomunicazioni sono comprese nei dati attinenti rispettivamente al Ministero dell'agricoltura e foreste ed all'Amministrazione postelegrafonica; nella spesa del Ministero dell'interno sono poi considerate quelle del Fondo per il culto, del Fondo di beneficenza e del Fondo patrimoni riuniti ex economici.

Nelle tabelle non sono comprese: le spese di carattere previdenziale; gli oneri riguardanti i Ministri e gli addetti alle segreterie particolari; gli oneri per retribuzioni ad aggio od a contratto privato (voce 2/2/6), nonché alcune spese non classificabili neppure tramite rielaborazione, tra cui 96,1 miliardi relativi a retribuzioni e compensi accessori del personale ex INGIC del Ministero delle finanze (capitolo 1901).

Delle somme non considerate (ammontanti complessivamente a 420,8 miliardi), una parte notevole (214,5 miliardi) riguarda l'attuazione dei progetti relativi all'occupazione giovanile. L'importo suddetto è così ripartito fra le varie Amministrazioni: 22,5 miliardi Tesoro (capitoli 4306, 5207 e 5820); 363 milioni Presidenza (capitoli 2196 e 3989); 39,3 miliardi Finanze (capitoli 1033 e 3419); 11,7 miliardi Giustizia (capitoli 1514 e 2011); 45,8 miliardi Beni culturali (capitolo 1027); 9,2 miliardi Pubblica istruzione (capitoli 1028 e 2410); 14,9 miliardi Interno (capitoli 1024 e 3016); 2,9 miliardi Lavori pubblici (capitolo 1034); 8 miliardi Trasporti (capitoli 1512 e 2011); 58,5 miliardi Lavoro (capitoli 1507 e 2506) e 1,3 miliardi Marina mercantile (capitolo 1031). Si aggiunge che sulle somme come innanzi impegnate risultano elevatissimi i

strativi e tecnici » (ivi compresi i dirigenti) e riguarda sia la spesa per assegni fissi — globalmente considerata — che quella relativa al trattamento accessorio, suddivisa per principali gruppi di poste retributive. Tale tabella indica sia le percentuali in aumento od in diminuzione rispetto al 1978 dei due grandi aggregati (assegni fissi e totale delle indennità accessorie) sia la percentuale di incidenza, su quest'ultimo, delle varie voci che lo compongono.

La seconda tabella (prospetto B) si riferisce, invece, ai dati globali, e della categoria degli « impiegati amministrativi e tecnici » e delle altre categorie di personale statale (insegnanti, magistrati, operai, forze di polizia e forze armate), per le quali non si è ravvisato utile evidenziare la ripartizione degli oneri per Ministero (60): la percentuale di aumento o di diminuzione della spesa, riportata per ciascuna categoria o voce retributiva, ha riguardo agli analoghi dati del precedente esercizio.

La terza tabella (prospetto C) evidenzia, da ultimo, il rapporto tra indennità accessorie ed assegni fissi, con riferimento agli impiegati di ciascuna Amministrazione ed al complesso delle restanti categorie di personale considerato (61).

Da un esame di insieme dei dati esposti emerge, relativamente al personale impiegatizio dei Ministeri, un aumento, sia degli assegni fissi che degli assegni accessori, molto più elevato di quello registratosi l'anno scorso, con tendenza dei due valori — assai diversificati nel 1978 — ad allinearsi.

Ed invero gli assegni fissi sono aumentati nel corso del 1979 del 33,2 per cento a fronte di un aumento del 15,6 per cento dell'anno precedente, mentre l'incremento del trattamento accessorio,

residui e che ha dato esecuzione ai progetti relativi all'occupazione giovanile anche l'ANAS, con una spesa di 5,2 miliardi (capitolo 119).

A differenza che nell'analogo prospetto della precedente relazione, le spese attinenti alle indennità di rischio, di lavoro notturno, meccanografica e di maneggio valori sono quest'anno ricomprese nell'onere per « altre indennità » e tra le Aziende ed Amministrazioni autonome sono inclusi gli Archivi notari. Le percentuali di variazione dei dati rispetto all'esercizio precedente tengono però conto di tali diversità.

(60) Per le relative motivazioni, si veda la nota 45 del volume I della relazione per il 1978.

Come per gli anni precedenti, i dati relativi al personale non impiegatizio delle Aziende autonome sono da considerare in larga misura approssimativi per l'insufficiente specificazione dei relativi bilanci. In particolare, i dati attinenti alla voce « altro personale delle Aziende autonome » si riferiscono al solo personale delle officine delle ferrovie, agli operai delle poste, nonché agli operai, casellanti e agenti stradali dell'ANAS.

Non sono pertanto ricomprese nella tabella le spese per altre categorie (personale straordinario, assunto con contratti di diritto privato ecc., salariati dei Monopoli ecc.) per un ammontare complessivo di 275,3 miliardi (123,7 per i Monopoli, 22,9 per le Ferrovie dello Stato, 124,9 per l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e 3,8 per i Telefoni). L'importo segna un aumento del 28,3 per cento sull'analogo dato del 1978 (214,5 miliardi).

