

PARTE SECONDA

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

PARTE SECONDA

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITA DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

SEZIONE I.

CONSIDERAZIONI GENERALI

SEZIONE I

CONSIDERAZIONI GENERALI

Capitolo I

ATTIVITA' NORMATIVA DEL GOVERNO

Nel corso del 1980 la decretazione di urgenza, pur registrando un decremento rispetto agli anni precedenti, si è tenuta su livelli assai elevati. I decreti-legge emanati hanno, infatti raggiunto il numero di 42 (69 nel 1979 e 50 nel 1978 (1)).

Nonostante tale contrazione, una visione d'insieme dei decreti-legge emanati nell'anno evidenzia come, nell'uso corrente di essi fatto dal Governo, l'osservanza del requisito di "straordinaria" necessità ed urgenza, stabilito dall'articolo 77 della Costituzione, sia andata progressivamente attenuandosi al punto che nella stessa premessa di molti di tali provvedimenti non è più evidenziata la sussistenza, nel caso specifico, di detto requisito.

Tale è il caso dei decreti-legge n. 27 del 15 febbraio e n. 167 del 7 maggio (interventi urgenti per l'editoria); n. 36 del 29 febbraio, n. 152 del 7 maggio e n. 899 del 22 dicembre (differimento del termine di cui all'articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, in materia di opere

(1) Nel 1980 si è fatto ricorso all'emanazione dei decreti-legge nelle materie interessanti la Presidenza del Consiglio dei Ministri (4); i Ministeri: dell'industria (5), delle finanze (9), della pubblica istruzione (1), di grazia e giustizia (4), del lavoro e della previdenza sociale (2), del tesoro (4), dell'interno (3), della sanità (2), dell'agricoltura e foreste (2), dei lavori pubblici (3), dei trasporti (2), delle partecipazioni statali (1).

idrauliche); n. 37 del 29 febbraio e n. 151 del 7 maggio (durata dell'incarico di ispettore dei costi presso il CIP); n. 269 del 21 giugno (assegnazione al CNEN di un contributo straordinario statale); n. 286 (proroga del termine concesso ai datori di lavoro per la regolarizzazione delle posizioni contributive nei confronti dell'INPS); n. 851 (proroga dell'applicazione delle disposizioni di cui alla legge n. 15 del 1980 - fermo di polizia); n. 898 del 22 dicembre (proroga del termine per le agevolazioni fiscali e adeguamento del capitale minimo delle società di capitale).

Il ricorso all'uso dei decreti legge ha finiti, poi, con l'estendersi ad ipotesi in cui il verificarsi delle'evento poteva essere prevedibile nell'"an" o nel "quando". Tale il caso dei decreti legge n. 36 del 29 gennaio; n. 61 del 13 marzo; n. 152 del 7 maggio; n.179 del 16 maggio; n? 268 del 21 giugno; n.286 del 1° luglio; n. 851 del 12 dicembre, nn.898 e 899 del 22 dicembre, con i quali sono stati prorogati termini disposti dalla vigente legislazione ordinaria, in taluni casi già prorogati da altri decreti legge; il che appare poco rispondente al concetto di straordinarietà, che dovrebbe riferirsi ad eventi non normalmente prevedibili, connessi a situazioni improvvise e del tutto eccezionali.

Si collegano almeno in parte, al medesimo fenomeno l'elevato numero (23 dei 42 presentati) dei decreti-legge non tempestivamente convertiti e la prassi di reiterare con nuovi provvedimenti gli effetti di precedenti decreti non convertiti in legge. Tale è il caso dei decreti legge n. 5 dell'11 gennaio, contenimento dei consumi energetici, ripresentato il 17 marzo,

n.68 (1); n.30 del 25 febbraio, disciplina della produzione, impiego e importazione della saccarina e degli altri educoloranti artificiali, riproposto il 7 maggio, n. 150 (2); n.36 del 29 febbraio, differimento dei termini per opere idrauliche relative ai bacini idrografici, prorogato con decreto legge n.152 del 7 maggio (3); n.37 del 29 febbraio, durata dell'incarico di ispettore dei costi presso il CIP, prorogato con decreto legge n.151 del 7 maggio (4); n.61 del 13 marzo, termine per l'adempimento dell'obbligo dell'istallazione di misuratori meccanici occorrente per l'accertamento dei prodotti petroliferi, prorogato con decreto-legge n. 179 del 16 maggio (5), n. 69 del 17 marzo, norme per la regolazione del mercato interno dei prodotti ottenuti dalla distillazione del vino, riproposto il 16 maggio, n. 180 (6); n. 288 del 3 luglio, disposizioni in materia tributaria, riproposto 31 ottobre, n. 693 (7); n. 301 del 9 luglio, misure dirette a fre-

-
- (1) Convertito nella legge 16 maggio 1980, n. 178.
 - (2) Convertito nella legge 7 luglio 1980, n. 297.
 - (3) Convertito nella legge 7 luglio 1980, n. 298.
 - (4) Non convertito in legge.
 - (5) Convertito nella legge 18 luglio 1980, n. 337.
 - (6) Convertito nella legge 18 luglio 1980, n. 338.
 - (7) Convertito nella legge 22 dicembre 1980, n. 891.

nare l'inflazione e sostenere la competitività del sistema industriale ed incentivare l'occupazione e lo sviluppo del Mezzogiorno, riproposto il 30 agosto, n. 303 (1).

Allo stesso tema della straordinaria necessità ed urgenza si riallaccia la problematica di quei provvedimenti d'urgenza che sono diretti ad attuare riforme di carattere generale, com'è il caso del decreto-legge n. 27 del 15 febbraio 1980 (riproposto, per giunta, il 7 maggio col n. 167) concernente provvedimenti urgenti per l'editoria (2).

