

Capitolo III

PERSONALE

1. - La riforma del pubblico impiego come aspetto della riforma della pubblica Amministrazione

Se nel 1979 il settore dell'impiego statale resta fortemente caratterizzato dalla negativa vicenda del decreto-legge 29 maggio 1979 n.163 e della sua lunghissima "coda" di proroghe e sanatorie (1), diverso è il quadro che offre il 1980, non

(1) Il decreto-legge 29 maggio 1979 n.163, - emanato "per la straordinaria necessità ed urgenza di dare attuazione al nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato, sia in relazione ai contratti triennali già scaduti il 31 dicembre 1978, sia per evitare le negative ripercussioni sul piano economico-finanziario della concentrazione nello stesso periodo di tempo degli effetti dei contratti scaduti e di quelli dei contratti in corso di rinnovo per il triennio 1979-81" - non è stato, com'è noto, convertito in legge. Allo scopo di sanare gli effetti della applicazione interina del provvedimento, evitando in particolare, la riduzione dei trattamenti economici erogati sulla sua base, il Parlamento ha emanato ben quattro leggi, che hanno autorizzato la corresponsione di tali trattamenti fino al 31 luglio 1980: le leggi 13 agosto 1979 n.374, 6 dicembre 1979 n.610, 20 marzo 1980 n.75 e 16 maggio 1980 n.175. Su tutta la vicenda, si vedano le considerazioni svolte dalla Corte nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1979, volume I, pag.384 ss.

Nel 1979 è stata invece realizzata la riforma dello stato giuridico del personale dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato (legge 6 febbraio 1979, n.42) e delle aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (leggi 9 febbraio 1979 n.49 e 3 aprile 1979 n.101) mentre il nuovo ordinamento del personale dei Monopoli di Stato, contenuto nel citato decreto-legge n.163/1979, è decaduto insieme con quest'ultimo ed è stato poi inserito nella legge 312/1980 (titolo IV). Vedi in proposito la relazione della Corte per l'esercizio 1978, volume I°, pag. 301 ss. e i capitoli ivi dedicati (volume II) alle singole Aziende.

tanto per ciò che contiene quanto per ciò che promette: ad una situazione di precarietà normativa - e sia pure con tutti i limiti esterni ed interni che saranno subito posti in evidenza - subentrano, quali primi punti fermi, la legge "generale" 11 luglio 1980, n. 312 e un provvedimento di ampia e innovativa portata settoriale come il decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n. 382 sul riordinamento della docenza universitaria (1). Ad essi si accompagnano fermenti di rinnovo

(1) Sul riordinamento della docenza universitaria, la relativa fascia di formazione e la sperimentazione organizzativa e didattica - disciplinati sulla base della delega conferita al Governo con la legge 21 febbraio 1980 n. 28 - (il cui art. 7 comma dodicesimo è stato interpretato autenticamente con la legge 14 marzo 1980 n. 91) - si vedano le specifiche considerazioni contenute nella parte II, sez. II, cap. XXIII di questa relazione.

Si richiamano qui di seguito, in ordine cronologico, i minori provvedimenti legislativi in materia di personale emanati nel corso del 1980: legge 11 febbraio 1980 n. 26 recante norme relative al collocamento in aspettativa dei dipendenti dello Stato il cui coniuge, anch'esso dipendente dello Stato, sia chiamato a prestare servizio all'estero; legge 27 febbraio 1980 n. 38, recante disposizioni transitorie per il personale non docente delle università; legge 29 febbraio 1980 n. 33, che converte in legge, con modificazioni, il decreto-legge 30 dicembre 1979 n. 663 concernente provvedimenti per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, per la previdenza, per il contenimento del costo del lavoro e per la proroga dei contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni in base alla legge 1 giugno 1977 n. 285 sull'occupazione giovanile; legge 13 marzo 1980 n. 65 che modifica la legge 26 maggio 1975 n. 327 in materia di trattamento assistenziale e presidenziale del personale non di ruolo, docente e non docente, in servizio all'estero; legge 20 marzo 1980 n. 75, già citata alla nota 1 che - oltre alla proroga del termine previsto dall'art. 1 della legge 6 dicembre 1979 n. 610 in materia di trattamento eco

vamento che, suscitati sul finire del 1979 dal noto "Rapporto" del Ministro per la funzione pubblica, hanno poi modo di svol-