(61) Anche per il 1979 i dati relativi al personale ministeriale sono forniti anche al netto di quelli dei Ministeri degli esteri e della pubblica istruzione, per ovviare agli effetti distorsivi dovuti rispettivamente all'elevatezza degli oneri per trattamento di servizio all'estero, per il primo, ed alle dimensioni della relativa spesa, per il secondo. Altri effetti distorsivi si collegano, come già avvertito lo scorso anno, alla contabilizzazione di voci accessorie tra gli assegni fissi, alla parziale eterogeneità di oggetto di taluni capitoli ed al fatto che i capitoli relativi a talune indennità (quale quella di trasferta) si riferiscono non ai soli impiegati, ma a tutte le categorie di personale civile.

che nel 1978 era stato del 26,7 per cento, è passato al 38,4 per cento. Sulla rilevante lievitazione delle due tipologie di trattamenti hanno influito, da un lato, i benefici economici connessi all'applicazione del decreto-legge n. 163 del 1979 (inquadramenti provvisori nei livelli « retributivi ») e, dall'altro, gli incrementi degli oneri per lavoro straordinario che, pur registrando una variazione in aumento (+ 37,8 per cento) minore di quella delle restanti voci, ha inciso sul totale per oltre la metà (53,8 per cento).

Per quanto riguarda i compensi per lavoro straordinario, è da evidenziare che essi si sono accresciuti in misura veramente cospicua rispetto all'anno precedente per alcune Amministrazioni, quale quella della Giustizia, anche per effetto di interventi normativi giustificati da obiettive esigenze eccezionali (articolo 74, decreto-legge n. 163 del 1979).

Sempre con riguardo a questi ultimi compensi, le notevoli differenze esistenti fra Amministrazione ed Amministrazione sono da rapportare anche alle autorizzazioni al superamento, per taluni uffici e servizi, degli ordinari limiti orari di lavoro straordinario: autorizzazioni che non sempre sono state chieste ed ottenute da tutte le Amministrazioni o comunque non sono state chieste ed ottenute in eguale misura e nel massimo consentito.

Un incremento ancor più elevato registrano, come si è detto, le indennità di missione e trasferimento e le « altre indennità » (comprehensive quest'anno anche delle indennità di rischio, per lavoro notturno, ecc.) che, rispetto all'anno precedente (tabella B), risultano lievitate, rispettivamente, del 51,9 per cento e dell'87,1 per cento.

Circa le prime, è da rilevare come la misura delle indennità sia stata aumentata nell'anno del 10 per cento, in applicazione delle disposizioni dei vari decreti del Presidente della Repubblica — frutto della contrattazione collettiva — che tale facoltà demandano all'Esecutivo. L'aumento segnalato delle spese è pertanto da porre in relazione ad altri fattori difficilmente valutabili, tra i quali potrebbe avere un ruolo l'essere venuta meno ogni prescrizione relativa al contenimento degli oneri, imposto invece dalle norme del 1978 per l'anno stesso: oneri da mantenere, com'è noto, nel limite degli stanziamenti di bilancio.

Per le « altre indennità », il fortissimo incremento sembra contrapporsi alla tendenza delineatasi negli anni precedenti di un graduale riassorbimento di talune peculiari voci del trattamento accessorio di carattere generale. Le Amministrazioni in cui tale aggregato incide maggiormente sul totale delle indennità accessorie, restano le Finanze (in relazione soprattutto al personale doganale), l'Interno (in relazione all'indennità di rischio dei vigili del fuoco), l'Industria e la Sanità (in virtù del particolare trattamento degli Ispettori metrici nonché del personale dell'Istituto di sanità).

Un andamento diverso da quello evidenziato per il personale ministeriale è dato rilevare per gli impiegati delle Aziende ed Amministrazioni autonome. Per questi ultimi l'aumento percentuale degli assegni fissi è passato dal 7,9 del 1978 al 32,6 del 1979 mentre gli assegni accessori, che nello scorso esercizio aveva fatto registrare

un incremento del 78,7 per cento, sono aumentati quest'anno del 25,3 per cento. Nell'ambito del trattamento accessorio maggior significato riveste la voce « altre indennità » (71,2 per cento), mentre i compensi per lavoro straordinario hanno inciso sul tutto per il 22,5 per cento (28 per cento nel 1978), con un aumento di spesa, rispetto al precedente esercizio, dello 0,5 per cento. Il fenomeno è da collegarsi, da un lato, all'emanazione — per le principali Aziende autonome — delle normative sul nuovo stato giuridico ed economico del personale dipendente e, dall'altro, ad un avvio del riordinamento dei vari premi di produzione, di esercizio, ecc. che, finalizzati ad un asserito recupero di produttività e di affezione al lavoro, stanno assumendo notevole rilievo economico. Per il personale non impiegatizio delle Aziende autonome, notevole è stato l'aumento per il trattamento accessorio (49,8 per cento), con punte assai elevate (64,8 per cento) per compensi per lavoro straordinario.

Per i magistrati ed insegnanti, ad un incremento significativo in termini percentuali degli assegni fissi, ha fatto riscontro una sensibile diminuzione del trattamento accessorio; per gli operai, ad un aumento contenuto della spesa per assegni fissi ha corrisposto del pari una diminuzione di quella per assegni accessori.

Quanto al personale militare, si è assistito, nel corso del 1979, ad un rilevante aumento sia degli assegni fissi (37,2 per cento contro il 6,8 per cento dell'anno precedente) che di quelli accessori (49,9 per cento contro il 21,6 del 1978) per le Forze armate; ad un aumento del 30,3 per cento degli assegni fissi (19,9 per cento del 1978) per i Corpi di polizia ha fatto riscontro un aumento di 36 per cento di quelli accessori che — com'è noto — nell'anno precedente erano aumentati del 135,6 per cento per effetto della notevole elevazione degli importi delle indennità per servizi collettivi di ordine pubblico e sicurezza pubblica. Anche su tale situazione ha influito la normativa contenuta nel non convertito decreto-legge n. 163 del 1979, i cui effetti economici tuttora perdurano.