In un caso, poi (decreto legge 26 giugno: decentramento ai tribunali delle operazioni relative alla verifica delle sottoscrizioni delle richieste di referendum abrogativo in corso), il provvedimento, già registrato alla Corte dei conti, non è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

Quanto precede è sintomatico di crescenti difficoltà di funzionamento del meccanismo ordinario di produzione legislativa, al quale l'articolo 77 della Costituzione appresta un rimedio del tutto eccezionale.

(1) Non convertito in legge.

(2) Entrambi mai convertiti in legge.

Per quanto concerne l'attività legislativa delegata, vanno segnalati casi di mancato esercizio delle deleghe legislative. Così, non è stata data attuazione entro il termine del 31 dicembre 1979, prorogato al 31 dicembre 1980 e non rinnovato, alla delega contenuta nell'articolo 24 della legge 23 dicembre 1978 n. 333 sul servizio sanitario nazionale. Parimenti, non ha avuto attuazione la delega conferita al Governo dalla legge 9 ottobre 1971 n. 825 - delega prorogata al 31 dicembre 1980 a norma dello articolo 12 della legge 13 aprile 1977 n. 114 - per il riordinamento degli uffici e dei ruoli del personale dell'Amministrazione finanziaria, delle attribuzioni della polizia tributaria, per il decentramento e la semplificazione dei procedimenti amministrativi e dei relativi controlli e per la disciplina organica delle entrate tributarie e dei compiti e funzioni degli enti locali territoriali in relazione alla riforma tributaria.

Ipotesi opposta - in cui si verifica una proliferazione di norme di diversa provenienza, non coordinate tra loro - è quella della emanazione di disposizioni di legge ordinaria a breve distanza di tempo, o addirittura contemporaneamente alla scadenza della delega legislativa attribuita, nella stessa materia, al Governo. Tale è il caso del nuovo ordinamento della docenza universitaria introdotto dalla legge 11 luglio 1980, N.312, al quale si è sovrapposto, dopo appena 19 giorni, il decreto legislativo di pari dati, 11 luglio 1980, n.382, di attuazione della delega per il riordinamento della docenza medesima di cui alla legge

21 febbraio 1980 n.28 (1).

In materia regolamentare, sono stati emanati nel corso dell'esercizio 37 regolamenti, attinenti ai settori amministrativi del pubblico impiego (2), della contabilità pubblica (3), dei trasporti (4), della giustizia (5), della carriera militare (6), delle poste (7), della sicurezza (8), dell'industria (9) dell'igiene alimentare (10) del Lavoro(11), dell'edilizia (12), delle finanze(13).

(1) Il decreto legislativo n.382 è stato pubblicato nella G.U. del 31 luglio 1980 ed è entrato in vigore il 1° agosto successivo. Per le difficoltà di ordine interpretativo che sono derivate da tale singolare sistema di disciplina, v. deliberazione della Sezione del controllo n.1131 del 26 febbraio 1981.

(2) Dd.P.R. n. 145 del 15 gennaio; n. 138 del 21 gennaio; n. 207 del 28 febbraio; n. 660 del 3 agosto; n. 968 del 1° luglio; n. 702 del 12 settembre; nn. 718, 719, 720 del 4 novembre; n. 810 del 7 novembre; n. 929 del 18 novembre; n. 787 del 28 novembre; nn. 910 e 985 del 23 dicembre; n. 1117 del 29 dicembre.

(3) Dd.P.R. n. 423 del 14 marzo; n. 501 del 13 maggio; n. 393 del 3 giugno.

(4) Dd.P.R. n. 191 del 14 febbraio; n. 300 del 1° luglio; n. 896 del 4 settembre.

(5) Dd.P.R. n. 271 del 16 maggio; n. 750 del 15 luglio; n. 747 del 27 settembre.

(6) Dd.P.R. n. 660 del 3 agosto; nn. 785 e 786 del 6 ottobre.

(7) Dd.P.R. n. 752 del 14 novembre; n. 878 del 9 dicembre.

(8) Dd.P.R. n. 375 del 4 luglio; n. 753 dell'11 luglio.

(9) D.P.R. n. 391 del 26 maggio.

(10) D.P.R. n. 327 del 26 marzo.

(11) D.P.R. n. 538 dell'8 luglio.

(12) D.P.R. n. 262 del 16 maggio.

(13) D.P.R. n. 897 del 30 dicembre.

La principale notazione che può farsi in tale materia concerne il perdurare del ritardo dell'emanazione di norme regolamentari, pur previste tassativamente dalla legge.

E' da rilevare, in proposito, che solo nel 1981 (decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 1981, n.66), e quindi a oltre 10 anni dalla delega legislativa, è stato emanato il regolamento previsto dalla legge 8 dicembre 1970, n.996 in materia di protezione civile; vuoto che si è particolarmente avvertito in occasione dei calamitosi eventi tellurici del 23 novembre 1980 in Campania e Basilicata.

Non sono stati ancora emanati, invece, tra i casi più significativi, il decreto interministeriale previsto dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 618 per la rideterminazione dei ruoli organici da cui sono detratti i posti messi a disposizione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'istituzione dei ruoli unici; il provvedimento attuativo dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 sulla riforma dell'assistenza pubblica; il regolamento di navigazione aerea previsto dall'articolo 1331 del codice della navigazione, approvato con regio decreto 30 marzo 1942 n. 327; il regolamento concernente i criteri da seguire nella erogazione delle sovvenzioni a sostegno della prosa e delle attività musicali previsto dall'articolo 3 del decreto legge 20 febbraio 1948 n. 62 e dall'articolo 6 della legge 29 dicembre 1949 n. 959; il regolamento dei servizi forestali e del corpo forestale dello Stato, previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo 12 marzo 1948 n. 804; i regolamenti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967 n. 18, relativi alla istituzione di

Comitati di coordinamento per questioni inerenti Paesi o aree geografiche, Enti e 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 e alla natura delle carriere (articolo 113 ultimo comma) (1); il regolamento per il parco della Calabria, previsto dall'articolo 4 della legge 2 aprile 1968 n. 503; 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 Presi-

(1) Non esistono norme sostitutive che possano supplire alla mancata emanazione di tali regolamenti.