nomico del personale statale (quello inizialmente stabilito con il decaduto decreto legge 163 del 1980: vedi anche l'ulteriore legge 16 maggio 1980 n.175) — reca pure norme in materia di computo della tredicesima mensilità e di riliquidazione dell'indennità di buonuscita e altre norme sugli assegni vitalizi; legge 24 aprile 1980 n.146 (legge finanziaria) nella parte in cui contiene disposizioni sul personale del Ministero delle finanze, in particolare su quello da assegnare ai centri di servizio (art. 8) e sul servizio centrale degli Ispettori tributari (art 9ss); legge 23 maggio 1980 n. 226 di proroga degli incarichi del personale docente e non docente delle scuole materne, elementari, secondarie ed artistiche nonché di presidenza nelle scuole secondarie artistiche; legge 3 giugno 1980 n. 260, relativa al trasferimento alle dipendenze dello Stato degli insegnanti delle scuole speciali parificate e degli enti soppressi ai sensi della legge 21 ottobre 1978 n.641; legge 26 giugno 1980 n.304, relativa alla revisione dell'organico dei sottufficiali, degli appuntati e delle guardie del Corpo degli agenti di custodia; legge 8 agosto 1980 n. 426 recante provvedimenti urgenti per l'amministrazione della giustizia; legge 8 agosto 1980 n.439 che converte in legge il decreto-legge 21 giugno 1980 n.268 recante proroga dei contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni ai sensi della legge 1 giugno 1977 n.285 e successive modificazioni e integrazioni; legge 8 agosto 1980 n.440, che converte in legge, con modificazioni, il decreto-legge 14 luglio 1980 n.314 recante aumenti della misura degli assegni familiari e delle quote di aggiunta di famiglia; legge 13 agosto 1980 n.454, relativa alla nuova misura dell'indennità di seconda lingua e alla concessione di un assegno speciale di studio in favore del personale statale in servizio nella provincia di Bolzano o presso uffici a competenza regionale aventi sede in Trento; legge 13 agosto 1980 n.462 relativa all'assunzione di impiegati a contratto per le esigenze delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari; legge 8 agosto 1980 n.481, che aumenta il ruolo organico del personale della carriera ausiliaria dell'Amministrazione giudiziaria addetto al servizio automezzi; legge 20 settembre 1980 n.574 sulla unificazione e il riordinamento dei ruoli normali, speciali e di complemento degli ufficiali dell'esercito, della Marina e dell'Aeronautica; legge 23 settembre 1980 n.591, che autorizza l'assunzione di ispettori di volo con contratto a ter

gersi e di risolversi in concrete iniziative proprio nell'arco dell'esercizio in esame (1)

mine da utilizzare presso la Direzione generale dell'Aviazione civile; legge 9 ottobre 1980 n.634 recante modifiche alle norme sul reclutamento degli ufficiali in servizio permanente del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza; legge 3 novembre 1980 n.707, recante la copertura finanziaria dei decreti del Presidente della Repubblica concernenti la corrispondenza di miglioramenti economici al personale civile e militare dello Stato; legge 13 novembre 1980 n.789, che modifica lo art.1 del d.P.R. 23 gennaio 1967 n.215 riguardante il personale in servizio nelle istituzioni scolastiche e culturali all'estero.

(1) Sul rapporto si richiamano i pareri del Consiglio Superiore della pubblica amministrazione in data 15 gennaio 1980 e del Consiglio di Stato in data 10 aprile 1980 e, soprattutto, i due ordini del giorno del Senato del 10 e dell'11 luglio 1980.

Le iniziative volte a dare attuazione alle direttive contenute nel predetto ordine del giorno del Senato del 10 luglio 1980 e nell'ordine del giorno adottato dallo stesso Senato il 26 giugno 1980 in sede di approvazione della legge 312 del 1980 si trovano attualmente nella fase di schemi normativi in corso di elaborazione presso l'Ufficio del Ministro della funzione pubblica o di schemi diramati ai Ministeri per il successivo esame del Consiglio dei Ministri o di disegni di legge presentati dal Governo al Parlamento.

In questa visione, l'anno 1980 appare così, sostanzialmente, un periodo di attesa.