Il rapporto fra spesa per assegni fissi e spesa per trattamento accessorio (prospetto C) degli appartenenti ai Corpi di polizia resta sempre attestato fra i livelli meno elevati. È da ribadire, peraltro, la notazione già formulata nella precedente relazione, che cioè per tale personale, come per quello delle Forze armate, le voci prevalenti attinenti al trattamento accessorio sono comprese, sotto il profilo contabile, tra gli assegni fissi; ove tali voci fossero correttamente incluse nel trattamento accessorio, il rapporto con la spesa per assegni fissi si collocherebbe su livelli nettamente superiori (62).

È quasi superfluo aggiungere che i dati che precedono possono anche risentire di eventuali variazioni nel numero dei dipendenti in servizio.

(62) Vedasi al riguardo la relazione per il 1978, volume I, pag. 320 e segg.

SPESE PER IL PERSONALE IN SERVIZIO: IMPIEGATI AMMINISTRATIVI E TECNICI (COMPRESI DIRIGENTI).
PER VOCE RETRIBUTIVA ED AMMINISTRAZIONE - 1978

TABELLA "A"
(in milioni)

AMMINISTRAZIONE	stipendi ed altri assegni fissi (valori assoluti)	% su '78	TRATTAMENTO ACCESSORIO											
			Totale	% + - su '78	COMPOSIZIONE TRATTAMENTO ACCESSORIO — con incidenze di ogni voce sul totale —									
					Compensi per lavoro straordinario	%	Indennità missione trasferimento	%	Indennità servizio all'estero	%	Altre indennità	%		
Tesoro Ministero	111.880	20,3	13.457	- 0,9	12.097	89,9	1.180	8,8					180	1,3
Presidenza	14.237	94,2	2.824	5,8	2.503	88,7	317	11,2					4	0,1
Tesoro altre spese	14.163	29,1	1.162	17,8	1.071	92,2	63	5,4					28	2,4
Finanze	397.005	37,9	82.259	39,3	39.257	47,7	14.831	18,0					28.171	34,2
Bilancio	2.197	34,1	237	- 8,2	216	91,1	18	6,8					5	2,1
Giustizia	187.233	41,2	28.634	142,9	25.738	89,9	2.858	10,0					38	0,1
Esteri	29.512	22,8	78.913	4,9	1.002	1,3	7.970	10,0	69.203	87,7			738	0,9
Pub. Istruzione	1.594.074	36,5	115.901	74,4	100.733	86,9	7.346	6,3					7.822	6,7
Interno	225.592	32,4	53.554	40,0	29.364	54,8	4.706	8,8					19.484	36,4
Lavori Pubblici	41.578	29,3	5.800	23,2	2.208	38,1	3.462	59,7					130	2,2
Trasporti	29.280	19,7	5.322	47,9	2.637	49,5	1.314	24,7					1.371	25,8
Difesa	162.631	26,5	16.443	23,0	9.131	55,5	3.354	20,4					3.958	24,1
Agricoltura	31.280	22,3	2.594	18,1	1.037	40,0	1.226	47,3					331	12,7
Industria	12.178	20,8	2.934	44,1	726	24,7	1.042	35,6					1.166	39,7
Lavoro	103.000	18,5	12.644	19,2	8.007	63,3	4.582	36,2					55	0,5
Comm. Estero	4.356	31,1	648	40,7	424	65,4	219	33,8					5	0,8
Marina Mercantile	5.220	13,5	493	8,1	382	77,5	108	21,9					3	0,6
Partecipazioni Stat.	1.757	52,5	214	0,4	187	87,4	27	12,6					-	-
Sanità	21.728	33,4	3.390	5,2	1.096	32,3	971	28,7					1.323	39,0
Turismo	2.713	22,5	295	9,0	259	87,8	34	11,5					2	0,7
Beni culturali	103.330	47,0	6.597	48,8	4.357	66,0	1.109	16,8					1.131	17,2
T O T A L E	3.094.948	33,2	434.315	38,4	242.432	53,8	56.735	13,1	69.203	15,9			65.945	15,2
Totale al netto														
Esteri e Pub. Istr	1.471.358	30,2	239.501	39,1	140.697	58,7	41.419	17,3					57.385	24,0
Ferrovie Stat.	1.322.862	28,5	417.473	19,0	73.962	17,7	34.135	8,2					309.376	74,1
Amministr. Poste	1.355.898	36,5	381.200	32,2	98.937	25,9	14.395	3,8					267.868	70,3
Azienda Telef.	117.209	37,7	40.636	38,0	15.472	38,1	2.125	5,2					23.039	56,7
Ann. Monopoli	23.397	29,7	6.566	18,7	1.381	21,0	890	13,6					4.295	65,4
A.N.A.S.	19.720	22,7	3.825	- 7,8	1.333	34,8	1.601	41,9					891	23,3
Arch. Notarili	4.147	26,9	425	41,7	237	55,8	188	44,2					-	-
TOTALE AZIENDE	2.843.233	32,6	850.125	25,3	191.322	22,5	53.334	6,3					605.469	71,2
TOTALE GENERALE	5.938.177	32,9	1.284.440	29,5	433.754	33,7	110.069	8,6	69.203	5,4			671.414	52,3

SPESE PER IL PERSONALE IN SERVIZIO, PER VOCE RETRIBUTIVA E CATEGORIE DI
DIPENDENTI, CON VARIAZIONI SULL'ESERCIZIO PRECEDENTE

TABELLA B
(in milioni)