Per gli altri regolamenti previsti: dall'art. 122 (secondo e quarto comma), sostituito dall'art. 49 (decimo comma) del d.P.R. n. 1077 del 1970; dall'art. 127 (terzo e quarto comma) sostituito dall'art. 50 (quarto comma) si supplisce, invece, con le norme dall'art. 50 (quarto comma) del d.P.R. n. 1077 del 1970; dagli artt. 173 (ultimo comma) e 174 (quarto comma) si supplisce, invece, con le norme transitorie previste dallo stesso d.P.R. n. 18 del 1967, rispettivamente agli artt. 229, 254 e 266.

dente della repubblica 23 gennaio 1973, n. 43; il regolamento di esecuzione del 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 (1); 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 (2).

Il fenomeno segnalato, il quale denota difficoltà organizzative dell'esecutivo, si riflette, evidentemente, sulla applicabilità di disposizioni di legge cui in sede di approvazione era stato attribuito particolare valore innovativo, con conseguente danno per la collettività.

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

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

PAGINA BIANCA

Capitolo II

ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. - Premessa

A prosecuzione di quanto dalla Corte rilevato nella precedente relazione, merita attenzione che, nel corso del 1980, da parte del Senato della Repubblica siano state emanate, nei confronti del Governo, direttive specifiche (1) in ordine alle varie problematiche considerate nel rapporto presentato alle Camere, nel novembre 1979, dal Ministro per la funzione pubblica.

A fronte delle cennate direttive il Governo ha elaborato o ha in via di elaborazione altrettanti disegni di legge, dopo approfondimento dei rispettivi temi da parte di appositi gruppi di studio (2).

Tali iniziative sono, evidentemente, il sintomo di una volontà, maturatasi in sede politica, intesa ad affrontare il generale problema dell'adeguamento delle strutture amministrative alle istanze di rinnovamento imposte dalla realtà socio-economica in continua evoluzione.

(1) Discusse e approvate a seguito di o.d.g. del 10 luglio 1980.

(2) Tra i disegni di legge già presentati alle Camere rilevano quelli sulle funzioni di controllo e giurisdizione della Corte dei conti, sull'emanazione di norme concernenti i giudizi davanti ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, sul potenziamento dei servizi della Scuola superiore della p.a., sulla tutela giurisdizionale dei pubblici dipendenti, sull'ordinamento della giurisdizione amministrativa e la legge-quadro sul pubblico impiego.

La tendenza che in tali sedi si va manifestando, pur se non ancora tradottasi in concreti provvedimenti, è quella, in sostanza, a procedere ad un recupero della dimensione aziendalistica dell'amministrazione come necessità tecnico-evolutiva qualificante; recupero da attuarsi attraverso un idoneo temperamento della tradizionale concezione garantistica, che ha sin qui caratterizzato nozione e strumentazione della pubblica amministrazione nel segno prevalente del principio di legalità, con la cennata dimensione aziendalistica quale espressione del principio di efficienza e di buona amministrazione, espressamente richiamato dalla Carta Costituzionale.

In questa linea, invero, si muove anche la legge 5 agosto 1978 n. 468, la quale, dilatando nozioni già sviluppate nella legge 19 maggio 1976 n. 335, ha introdotto nell'ordinamento positivo una concezione produttivistica dell'attività gestionale pubblica facente perno sulla valorizzazione del metodo analitico-programmatorio. In particolare, detta attività si atteggiava non più soltanto come mero procedimento giuscontabilistico, ma anche come ciclo, economicamente rilevante, di produzione della prestazione pubblica, qualunque ne sia l'oggetto: beni, servizi, utilità indivisibili.

Ciò comporta l'esigenza di adottare in sede programmatica e decisionale il metodo analitico per piani, programmi e progetti e di verificare poi sia l'efficienza degli apparati (soprattutto in termini di produttività) sia l'efficacia dell'azione amministrativa.

Una prima espressione di questa linea di tendenza si era, invero, già avuta, sul piano tecnico-operativo, con la disciplina dell'isti

tuto dirigenziale (decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972 n.748), disciplina che muoveva dall'idea-base di una incisiva modificazione della funzione amministrativa in senso spiccatamente manageriale, con accentuazione dei poteri decisionali e delle corrispondenti responsabilità di una ristretta cerchia di funzionari ad alta qualificazione professionale (1).

La vanificazione dei cennati obiettivi passa attraverso la mancata revisione dell'intero assetto organizzativo statutale, da raggiungere soprattutto con una ristrutturazione dei ministeri in relazione alle loro effettive funzioni (2) e con la rigorosa adozione del principio di razionalità ed efficienza negli apparati statali (3).

Anche se non mancano iniziative per superare l'attuale situazione di ristagno (4), è indubbio che senza una incisiva riforma degli apparati, dei procedimenti e delle tecniche amministrative, istituti come quello dirigenziale e metodi come

(1) Sull'esigenza di recuperare una concezione manageriale della "dirigenza" la Corte si è già espressa nella precedente relazione (parte II^a cap. III, par. 5).