La riforma disegnata con la legge n. 312, pur con le sue novità sostanziali, si muove tuttavia secondo un processo irrazionale, non dissimile da quello che ha contrassegnato gli analoghi interventi fatti nella materia in esame da trentacinque anni ad oggi. Essa viene, cioè, ancora una volta, concepita-quasi che il rapporto d'impiego fosse un fine in sé o costituisse un settore chiuso - senza la previa o contestuale riforma degli apparati e dei procedimenti amministrativi(1).

La Corte ha già altre volte segnalato le conseguenze negative di un simile modo di procedere (2); poiché però non solo il fenomeno torna a ripetersi, ma si percepiscono qua e là indizi di una sua giustificazione teorica, anzi di una sua riconduzione nell'ambito dell'ovvio, sembra opportuno riprendere il tema e approfondirne gli aspetti.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione - che, pur preoccupandosi del "buon andamento" dell'amministrazione,

(1) Le medesime considerazioni valgono, naturalmente, per i nuovi ordinamenti del personale delle aziende autonome statali, introdotti con le leggi citate alla nota 1. Si veda in proposito la valutazione contenuta nel citato "Rapporto" del Ministro per la funzione pubblica al paragrafo 4.1.

(2) V., in particolare, la relazione della Corte per l'esercizio 1975, pagg. 116 ss.

non diede al principio immediata sostanza - quella che si è conclusa con l'emanazione della citata legge n. 312 è la terza riforma del pubblico impiego, essendo state le altre

introdotte, rispettivamente, nel 1957 e nel 1970-1972; essa è tuttavia almeno la quarta occasione mancata per realizzare un apparato coerente ed efficiente.

Tralasciando la riforma del 1957, che punta tutto sullo "statuto" dell'impiegato e trascura in tutto i problemi di struttura, un programma di riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, sia pure limitato alla semplice redistribuzione interna delle competenze, viene impostato per la prima volta solo con la legge di delega del 18 marzo 1968 n. 249 che - integrata dalla legge 28 ottobre 1970 n. 775 - riceve ulteriore motivazione dalla imminenza del trasferimento della delega di funzioni amministrative statali alle regioni a statuto ordinario, in attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione (1). In questa fase integrativa, si avverte anche l'esigenza che vengano disciplinati "i singoli procedimenti amministrativi nei vari settori" con norme ispirate al modello di una "disciplina generale dell'azione amministrativa da approvarsi con legge" (2). Ma né il tema del riordinamento degli uffici né quello della disciplina dei procedimenti vengono svolti dal Governo e i prodotti più consistenti della delega restano i cinque noti decreti del 28 dicembre 1970, relativi alla carriera e al trattamento giuridico ed economico del personale, ai quali si ag-

(1) E' dello stesso periodo (16 maggio 1970 n. 281) la legge finanziaria per le regioni a statuto ordinario, che all'art. 17 prevede, fra l'altro, in connessione con il trasferimento di personale statale alle regioni, la riduzione contemporanea e corrispondente dei ruoli organici delle amministrazioni statali interessate.

(2) V. l'art. 4 della legge n. 249 del 1968 nel testo sostituito con l'art. 6 della legge 775 del 1970.

giunge, nel 1972; il decreto sulla dirigenza (1). E la vicenda si ripete sotto altra forma in occasione del completamento dell'ordinamento regionale, allorché dal disegno di quella che poi diventerà la legge 22 luglio 1975 n. 382 viene prima stralciata la parte relativa alla riforma del procedimento amministrativo e poi quella riguardante la riforma dei Ministeri (2).

(1) Sulla dirigenza vedi infra, il par. 4. Gli unici decreti delegati attinenti le strutture furono, com'è noto, il d.P.R. n. 31 marzo 1971 n. 282 (revisione dei ruoli organici del personale dei Ministeri delle partecipazioni statali e della relativa struttura) e il d.P.R. 30 giugno 1975 n. 505 (riordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica. Per il resto, la delega venne spesa per la semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi (d.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199), per semplificazioni procedurali in materia di contabilizzazione delle entrate dello Stato (d.P.R. 31 marzo 1972 n. 239), per il nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali (d.P.R. 23 giugno 1972 n. 749), per l'adeguamento degli originari limiti di somma previsti nelle norme di contabilità di Stato (d.P.R. 30 giugno 1972 n. 422), per la semplificazione di procedure relative al trattamento di attività e di quiescenza dei dipendenti dello Stato (d.P.R. 30 giugno 1972 n. 423).