Categorie dipendenti	Stipendi ed altri assegni fissi		TRATTAMENTO ACCESSORIO									
	Valori assoluti	%	Totale trattamento accessorio		Composizione trattamento accessorio							
			Valori assoluti	%	Compensi per lavoro straordinario e analoghi	%	Indennità di missione e trasferimento	%	Indennità servizio all'estero	%	Altre indennità	%
Impiegati Ministeri Come sopra al netto Esteri e P.I.	3.094.944	33,3	434.315	38,4	242.432	37,8	58.735	51,9	69.203	5,8	65.945	87,1
Operai Ministeri	471.358	30,2	239.501	39,0	140.697	25,7	45.907	65,0	0	—	57.385	78,7
Magistrati	287.902	18,4	14.786	46,7	11.885	37,4	3.101	98,2	—	—	—	—
Insegnanti	190.671	40,2	1.056	-48,8	—	—	479	7,8	—	—	576	-64,4
Insegnanti	8.449.594	30,8	13.592	-32,5	406	-92,8	1.168	21,1	11.500	-9,3	519	-52,1
TOTALE personale civile Ministeri	12.023.101	31,1	455.188	31,5	254.522	34,1	61.483	52,4	80.703	3,3	58.480	54,1
Impiegati Aziende Autonome	2.843.233	32,6	850.125	25,3	191.322	0,5	53.334	2,0	—	—	605.469	38,8
Altro personale Aziende Autonome	232.258	22,4	37.808	49,8	8.797	64,8	1.950	3,2	—	—	27.061	49,8
TOTALE Aziende Autonome	3.075.491	31,7	887.933	24,8	200.119	2,4	55.284	2,5	—	—	632.530	39,3
Impiegati Ministeri e Aziende Autonome	5.938.177	32,9	1.284.438	29,4	433.752	18,4	110.069	23,0	80.703	5,8	671.414	42,4
TOTALE personale civile Stato	15.099.592	31,2	1.343.121	27,9	454.641	18,0	118.767	23,8	80.703	3,4	691.010	40,4
Forze Armate	1.170.503	37,2	98.767	49,9	—	—	65.088	46,6	9.314	4,3	22.365	98,2
Corpi di Polizia	2.343.340	30,3	95.985	38,0	345	9,2	55.503	88,1	—	—	40.137	7,8
TOTALE Personale militare	3.513.843	32,5	192.752	42,7	345	9,2	120.591	55,8	9.314	4,3	62.502	29,0
TOTALE Ministeri	14.536.944	31,4	656.500	36,4	254.860	34,0	182.074	54,8	90.017	3,5	120.982	40,0
TOTALE GENERALE	18.612.436	31,5	1.535.873	29,6	454.988	18,0	237.358	38,3	90.017	3,5	753.512	39,4

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

TABELLA C

	1977	1978	1979
<i>a) Impiegati e dirigenti dei Ministeri:</i>			
Presidenza	29,9	36,3	19,8
Tesoro (altre spese)	6,6	9,0	8,2
Tesoro (Ministero)	7,4	14,6	12,0
Finanze	23,7	19,2	20,7
Bilancio	11,2	15,8	10,8
Grazia e Giustizia	5,5	8,9	15,3
Esteri	287,3	312,9	270,8
Pubblica Istruzione	3,3	5,7	7,3
Interno	20,4	22,5	23,7
Lavori Pubblici	12,3	14,6	13,9
Trasporti	7,9	14,7	18,2
Difesa	8,4	10,4	10,1
Agricoltura	8,4	8,6	8,3
Industria	17,3	20,2	24,0
Lavoro	7,0	12,2	12,3
Commercio Estero	8,9	13,9	14,9
Marina Mercantile	6,5	9,9	9,4
Partecipazioni Statali	11,9	18,5	12,2
Sanità	17,0	19,8	15,6
Turismo	8,1	14,6	10,9
Beni Culturali	3,9	6,3	6,4
Totale impiegati e dirigenti Ministeri	12,3	13,5	14,0
(come sopra) al netto Esteri e Pubblica Istruzione	14,1	15,2	16,3
<i>b) Altre categorie personale civile Ministeri:</i>			
Magistrati ed equiparati	1,1	1,5	0,5
Operai	2,9	4,1	5,1
Insegnanti	0,2	0,3	0,2
Totale personale civile Ministeri	3,5	3,8	3,8
<i>c) Personale militare:</i>			
Forze armate	6,6	7,6	8,3
Corpi di Polizia	2,0	3,9	4,1
Totale personale militare	3,6	5,1	5,5
Totale personale Ministeri	3,5	4,1	4,2
<i>d) Impiegati e dirigenti Aziende Autonome:</i>			
Ferrovie dello Stato	18,4	34,1	31,6
Amministrazione Poste	19,4	29,0	28,1
Azienda Telefoni	23,8	34,6	34,7
Monopoli	24,1	30,6	28,0
ANAS	24,6	25,7	19,4
Archivi Notarili	—	—	10,2
Totale impiegati e dirigenti Aziende Autonome	19,1	31,7	29,9
Altre categorie personale Aziende Autonome	5,4	13,1	16,3
Totale Aziende Autonome	18,0	30,2	28,9
Totale impiegati e dirigenti Stato	15,7	22,2	13,9
Totale personale civile Stato	6,6	9,1	8,9
TOTALE GENERALE	6,1	8,4	8,2

CAPITOLO IV.

ATTIVITÀ CONTRATTUALE

1. — *La revisione delle procedure contrattuali: problemi organizzativi.*

Un ulteriore rinvio ha subito la presentazione alle Camere dello schema di disegno di legge sulla revisione delle procedure contrattuali, in merito al quale avevano già espresso il proprio avviso — come è noto — sia le Sezioni riunite della Corte che l'Adunanza generale del Consiglio di Stato. I limiti oggettivi e soggettivi di applicabilità della prevista normativa (1), come, anche e soprattutto, il suo stesso contenuto moderatamente innovativo rispetto alla normativa vigente, trovavano in certo senso ragion d'essere, all'epoca di formulazione dello schema, nell'urgente necessità di accompagnare, ad una prima serie di norme intese alla semplificazione ed accelerazione dei procedimenti, l'avvio di un processo di omogeneizzazione della disciplina concernente l'attività contrattuale dei soggetti pubblici; esigenze, queste ritenute, a breve termine prevalenti su quella di un compiuto riadeguamento del corpo normativo alla mutata realtà su cui incide l'azione amministrativa.