(2) Il Ministero dell'agricoltura e foreste, ad esempio, svolge tuttora attività operative a stralcio, sebbene dovrebbe, a seguito dei dd.P.R. nn. 616 e 617, esplicitare compiti di studio, ricerca, coordinamento, indirizzo. Lo stesso dicasi delle carenze, palesate in sede programmatica e di impulso, del Ministero dei beni culturali.

(3) "L'efficienza- è riconosciuto nella relazione della V commissione permanente Camera del d.d.l. di approvazione del rendiconto generale dello Stato per il 1979 - è la grande latitante dell'apparato pubblico, e questo è causa di cattiva gestione".

(4) E' in via di presentazione al Parlamento il d.d.l. per la nuova disciplina delle funzioni dirigenziali. Un diverso assetto delle fasce retributive del personale dirigente è stato disposto con decreto-legge 6 giugno 1981 n. 283.

quello analitico-programmatorio potranno difficilmente realizzarsi, con ciò compromettendo la stessa riuscita del disegno insito nella legge di riforma del bilancio.

Un'organizzazine di stampo manageriale sembra, al contrario, tanto più necessaria di fronte ai fenomeni analiticamente individuati nel paragrafo successivo, che denotano sintomi di un crescente distacco dei moduli organizzativi e procedurali tradizionali dalle concrete esigenze di sviluppo della collettività nazionale.

Sulla insufficiente capacità dell'amministrazione di assolvere il proprio ruolo incidono, invero, negativamente, anche inadeguatezze normative, determinate o da vetustà delle fonti o da appesantimenti procedurali, com'è il caso della disciplina dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione, la quale palesa, come sarà analiticamente esposto in più idonea sede (1), preoccupanti indici di inadeguatezza, in linea generale, a soddisfare le aspettative della concreta realtà economico-sociale.

La riforma dell'Amministrazione pubblica implica, infine, una riconsiderazione dei tradizionali sistemi di controllo all'interno dell'amministrazione, nel senso di una necessaria integrazione di quelli garantistici, ricettivi del principio di legalità (controlli di legittimità e di regolarità) con altri di contenuto globale indirizzati alla verifica dell'efficienza degli apparati e dell'azione amministrativa, alla proficuità della spesa e all'efficacia del sistema (controlli di gestione), in linea con quanto espressamente prevede l'articolo 22, penultimo comma, della legge n. 468 del 1978.

(1) Infra, cap. IV.

2. - Le strutture amministrative

Il problema dell'attuazione dell'articolo 95 della Costituzione, per quanto attiene all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha costituito oggetto di ampie, reiterate notazioni nelle precedenti relazioni. dove non si è mancato di porre in evidenza la funzione centrale della Presidenza come naturale termine di riferimento di una diffusa domanda di coordinamento che sale dai grandi centri decisionali e operativi pubblici (1).

A fronte della raccomandazione del Senato della Repubblica, formulata nella seduta del 18 luglio 1980, di presentare entro il trascorso anno uno specifico disegno di legge di ordinamento della Presidenza, il Governo ha costituito, nel 1980, apposita commissione di studio, che ha terminato i propri lavori nel febbraio 1981 (2).

(1) In tal senso la Relazione per il 1979. Vedasi in merito anche il paragrafo 5.6 del rapporto del Ministro per la funzione pubblica del 1979.

(2) La Commissione ha ravvisato la necessità che il problema dell'attuazione degli articoli 95 e 97 della Costituzione venga avviato a soluzione mediante una legge-quadro di rilevanza sub-costituzionale (da attuare mediante decreti delegati e regolamenti specifici), che delinea la struttura-tipo dei ministeri distinguendo tra funzioni di indirizzo e coordinamento e funzioni di amministrazione diretta; affermi il principio della omogeneità e mobilità del personale su base di maggiore specializzazione professionale; definisca i compiti del ministro e dei sottosegretari di Stato, del gabinetto, dei servizi centrali e della burocrazia vera e propria.

La Commissione ha, quindi, delineato un nuovo organigramma di quindici ministeri, nei quali le attribuzioni esecutive dello Stato dovrebbero trovare una razionale e organica distribuzione, occupandosi, per finire, dei comitati interministeriali sotto il profilo di una revisione del loro ruolo.

Resta, pertanto, tuttora aperto questo grave vuoto ordinamentale, il quale, con la funzionalità dei poteri centrali della pubblica amministrazione, coinvolge il governo dell'economia e della pubblica finanza.

Tutto ciò si ripercuote, anzitutto, sul ruolo che sono andati assumendo organismi come i comitati interministeriali(1) e sulla connessa esigenza di una loro verifica d'identità.

Per tali organismi deve rilevarsi, in effetti, il loro crescente distacco dalle finalità insite nella riforma del bilancio dello Stato del 1978, la quale è avvenuta nel segno di impostazioni programmatiche integrate epperò sostanzialmente unitarie, con una inversione di tendenza rispetto a programmazioni di settore (2).

E' proprio in contrasto con tali esigenze di unitarietà e globalità della programmazione e della gestione della pubblica finanza (3) che devono riguardarsi tutte le forme di atomismo competenziale e decisionale, come appunto devono ri

(1) Sull'argomento il Governo ha acquisito le risultanze dello studio condotto dall'apposita commissione dianzi menzionata, ove è affacciata l'ipotesi di riconversione dei comitati in questione in organi istruttori e di proposta nei confronti del Consiglio dei ministri, nonché in organi delegati all'attuazione delle delibere di indirizzo allorquando queste esigono la cooperazione di più ministri.

(2) Si vedano in tal senso le ampie osservazioni formulate nella relazione per l'esercizio 1978 (doc. XIV Senato, vol. I, pag. 284 e seguenti).