(2) V. gli atti Camera n. 114 del 4 luglio 1972 (VI leg) e n. 3157 del 31 luglio 1974 (VI leg.); e l'atto Senato n. 114 bis del 25 luglio 1974.

La legge 382 del 1975 si limita così a disporre sull'ordinamento regionale e sulla "organizzazione della pubblica amministrazione", contemplando a quest'ultimo fine la semplice e consequenziale dichiarazione di ciò che resterà allo Stato in termini di uffici, di ruoli e di personale, dopo i trasferimenti e le deleghe; un fenomeno residuale che — come già negli undici decreti del 14 gennaio 1972 — trova espressione nel decreto del 24 luglio 1977 n. 617.

In qualche amministrazione, addirittura, la disposizione del d. P.R. n. 617 del 1977 che prevede il riordinamento interno dei servizi relativi a funzioni non trasferite alle regioni è rimasta inattuata: vedi, per esempio, infra, nella parte II, sez. II di questa relazione, il cap. XIII, par. 3 e il cap. XVII par. 3.

Accade così che ad un crescente intervento dello Stato-legislatore nel campo del sociale, ad una sua normazione sempre più complessa e penetrante, fa riscontro un continuo depotenziamento del suo apparato amministrativo: la mobilità ed il progresso della sua azione politica vengono, pressoché paralizzati dalla fissità e dalla inidoneità operativa delle sue strutture.

In un simile contesto, tuttavia, benché si riconosca espressamente che "il rapporto di pubblico impiego, in quanto finalizzato al successivo inserimento del dipendente in un organo o comunque nella struttura amministrativa, non può non compenetrarsi almeno in parte con i profili organizzatori della pubblica amministrazione, da un canto, e con i profili procedurali dell'attività amministrativa, dall'altro"(1), si giunge però a ritenere che la distribuzione del personale in livelli funzionali (e non in qualifiche raccordate in carriere) costituisca, fra l'altro, "la premessa indispensabile di ogni riforma organizzatoria e di ogni razionalizzazione delle strutture amministrative" (2); quasi che le strutture necessarie per raggiungere i fini del legislatore dovessero modellarsi sull'assetto del personale, e non viceversa.

(1) Relazione sul disegno di legge-quadro sul pubblico impiego, VIII legislatura, atto Camera n. 678, p. 5.

(2) Relazione sul disegno di legge-quadro, cit., pag. 9.

Gli effetti negativi che una simile impostazione teorica e un simile procedere pratico - dai quali sono influenzati i nuovi ordinamenti del personale introdotti nel 1979 e nel 1980 - immediatamente producono sulla componente umana dell'organizzazione amministrativa, sono vasti e profondi.

Il primo e più grave effetto - anche se il più sotterraneo - è la mancanza di tensione morale che la coscienza di un apparato logoro e inadeguato determina in seno al personale. Non sono naturalmente tutte qui le cause di ben noti comportamenti diffusi in tutta l'area del pubblico impiego (1); ma certamente all'origine della deresponsabilizzazione e della disaffezione al lavoro del dipendente statale non è difficile percepire, come fattore fondamentale ed esteso, l'impossibilità di riconoscersi nei valori dell'istituzione, l'attesa costante e costantemente frustrata di un inserimento in nuove strutture operative, fra un diverso tipo di lavoro.

(1) Si veda, in proposito, per i dipendenti statali, la recente indagine del CENSIS, nella quale "appaiono sempre più strettamente collegati i problemi strutturali della P.A. (funzioni, poteri, ruoli, uffici, ecc.) con il peso, la capacità e la stessa "soggettività" dei principali protagonisti dell'Amministrazione ovvero i dipendenti statali" (p.1).

Alle non realizzate riforme di struttura è, in definitiva, da ricondurre anche il fenomeno, presente soprattutto nelle amministrazioni di governo dell'economia, per il quale all'inadeguatezza dell'apparato burocratico ordinario si cerca di supplire con la creazione e il continuo potenziamento di "staff" tecnici propri dei ministri, la cui dimensione numerica si avvicina in qualche caso a quella stessa del personale ordinario (1); il che può relegare i quadri stabili a compiti di "routine" e comprimere le potenziali capacità dell'Amministrazione ad assolvere in via ordinaria funzioni di elevato contenuto tecnico.