Il ritardo verificatosi, pertanto, lascia supporre — e consente di auspicare, in ragione anche delle molteplici indicazioni nel frattempo emerse sul tema (2) — un più incisivo ed approfondito ripensamento dell'intera materia, da condursi nel quadro più ampio della riforma generale della pubblica Amministrazione.

(1) Cfr. relazione sull'esercizio 1978, vol. I, che rinvia anche, in proposito, ai pareri espressi dalla Corte e dal Consiglio di Stato.

(2) Sulla revisione delle procedure contrattuali e sui connessi profili organizzativi si è aperto da tempo un ampio dibattito, in linea di massima orientato verso soluzioni più radicali di quelle considerate nel citato schema di disegno di legge. Indicativo può ritenersi, al riguardo, il « Rapporto » sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato — più volte citato — presentato al Parlamento a cura del Ministero per la funzione pubblica. Sulla riforma dell'attività contrattuale sono anche in corso studi da parte della Commissione costituita presso il Ministero stesso per l'esame di taluni aspetti della riforma della pubblica Amministrazione.

I motivi che portano ad affermare l'esistenza di una stretta correlazione tra la revisione delle procedure contrattuali e la ristrutturazione degli apparati sono d'altra parte ovvii, e non diversi da quelli che condizionano alla riforma della pubblica Amministrazione la possibilità stessa di un rilancio dell'azione amministrativa in genere; basta infatti considerare come l'area di intervento pubblico coperta dallo strumento contrattuale non soltanto si collochi tra le più vaste e finanziariamente rilevanti, ma anche tra quelle più direttamente interessate ai problemi macroeconomici dello sviluppo degli investimenti e la tutela della occupazione; sicché proprio sul terreno contrattuale potrà e dovrà misurarsi, almeno per molte Amministrazioni, l'efficacia delle scelte organizzative di carattere generale e la validità di ogni tentativo inteso ad accrescere la produttività dell'azione amministrativa.

Anche sotto un profilo più specifico, peraltro — e questo preme in ispecie sottolineare — è agevole rendersi conto che la maggior parte dei grandi temi che oggi si dibattono in materia di attività contrattuale pubblica presuppongono la soluzione di problemi *lato sensu* organizzativi:

a) così può dirsi, anzitutto, per l'esigenza (sempre più avvertita e di recente anche affermata da documenti o atti di provenienza governativa), di una programmazione delle commesse pubbliche, intesa non soltanto a razionalizzare la pubblica spesa ma anche ad indirizzarla a fini di politica industriale, soprattutto nei settori in cui lo Stato si presenti come unico o principale operatore di mercato (3). Appare infatti chiaro come tale orientamento — se pure di per sé non comporti la necessità di una redistribuzione delle competenze contrattuali — postuli comunque la costituzione di nuove strutture, idonee almeno alla ricognizione su scala generale degli obiettivi contrattuali, alla rilevazione dei dati ed al coordinamento della azione dei vari centri operativi;

b) diretta incidenza sul piano organizzativo ha poi l'eventualità che il procedimento contrattuale sia ridisegnato accentrando — presso ogni Amministrazione centrale e presso tutte o qualcuna delle Amministrazioni periferiche — le competenze relative al medesimo contratto, sia quelle proprie della fase preliminare e di conclusione che quelle della fase di esecuzione.

(3) A parte l'indicato «Rapporto» sui principali problemi della Amministrazione dello Stato, si vedano, al riguardo, la Relazione previsionale e programmatica per il 1979 — già citata nella precedente relazione — nonché le indicazioni programmatiche settorialmente deliberate dal CIPE e dal CIPI nel piano energetico e nei programmi finalizzati di cui alla legge n. 675 del 1977.

Tentativo embrionale e parziale di una programmazione della attività negoziale ed elaborazione di una «politica» contrattuale può ritenersi la normazione già da tempo vigente in tema di riserve di spesa in favore del Mezzogiorno. Esperimenti di programmazione parziale o settoriale delle commesse sono da tempo in atto, poi, presso diverse Amministrazioni (cfr. ad esempio Capitolo XXVII della Sezione II) anche al di fuori dell'ambito di attuazione di precisi programmi di investimento approvati per legge.

Soluzione, questa, che in ogni caso comporterebbe (secondo vari possibili livelli di complessità organizzativa e moduli di accentrimento rapportati alla tipologia dei contratti ed ai settori d'intervento) la costituzione di uffici specializzati — ed autonomamente responsabili — ove riunire le esperienze professionali e tecniche maturate dalle Amministrazioni in materia (oggi in linea di massima disperse) ed in modo da semplificare il rapporto tra operatore pubblico e privato contraente;

c) il rilievo preminente che, nella riforma in materia contrattuale, assumono gli aspetti strutturali rispetto a quelli procedurali emerge chiaramente, poi, dalla proposta istituzione di un Ufficio centrale dei contratti pubblici, cui commettere, secondo moduli desunti da esperienze di altri paesi, una vasta serie di competenze (istruttorie, consultive e normative), tanto sugli aspetti economico-finanziari, quanto su quelli tecnici e giuridici dell'attività contrattuale (4);