(3) Nel riferire sulla gestione del 1978 la Corte ebbe già ad indicare nella relazione previsionale e programmatica il documento centrale del sistema introdotto dalla legge n. 648 del 1978, tenuto conto che essa è accompagnata dalle relazioni programmatiche di settore, nonché da relazioni sulle leggi pluriennali di spesa, delle quali deve essere particolarmente illustrato lo stato di attuazione.

tenersi i predetti comitati, i quali operano in posizione can-
trifuga rispetto ai naturali organi di coordinamento e varo
della politica economica generale: presidente e consiglio dei
ministri.

In tale posizione vengono di fatto a trovarsi i comitati
interministeriali per la politica economica estera (CIPES),
per il coordinamento della politica industriale (CIPI) e per
la politica agricola e alimentare (CIPAA).

Nell'esaminare il problema e nell'avviarlo a soluzione il
Governo non potrà certamente sottrarsi a considerazioni di
fondo, riguardanti soprattutto la scelta di modelli e dimen-
sioni della programmazione, ma il duplice limite di tale op-
zione è appunto costituito sia dall'intelaiatura della legge
n. 468, che non potrebbe essere lacerata senza che ciò provo-
chi la vanificazione del sistema con essa introdotto, sia
dalle competenze istituzionali e non surrogabili del presiden-
te del consiglio.

In tale quadro si inserisce l'annunciata costituzione del
"nucleo di valutazione" presso il Ministero del bilancio quale
perno di ritrovate e potenziate funzioni di quel dicastero in
materia di programmazione, in alternativa e sostituzione alle
competenze dei comitati (1). A termini del relativo disegno di

(1) Affiorano però, intanto, concorrenti sintomi di una tenden-
za a rinsaldare le strutture dei comitati in questione, come
è il caso dell'istituzione della segreteria del Comitato inter-
ministeriale per la politica economica estera (CIPES) ad opera
del decreto del Presidente della Repubblica 1° luglio 1980
n. 968.

legge, al predetto nucleo dovrebbe essere affidato l'esame dei progetti di spesa dei singoli ministeri, prima che vengano discussi sotto forma di disegni di legge dal consiglio dei ministri, sotto il profilo della loro produttività e ai fini della politica economica del Governo (aumento dell'occupazione, incremento del prodotto lordo, dello sviluppo del Mezzogiorno, del riequilibrio della bilancia dei pagamenti, della riduzione dell'inflazione), così com'è recepita nel piano triennale a medio termine 1981-1983 varato quest'anno dal Governo stesso.

Accanto alle disfunzioni che si palesano a livello di potere esecutivo centrale, va poi menzionato il generalizzato fenomeno del sorgere di apparati della più varia composizione e natura, i quali vanno gradualmente trasformando la tradizionale fisionomia dell'amministrazione pubblica, integrandone i modelli organizzativi.

Una prima rilevante manifestazione di tale tendenza è costituita dal fenomeno dell'amministrazione per collegi, il quale trova sempre maggiori riscontri nell'area dell'amministrazione dello Stato (1).

Va da sé che il ricorso a tale modello organizzativo, se da una parte crea per l'amministrazione che ne fruisce una maggiore copertura sia formale (in termini di integrazione del processo decisionale) che sostanziale (in termini

(1) Il fenomeno è particolarmente vistoso presso taluni dicasteri, come quello delle partecipazioni statali (cfr. infra, cap. XIX, par. 2), della difesa (cap. IV, par. 3), del turismo e spettacolo (cap. XXVIII, par. 2) e dei beni culturali. Nuovi collegi consultivi sono stati istituiti, in aggiunta a quelli già operanti, presso il Ministero dell'Interno (cap. XIV, par. 2) e presso il Ministero dell'agricoltura e foreste (cap. II, par. 3), che annovera ormai 32 comitati a prevalente competenza tecnica.

di maggiore ponderatezza della decisione), può esporla tuttavia, se adottato incondizionatamente, al degrado professionale dei propri apparati ordinari e ad un appesantimento dell'azione amministrativa sotto il profilo dei tempi di attuazione.

Altro fenomeno in atto e da non sottovalutare è quello della ricorrente utilizzazione di esperti, giacchè in tal caso si è in presenza di una sorta di abdicazione dell'apparato amministrativo pubblico e di uno scadimento del grado di specializzazione professionale dell'amministrazione (1).

Affine a tale tendenza è quella dell'affidamento di alcuni servizi pubblici a soggetti esterni mediante convenzione: è il caso dei sistemi informativi in uso presso talune amministrazioni (2), anche se non mancano sintomi di un'inversione di tendenza (3), e dei servizi connessi al Consorzio nazionale tra gli esattori delle imposte dirette, concernenti le rilevazioni statistiche dei dati contenuti nelle dichiarazioni dei redditi, la elaborazione dei dati relativi alla formazione e riassunzione dei ruoli e altre operazioni meccanografiche (4).

(1) Il caso trova verifica nel settore degli incentivi industriali. Collaborazioni di esperti sono espressamente previste, con riguardo ai Ministeri delle finanze e di grazia e giustizia, dagli articoli 4 e 18 della legge finanziaria n.119 del 1981.

(2) Particolarmente rilevanti e delicati sono i problemi posti dalla scelta "esterna" per la conduzione del sistema informativo di anagrafe tributaria. In proposito vedasi cap. X, par.5.

(3) In tal senso l'art.8 della legge n.121 del 1° aprile 1981, di riordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, con il quale è istituito presso il Ministero dell'interno apposito Centro di elaborazione dati ad uso di detta amministrazione.

(4) Vedi Cap. X, par.5).

Implicazioni devianti presenta anche la soluzione organizzativa consistente nell'affidare compiti di amministrazione attiva a "fondi" di varia specie (1), i quali realizzano altrettanti casi di gestioni fuori bilancio e si pongono, come tali, fuori delle istanze di unitarietà finanziaria promananti dal sistema introdotto dalla legge n. 468 del 1978.