d) implicazioni immediate sul piano organizzativo ha, del pari, la fondamentale esigenza di potenziare, nel settore dei lavori pubblici, l'attività di progettazione, le cui disfunzioni — in gran parte connesse a carenze nei quadri tecnici della pubblica Amministrazione — si riflettono oltretutto pesantemente sui tempi medi di esecuzione delle opere, nonché, per il gioco del sistema revisionale, sul costo delle stesse. Nella prospettiva di lungo periodo — in qualche sede considerata — della costituzione di una sorta di « patrimonio progetti della pubblica Amministrazione », ciò comporta, come osservato nella precedente relazione, una serie di immediate iniziative che vanno dalla ridefinizione dell'appalto concorso ad una nuova disciplina dei moduli di utilizzazione dell'attività esterna di progettazione e di studio. Ma postula soprattutto un potenziamento delle strutture interne della pubblica Amministrazione che appare al momento anche condizionato da problemi attinenti alla retribuzione del personale tecnico statale (5);

e) derivano, infine, dalle segnalate carenze nei quadri professionali e tecnici della pubblica Amministrazione — e pretendono anch'esse, pertanto, adeguate iniziative a livello organizzativo — talune disfunzioni che caratterizzano l'attività contrattuale pubblica e contribuiscono ad indebolire la posizione negoziale delle Amministrazioni dello Stato. Al riguardo, possono richiamarsi le osservazioni in passato formulate circa i casi di ricorso alla trattativa privata motivati di fatto dalla necessità di avvalersi delle strutture tecniche del privato per la definizione dell'oggetto o delle modalità

(4) Vedasi, al riguardo, il Capitolo XV della Sezione II.

(5) Sui problemi relativi alle carenze dell'attività progettuale, si veda, in particolare, il Capitolo XV della Sezione II.

negoziali (6); ed altrettanto può dirsi per la riluttanza delle Amministrazioni ad avvalersi, nelle gare aperte, di criteri per la scelta del contraente non meramente automatici, ma tali da presupporre approfondite conoscenze di mercato.

2. — *Revisione delle procedure contrattuali: finalità.*

Fine non esclusivo ma essenziale di una riforma della attività contrattuale pubblica può ritenersi — e se n'è già fatto cenno — l'omogeneizzazione e razionalizzazione di un magma normativo oggi tra i più disarticolati e disordinati, che non soltanto perviene ad ingiustificate discriminazioni nell'ambito del comparto pubblico, tra ente ed ente, ma che risulta in larga parte composto da norme derogatorie o eccezionali, valide per determinati settori o determinate Amministrazioni, ovvero connesse all'esecuzione di specifici programmi.

Come osservato nella precedente relazione, un riordinamento della materia dovrebbe sotto tale limitato profilo proporsi, a completamento del cennato schema di disegno di legge, quantomeno i seguenti obbiettivi:

a) unitarietà di principi, quanto all'ambito soggettivo, per tutte le Amministrazioni del comparto pubblico, all'interno de quale non appare razionale distinguere differenziate situazioni, a fronte di esigenze di massima comuni, sia sotto il profilo delle garanzie, sia sotto quello della produttività e celerità dell'azione contrattuale;

b) estensione dell'area oggettiva della riforma ai contratti attivi ed ai servizi in economia in relazione, soprattutto, alla rilevante e crescente aerea da quest'ultimi coperta (7);

c) attuazione delle direttive comunitarie in tema di forniture (8) ed eventuale revisione delle analoghe norme dettate in materia di appalti d'opera (legge n. 584 del 1977), soprattutto per quel che riguarda la disciplina degli albi, il regime della concessione e quello dei raggruppamenti d'impresa;

d) omogeneizzazione dei capitolati generali, in vista di una standardizzazione di massima delle procedure in settori omogenei;

(6) Cfr. Capitolo X della Sezione II, relativamente ai contratti dell'Amministrazione finanziaria concernenti servizi di elaborazione elettronica dei dati.

(7) Sull'ampio ricorso delle Amministrazioni alla tipologia contrattuale in esame, si vedano, tra gli altri, i Capitoli V, XII, XV, XXV e XXVII della Sezione II.

(8) Circa il disegno di legge relativo, presentato nella scorsa legislatura e decaduto con l'anticipata chiusura di essa, si veda la relazione sull'esercizio precedente.

e) nuova disciplina della revisione prezzi in materia di opere pubbliche, in linea con gli orientamenti già espressi dall'apposito disegno di legge presentato nella precedente legislatura e con essa decaduto;

f) estensione della disciplina medesima, con gli opportuni adattamenti, alle forniture ed agli appalti di servizio;

g) eventuale estensione del decentramento di competenze delineato dalla normativa sulla dirigenza statale, con perfezionamento delle norme intese ad una effettiva autonomia decisionale e responsabilizzazione dei funzionari;

h) ampliamento dell'area di applicabilità della legge n. 1 del 1978 sulla semplificazione ed acceleramento delle procedure contrattuali;

i) razionalizzazione delle norme relative alla funzione consultiva;

l) uniformità di disciplina in materia di controllo e revisione dei moduli di esso, secondo le indicazioni ripetutamente emerse nella più ampia prospettiva di una riforma generale dei controlli esterni.

Soprattutto i due punti da ultimo considerati, tuttavia, inducono ancora a considerare come il problema di fondo della riforma si collochi al di là di ogni mero aggiornamento, per ampio che sia, del sistema normativo ed al di là, pertanto, dei pur essenziali obiettivi ora elencati, consistendo — per l'attività contrattuale come, più in generale, per l'azione amministrativa — nella ricerca di nuovi punti ottimali di equilibrio tra strumenti di garanzia ed esigenze di una più efficiente gestione.