Si va inoltre manifestando la tendenza ad un nuovo atteggiarsi della funzione ispettiva in modelli organizzativi caratterizzati, nel disegno legislativo, da specializzazione e autonomia operativa: è il caso del servizio centrale degli ispettori tributari di recente entrato in funzione

Siffatte soluzioni denotano indubbiamente opzioni politiche per un più funzionale supporto ai moduli tradizionali dell'ispezione amministrativa, dei quali si palesa un generalizzato stato di crisi.

Per tali nuovi organismi si pongono tuttavia problemi di limiti dell'autonomia dell'esercizio delle relative funzioni e di raccordo con gli organi di ordinaria competenza settoriale, come sarà detto più ampiamente in idonea sede (2).

Altra manifestazione di compressione del meccanismo amministrativo ordinario, favorita da istanze di potenziamento del momento politico in seno all'amministrazione, è il crescente sviluppo degli uffici di diretta collaborazione del ministro: uffici di gabinetto, segreterie particolari, uffici legislativi, uffici studi.

(1) Ne sono esempi i fondi per la ristrutturazione e riconversione industriale e per il credito agevolato e le gestioni istituite presso i Ministeri del lavoro e previdenza sociale, dell'agricoltura e foreste e degli affari esteri (in merito si vedano le rispettive trattazioni nella parte speciale di questa relazione).

(2) Vedasi Cap. X, par. 5.

Il fenomeno, che è forse da mettere anche in correlazione con le cennate carenze di indirizzo e coordinamento a livello di presidenza del consiglio dei ministri, fa riflettere sul pericolo, in molti casi già in atto, di forme di degrado di responsabilità e professionalità dei funzionari degli apparati ordinari e di ridondanza funzionale e operativa, la quale finisce col ripercuotersi sull'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa (1).

S'impone al riguardo l'esigenza che sia opportunamente garantita la netta separazione che deve sussistere tra apparato facente capo al ministro e apparato amministrativo ordinario, del quale va tutelato e ancor più valorizzato il ruolo di "azione istituzionale".

In tale quadro di dinamismo riorganizzativo particolare rilevanza assume la tendenza ad accrescere l'autonomia delle aziende di Stato già esistenti fino al limite della loro entificazione e ad "aziendalizzare" compiti e servizi pubblici finora gestiti nelle forme amministrative tradizionali (2).

(1) Significativo è, al riguardo, che nell'ottobre 1980 il 20% degli impiegati di ruolo del Ministero del turismo e dello spettacolo è risultato addetto al solo ufficio di gabinetto (vedasi infra, cap. XXVIII, par. 3).

(2) Nel menzionato o.d.g. del 10 luglio 1980 il Senato della Repubblica ha rappresentato l'opportunità che le aziende autonome dello Stato, escludendo l'ipotesi di privatizzazione, vengano "revisionate" secondo un criterio di maggiore autonomia e responsabilità al fine di evitare irrazionali proliferazioni di aziende ed al fine di arrecare un più efficiente servizio alla collettività.

Il relativo schema di d.d.l. elaborato dal Governo riguarda le aziende-impresa e le aziende di servizio e detta una normativa di principio immediatamente applicativa per le aziende esistenti e volta ad individuare altri servizi da organizzare secondo il modello aziendale, tra cui gli istituti ed i corpi dello Stato.

Sintomo di tale tendenza è, sul terreno operativo, la crescita di autonomia decisionale dell'Istituto per il commercio con l'estero rispetto alla corrispondente struttura ministeriale, crescita peraltro non bilanciata in modo adeguato da una corrispondente esplicitazione, da parte del Ministero, di idonea verifica dell'economicità e, in generale, dell'efficienza della gestione (1).

Altra manifestazione della cennata tendenza è la progettata ristrutturazione della Cassa Depositi e Prestiti: la necessità di assicurare all'organismo (operatore del fabbisogno finanziario e dello sviluppo degli enti locali) una autonomia strutturale e operativa non meno che finanziario-contabile che ne esalti le funzioni creditizie e ne snellisca le procedure ha portato a scegliere per esso il modello organizzativo dell'azienda autonoma con organizzazione, patrimonio e bilancio separati da quelli dello Stato (2).

Lo stesso è da dirsi delle varie proposte di ristrutturazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, per la quale si pongono peraltro problemi di identificazione del "ruolo" nel mercato interno soprattutto di fronte all'evolversi della politica comunitaria nel settore (3).

(1) Vedasi in proposito quanto osservato nel cap.VII, par.1.

(2) Il relativo d.d.l.n.2014 Camera è stato presentato il 22 settembre 1980.

(3) Proposte di legge n.96 del 15 luglio 1976, n.193 del 29 luglio 1976 e n.332 del 12 luglio 1979, tutte presentate alla Camera dei Deputati. Sul punto vedasi più ampiamente infra, cap.XI, paragrafo 1.

Nel caso dell'Amministrazione ferroviaria (1), poi, si va manifestando la tendenza, più indietro accennata, a "entizzare" aziende che già godono di un notevole ambito di autonomia, attraverso l'attribuzione della personalità giuridica e la sottoposizione alle forme di controllo previste dalla legge n.258 del 1959.

Tale tendenza si è già concretata nell'istituzione di una autonoma struttura per il settore dell'assistenza al volo, dotata di personalità giuridica e di un proprio patrimonio e controllata ai sensi della richiamata legge n.258; istituzione che, come si diceva, denota anche una parallela tendenza ad "aziendalizzare" compiti pubblici, con progressivo distacco dalle forme amministrative tradizionali (2).

Degno di considerazione è anche il riordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza, adottato con legge 14 aprile 1981 n.121, con la quale si è inteso dare soluzione a istanze di rinnovamento del "ruolo" di tale pubblico servizio attraverso la smilitarizzazione del Corpo chiamato a produrlo, ma è stato anche ideato un modello che, nella medesima logica delle aziende di Stato, ricerca l'efficienza del servizio nell'interesse della collettività.

(1) D.d.l. n.730 Senato del 13 febbraio 1980 e d.d.l. n. 1978 Camera, presentato l'8 settembre 1980. In merito vedasi più diffusamente infra, cap. XXVII, par.1.

(2) L'ordinamento della nuova Azienda autonoma è stato dettato con d.P.R. 24 marzo 1981 n.145, mentre il suo ambito di attività sarà disciplinato con separato decreto delegato (articolo 2). Con la legge finanziaria n.119 del 1981 per l'anno in corso è stato stanziato a favore dell'Azienda un finanziamento di "primo avviamento" di 20 miliardi di lire (art.29).

Conclusivamente è da osservare che l'evidenziato indirizzo verso una più accentuata autonomia di molti servizi e imprese pubbliche nel segno dell'efficienza pone una serie di problemi incentrati sulla necessità di un compiuto sistema di verifiche - soprattutto, come meglio si dirà nel successivo paragrafo, in termini di controllo interno - sull'ottimale impiego delle risorse e dei mezzi ad essi destinati e del miglior raggiungimento degli obiettivi e degli indirizzi espressi dal Governo nelle idonee sedi.

3. - Le tecniche di amministrazione

a) Più indietro si è già accennato all'esigenza che, in linea con la "ratio" della legge n.468 del 1978, ai controlli attuativi del principio garantistico di legalità vengano affiancati quelli, di natura aziendalistica, attuativi del principio di efficienza e, come tali, volti a soddisfare l'esigenza di raffronto dei risultati della gestione sia, in termini di efficienza in senso stretto, con le risorse e i mezzi impiegati, sia, in termini di efficacia, con gli obiettivi e le finalità che ciascuna unità amministrativa è chiamata a realizzare.

Tale tipo di controllo dovrebbe trovare spazio particolarmente all'interno delle varie unità amministrative, e ciò in armonia col disposto dell'articolo 22, penultimo comma, della legge n. 468 del 1978, laddove è richiesto che in allegato al rendiconto generale siano evidenziati costi e risultati di ciascun servizio, programma o progetto in relazione agli obietti-

vi e agli indirizzi del programma di Governo (1).

In questo campo si è peraltro in presenza di un vuoto di metodo più che di tecniche, giacchè ciò che è risultato difettare è proprio l'adozione del metodo analitico per il calcolo dei costi e del migliore rendimento delle risorse e per le verifiche di produttività, vuoto che si è inteso addebitare alla carenza di mezzi e di personale specializzato, oltre che alla natura delle prestazioni da misurare (2), ma che ad avviso della Corte si inserisce piuttosto nel quadro del mancato adeguamento sistematico della pubblica amministrazione alle tecniche ai processi e alle modifiche strutturali implicite nelle esigenze evolutive in atto (3).

In tal modo le problematiche qui adombrate finiscono per non essere in alcun modo dissociabili dal già evidenziato e più generale problema del riassetto dell'organizzazione interna dei dicasteri e delle amministrazioni autonome in termini di razionalità e di efficienza, dovendo gli strumenti di verifica e di supporto alle varie fasi del ciclo produttivo della prestazione pubblica (raccolta dei dati, programmazione, scelta di soluzioni alternative, esecuzione, controllo di produttività e di effica-

(1) Alla medesima conclusione la Corte era già pervenuta nella precedente relazione (cap. II, Par. 2).

(2) In tal senso la Relazione sullo stato della pubblica amministrazione per il 1977, pag. 27.

(3) La Commissione, più dietro menzionata, di studio dei problemi dell'amministrazione è giunta alla conclusione, in proposito, che l'organizzazione, all'interno delle strutture ministeriali, delle attività di direzione, programmazione e controllo è tanto necessaria quanto "fortemente agevolata da una rivoluzione tecnologica senza precedenti, specie nel settore dell'informatica".

cia) far capo a ben individuati servizi e apparati interni.

Analoghe considerazioni valgono in tema di snellimento procedimentale dell'azione amministrativa, la quale si è spesso presentata appesantita ed è stata causa di inconvenienti anche rilevanti, come ne danno conferma i settori del reclutamento del personale, della scelta del contraente, della raccolta dei pareri, del concerto interministeriale, dell'utilizzazione dei fondi comunitari ecc.

E' evidente, del resto, come "scritture programmatiche" di tipo manageriale, analitiche di risorse, programmi, obiettivi e risultati, debbano ormai integrare le tradizionali scritture contabili, in mancanza di che le indicazioni di entrata e di spesa, racchiuse nei bilanci annuali e pluriennali e nella legge finanziaria, tradirebbero gli intenti stessi della riforma, dovendo esser rese su base unicamente giuridico-amministrativa.

In tale contesto, l'adozione del metodo analitico si rivela come elemento qualificante del nuovo modello di controllo, che, torna a ripetersi, deve trovare attuazione soprattutto all'interno dell'Amministrazione, nel quadro della riorganizzazione funzionale dei ministeri e degli enti facenti capo all'intero settore pubblico allargato.

b) Com'è noto, la legge n. 468 (articolo 22, ultimo comma) demanda una funzione specifica di verifica globale a contenuto economico-finanziario al Ministero del tesoro. In tale quadro, la legge finanziaria n. 119 del 1981 ha previsto l'istituzione, presso quel dicastero, di una commissione tecnica, con il compito di effettuare analisi di efficienza della spesa nei vari comparti secondo moduli sostanzialmente

ricettivi delle operazioni richieste dal penultimo comma dello stesso articolo 22 per quanto attiene all'analisi dei costi e dei risultati in termini di obiettivi e indirizzi del Governo.