Prevalentemente ispirata al primo di tali aspetti risulta tuttora la legislazione vigente, costruita, seppure per via di deroghe ed eccezioni, attorno al nucleo e nella logica delle norme di contabilità generale dello Stato e di massima orientata ad individuare nella ridotta discrezionalità dei funzionari e nella minuziosa disciplina del procedimento i mezzi di garanzia formale della imparzialità e legalità dell'azione contrattuale.

È sin troppo facile al riguardo rilevare come un siffatto sistema non si sia nel tempo rivelato sufficiente ad impedire fenomeni patologici (e non rilevabili « cartolarmente ») di abuso o lesione dell'interesse sostanziale della pubblica Amministrazione; tanto che lo stesso legislatore, nei casi almeno in cui ha ritenuto assolutamente preminenti obiettivi di celerità ed efficienza, non ha avuto remore a ridurre drasticamente o addirittura eliminare potenzialmente —

come di recente è avvenuto con l'ultima legge finanziaria (9) — ogni vincolo di garanzia procedimentale.

Ciò sembra offrire margine a soluzioni anche sul piano generale improntate ad un abbassamento delle soglie di garanzia e ad un rilancio degli aspetti manageriali dell'attività contrattuale, con attribuzione di maggiori potestà decisionali e connesse autonome responsabilità ai funzionari. Ma ad un eventuale e così decisivo mutamento prospettico dovrebbe comunque accompagnarsi — questo preme alla Corte sottolineare — da un lato una ridefinizione dei presupposti stessi della responsabilità dei funzionari, onde diminuire il rischio di una fuga di fatto dall'esercizio delle maggiori autonomie decisionali; e, dall'altro, l'adozione di una serie di indispensabili misure cautelative. Il collocamento, anzitutto, dell'attività contrattuale pubblica entro schemi programmatori tali di per sé da costituire un parametro di opportunità, se non anche di legalità, del contratto; un ripensamento dell'attività consultiva, da indirizzare non tanto sulla legalità di singoli contratti quanto sugli aspetti generali o programmatori interessanti, anche sotto il profilo della convenienza, serie di atti o la gestione contrattuale nelle sue linee generali; una revisione, infine, della disciplina dei controlli interni, nonché, correlativamente all'accentrarsi della funzione garantistica nel momento del controllo (esterno) successivo, un potenziamento di quest'ultimo ed una sua proiezione verso valutazioni attinenti ai risultati dell'intervento attuato in via contrattuale.

3. — Osservazioni sull'attività contrattuale delle Amministrazioni nel 1979.

Le osservazioni che seguono, se in parte risultano reiterative rispetto a quelle formulate nelle precedenti relazioni, sembrano prestarsi ad una rilettura che tenga in considerazione gli spunti di riforma prima discussi.

Con riferimento alla fase preliminare e di conclusione del contratto, permane anzitutto la tendenza delle Amministrazioni ad estendere l'area della trattativa privata, sia in applicazione di norme derogatorie di espressa autorizzazione, sia grazie alla genericità con la quale la normativa generale determina i presupposti per il ricorso a tale metodo di contrattazione.

Premesso che detta estensione coincide in definitiva con un tendenziale orientamento legislativo — non soltanto per l'usualità delle cennate disposizioni derogatorie, tale ormai da costituirle a sistema, ma anche in ragione di quanto previsto dal noto disegno di legge sulla revisione generale delle procedure contrattuali — vi

(9) Legge 24 aprile 1980, n. 146, articoli 8, ultimo capoverso e 14, secondo comma, che autorizzano la conclusione di contratti « anche in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato ». Al riguardo, si veda il Capitolo X della Sezione II.

è da dire che essa tiene conto, al di là dei motivi di semplificazione e celerità procedurale, di due fattori ulteriori, dei quali si è fatto già cenno ed embedue in qualche modo collegati con l'insufficiente tecnicizzazione delle strutture contrattuali pubbliche.

Da un lato, infatti, vi è la difficoltà di introdurre nella licitazione privata sistemi — pur normativamente previsti — di valutazione analitica delle offerte; dall'altro le possibilità di concordare nel corso della trattativa, con il supporto organizzativo del privato ed anche attraverso progressivi aggiustamenti di rotta, il contenuto del contratto.

Limitatamente ai contratti di maggiore importo, tuttavia, occorre non dimenticare l'incidenza su questa materia esercitata dalle norme comunitarie, assai restrittive nei confronti della trattativa privata, nell'intento di impedire discriminazioni tra imprese nazionali ed estere. Il problema per ora non si è posto per i contratti di fornitura, nel perdurante ritardo di interventi legislativi per l'adeguamento del diritto interno alle direttive CEE; ma per la legge n. 584 del 1977, attuativa invece delle analoghe direttive in materia di appalti d'opera, è da segnalare il largo ricorso fatto dalle Amministrazioni alle disposizioni della legge stessa che consentono il diretto affidamento dei lavori ad un esecutore determinato in presenza di particolari condizioni (articolo 5, nonché articolo 12 della successiva legge n. 1 del 1978) (10).

Sempre a proposito della legge n. 584 del 1977 — che già per espressa sua previsione non si applica a talune opere (Sezione controllo n. 1003) e che si riferisce, come è noto, ai lavori di importo superiore a 1.000 milioni di lire — può aggiungersi che non risultano casi di esercizio della facoltà di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* comunitaria dei bandi relativi ad appalti di valore compreso tra i 500 e i 1.000 milioni. Di tal ché, nell'insieme, assai limitata risulta sinora l'area di effettiva applicazione della nuova normativa.