Non sono chiari, al riguardo, i confini tra i compiti affidati all'anzidetta Commissione e quelli che, come si è detto più indietro, s'intende affidare al pressochè analogo nucleo di valutazione da istituirsi presso il Ministero del bilancio.

In ogni caso non vi sono dubbi sull'esigenza di attivare comunque un riscontro della economicità dell'azione pubblica e della realizzazione degli obiettivi per i quali i mezzi finanziari pubblici vengono impiegati (1).

c) Direttamente finalizzate all'esercizio di un controllo in senso gestionale sono, tra le tecniche di amministrazione, l'attività ispettiva e quella facente capo agli uffici studi e di organizzazione.

Mentre, per quanto concerne la prima di tali attività, affiorano generalizzate carenze pressochè in tutto l'apparato statale (2), va evidenziato come essa sia legislativamente preordinata non al solo accertamento della regolarità (qual è la verifica di cassa, ad esempio), ma anche al perfezionamento e ad un migliore coordinamento dell'azione amministrativa.

(1) Vi accenna espressamente la relazione della V Comm. Perm. della Camera sul d.d.l. di approvazione del rendiconto generale dello stato per il 1979. A parere della Commissione, più volte menzionata, sui problemi dell'amministrazione, tutte le strutture ministeriali dovrebbero avere nel proprio interno altrettanti servizi di controllo della gestione, facenti capo al Ministero del bilancio come luogo di coordinamento.

(2) Un'espansione della funzione ispettiva è dato registrare presso il solo Ministero del tesoro; vedasi nel successivo capitolo dedicato a tale dicastero. Verifiche contabili sono, inoltre, largamente eseguite presso il Ministero delle Finanze (cap. X, par. 99).

Il decreto del Presidente della Repubblica n.748 del 1972, invero, volendo far propri gli scopi delle leggi di delega 18 marzo 1968 n.249, e 28 ottobre 1970 n.775, aveva dettagliatamente descritto, all'articolo 12, le competenze dei funzionari esplicanti compiti ispettivi, evidenziando come questi non si esauriscano nella mera "verifica contabile", ma debbano utilizzarsi, in buona sostanza, a fini del riscontro di buona amministrazione, tant'è che si accenna ivi alla "verifica di razionale organizzazione dei servizi, di adeguata utilizzazione del personale e di andamento generale" degli uffici(1).

Al pari della funzione ispettiva, scarsa attuazione trova, nella realtà operativa, quella facente capo agli uffici studi e di organizzazione, che pure s'inquadra nell'evidente intendimento di privilegiare la razionalizzazione dei servizi, lo snellimento e l'efficacia delle procedure e, in generale, l'ottimale impiego delle risorse.

In ordine a tali servizi sono finora emerse, invero, difficoltà di avvio e di funzionamento (2), mancando, oltre tutto, personale specializzato e, quasi sempre, la meccanizzazione dei necessari supporti informativi, talchè, dove sono istituiti, tali uffici finiscono per espletare una mera attività di supporto degli uffici legislativi e di organizzazione dei corsi di formazione e aggiornamento del personale, cioè, quanto dire, funzioni residuali (3).

(1) L'andamento degli uffici è indicato come oggetto primo delle funzioni ispettive della Commissione di studio sui problemi della organizzazione amministrativa, più volte menzionata.

(2) All'istituzione di Uffici di organizzazione si va via via procedendo in attuazione della deliberazione del consiglio dei Ministri adottata in data 1° febbraio 1980 su proposta del Ministro per la funzione pubblica.

(3) Vedasi in proposito anche la relazione sullo stato della p.a. per il 1977. Un'esuberanza di uffici è dato riscontrare presso il Ministero dell'interno; essi assorbono un totale di n.49 dirigenti di vario livello (cap.XIV, par.3).

All'origine di tali disfunzioni v'è peraltro la mancanza di una preliminare delimitazione dei compiti da commettere a entrambi detti servizi, senza di che non si vede come possa essere avviato a soluzione il problema dell'addestramento e della specializzazione del relativo personale, oltre che della sua migliore sistemazione sotto il duplice profilo dello stato giuridico e del trattamento economico.

Tra i compiti da affidare agli uffici di organizzazione, preminente è quello relativo alla misurazione della produttività.

In proposito sono state assunte varie iniziative (1) non ancora tradottesi in una concreta attività (2); e comunque indispensabile che le rilevate carenze vengano rimosse sia ai fini attuativi della legge di riforma del bilancio dello Stato, sia sotto il profilo della incentivazione del personale, soprattutto delle aziende autonome, per le quali si pongono più puntuali problemi di valutazione dei costi in termini di produttività e di efficacia.

(1) Nell'ambito delle più volte menzionate direttive del Senato del luglio 1980 ha terminato i propri lavori apposito gruppo di studio costituito presso l'Ufficio per la funzione pubblica; dalla relazione finale è dato individuare varie aree in cui è possibile adottare metodi specifici di misurazione della produttività.

Va inoltre tenuto presente che l'adozione di norme finalizzate ad una più elevata produttività ed efficacia dell'azione amministrativa è espressamente prevista dall'art.22 della legge 11 luglio 1980 n.312, che accenna all'introduzione di opportune metodologie di valutazione che consentono l'individuazione e l'impiego di standards di esecuzione differenziali secondo il tipo di attività.

(2) L'uso di misuratori è stato introdotto, sia pure in modo limitato e sperimentale, presso talune Amministrazioni, come quella militare e quella ferroviaria.