Un giudizio favorevole può invece esprimersi quanto alla già citata legge n. 1 del 1978, recante norme di accelerazione e snellimento delle procedure per gli appalti d'opera, dalla cui applicazione risultano in effetti abbreviati alcuni tempi relativi alla fase di preparazione e conclusione del contratto; trattasi, peraltro, di un miglioramento da valutarsi in definitiva marginale, ove si consideri che i ritardi di gran lunga più gravi nella esecuzione delle opere pubbliche attengono alla programmazione e progettazione di esse, nonché alla fase propriamente esecutiva.

Con riferimento, comunque, al più limitato ambito della funzione consultiva — dove forse più marcato è stato l'effetto accelerativo delle nuove norme — è da osservare come risultati migliori,

(10) Vedasi Sezione Controllo n. 1002 del 18 ottobre 1979, nonché Capitolo XV della Sezione II (anche relativamente alla pronuncia n. 1003, di cui è cenno nel prosieguo del testo). Si ricorda, al riguardo, che la stessa legge n. 584 fa obbligo di trasmettere agli organi comunitari tutti i contratti stipulati in deroga alla disciplina da essa dettata.

anche sotto il profilo dei tempi, siano stati settorialmente ottenuti laddove la funzione stessa, anziché ad organi di competenza generale, è stata affidata a Comitati tecnico-amministrativi di composizione mista, deputati a seguire il contratto in tutte le sue fasi. Ciò sembra avvalorare, in via indiretta, la sensazione già espressa che un'eventuale riorganizzazione delle strutture contrattuali della Pubblica amministrazione non possa esimersi dal concentrare presso organi unitari tutte le competenze relative allo stesso contratto. Ma è proprio per la funzione consultiva che una soluzione del genere incontra limiti precisi connessi all'esigenza di una valutazione globale ed unitaria dei problemi dell'attività contrattuale pubblica, possibile solo ad organi consultivi a competenza generale.

Un effettivo problema di accelerazione temporale non s'è mai posto, infine, nella materia del controllo, pure interessata all'applicazione della legge n. 1 del 1978, tanto che non si segnalano casi in cui la scadenza dei termini dalla stessa legge previsti per l'esercizio del controllo preventivo abbia spostato la verifica di atti al momento successivo. Resta peraltro attuale al riguardo — a parte quanto si è detto a proposito di una riforma generale del sistema dei controlli sull'attività pubblica — l'esigenza di una disciplina uniforme di essi quantomeno nell'ambito dell'attività contrattuale, per la quale, ad una omogeneità di massima delle esigenze, si contrappone più che altrove una assai estesa varietà delle soluzioni legislativamente previste.

Qualche considerazione va infine dedicata alla fase di esecuzione del contratto per la quale si pongono, relativamente al settore dei lavori pubblici, due problemi reciprocamente condizionanti: quello dei tempi lunghi di completamento delle opere e quello dei costi, su cui incide la revisione prezzi.

Si è già fatto cenno dell'influenza esercitata in materia dalle carenze progettuali, nonché — ci si riferisce anche alle precedenti relazioni — della relativa frequenza di ritardi dovuti ad altre disfunzioni organizzative della pubblica amministrazione; ciò anche se, per determinati lavori, la causa più spesso ricorrente delle sospensioni risulta quella delle avversità atmosferiche, i cui effetti negativi non sempre possono ridursi con un'attenta programmazione dei tempi di esecuzione (11).

Ma al di là di tutto questo, resta da accertare la misura in cui il protrarsi dei lavori è indirettamente influenzato dal gioco degli interessi connesso all'attuale sistema revisionale; sistema che di fatto si presta — vale la pena di sottolinearlo ancora una volta — ad una serie di distorsioni proiettate sia sulla previsione dei costi che sulla distribuzione nel tempo dei lavori, e che comunque può talora offrire al privato contraente un margine di convenienza tale da indurlo a presentare offerte teoricamente non remunerative.

A riprova di tale situazione, si è verificato nel 1979 che la disposta sottrazione delle anticipazioni di prezzo al sistema revisio-

(11) Cfr. al riguardo Capitolo XV della Sezione II.

nale ha portato in qualche settore le imprese ad una pressoché generalizzata rinuncia alle anticipazioni stesse; ciò che sembra mettere sotto accusa i criteri oggi vigenti per la rilevazione degli aumenti e rende indispensabile l'adozione di misure legislative in parte già preannunciate dal disegno di legge presentato alle Camere nella scorsa legislatura e decaduto per l'anticipato termine di questa ultima (Atto Camera n. 2710).

Sempre in materia di revisione prezzi, permane poi l'esigenza di una disciplina normativa per le forniture e gli appalti di servizio, mentre è attesa una decisione legislativa circa la determinazione dell'alea revisionale (12).

Effetti positivi, in qualche settore soprattutto, ha infine espletato, nell'anno, l'aumento da 10 a 150 milioni del limite entro il quale, per le opere pubbliche, l'attestazione di regolare adempimento può sostituire la più complessa procedura del collaudo (articolo 17, legge n. 1 del 1978), mentre, per ciò che riguarda i ritardi connessi all'affidamento ed espletamento dei collaudi, può utilmente farsi rinvio ai capitoli della Sezione II, concernenti le singole Amministrazioni dello Stato (13).

(12) Per quanto attiene al problema di una distinta evidenziazione contabile degli oneri revisionali, si vedano — oltre ai brevi cenni di cui alla precedente relazione — il Capitolo XVI della Sezione II. Per cenni particolari sui problemi della revisione prezzi, si vedano anche i Capitoli XII, XIV, XV e XXVII.

(13) In particolare, Capitoli XV, XVI e XXII.