Ad analoghe conseguenze deresponsabilizzanti conduce pure l'imponente ricorso, mediante il sistema dell'incarico o del contratto, ad esperienze e strutture estranee all'Amministrazione (2). Di queste soluzioni - che non sempre sono previste dalla legge e che realizzano talora forme di abdicazione a compiti istituzionali particolarmente delicati (3) -; qui si vuole sottolineare soltanto un effetto, che tocca il personale e che non può non essere collegato con la mancata revisione - qua-

(1) V. infra sez. II, cap. XIX, par. 2.

(2) V. infra sez. II, cap. VI, par. 3 (contratti di studio nel settore della programmazione economica e convenzioni con enti e società per l'esecuzione di speciali indagini); cap. VIII par. 3 (contratti con programmatori e ricercatori per il Centro applicazioni militari energia nucleare - CAMEN); cap. XIII, par. 4 incarichi ed esperti per la predisposizione di programmi industriali finalizzati; convenzioni con società per indagini specifiche). Si vedano pure, nella legge 30 marzo 1981, n. 119 (legge finanziaria per il 1981) gli artt. 4 (collaborazioni per il Ministro delle finanze può acquisire nelle materie di sua competenza, con particolare riguardo all'attuazione della riforma dell'ordinamento penitenziario e alla predisposizione della riforma del codice di procedura penale.

(3) V. infra nella sez. II, il citato cap. XIII, par. 1 e 4 lett. g).

li che ne siano i contenuti - di strutture, procedimenti, tecniche amministrative o, quanto meno, col mancato raccordo di vecchi con nuovi sistemi.

Sulla stessa linea, l'attesa di riforme strutturali contribuisce ad appiattare, con effetto diffuso, l'esercizio della funzione ispettiva (1) e a condizionare iniziative per la qualificazione del personale, anche quando massima ne appare l'esigenza trattandosi di unità eterogenee utilizzate nel medesimo apparato (2); e può, al limite, ridurre pletoriche burocrazie a compiti di semplice supporto di organi collegiali - sui quali, al di là della forma consultiva, si sposta la sostanza delle decisioni(3).

Per questa medesima via, uffici tecnici dello Stato, che hanno subito notevoli perdite di personale transitato nei ruoli delle regioni devono far fronte, pur così ridotti, ad un carico di lavoro rimasto sostanzialmente immutato(4).

A questo quadro appartengono infine, il ricorso all'utilizzazione di personale al di là degli organici, con il puntuale periodico ripetersi di inquadramenti ed impiegati assunti senza concorso (5); la corresponsione generalizzata di compensi di lavoro

(1) V. infra i paragrafi dedicati al personale e all'attività istituzionale nei capp. della sez. II i relativi alle singole amministrazioni.

(2) V. infra, sez. II, cap. V par. 1 e 2.

(3) V. infra, sez. II cap. XXVIII, par. 3.

(4) V. infra, sez. II, cap. XV par. 3. L'art. 107 del d.P.R. n. 616 del 1977 dà, com'è noto, alle regioni la facoltà di servirsi di uffici ed organi tecnici, anche consultivi, dello Stato.

(5) V. già l'art. 25 della legge 28 ottobre 1970 n. 775 e ora l'art. 31 della legge 11 luglio 1980 n. 312.

straordinario, il frequente superamento dei limiti normali al riguardo previsti dalla legge(1), le soluzioni difformi in materia di provvedimenti sul personale cui conduce il frazionamento della competenza su identiche materie nell'ambito della stessa amministrazione (2).

In queste condizioni, pertanto, la testuale concentrazione nell'articolo 21 della legge 312 del 1980 dei principi di "partecipazione e responsabilità; democrazia, funzionalità, buon andamento e imparzialità; efficienza, economicità, efficacia e redditività dell'azione amministrativa" non può che apparire un mero elenco di astratti obiettivi: l'impiego statale resta ancora un'area, nella quale, lungi dall'attecchire i valori del "servizio", continuano a trovare alimento quelli del funzionario o del dirigente demotivato.

2. - La legge 11 luglio 1980 n. 312. Aspetti e problemi.

Il grado di applicazione della legge 11 luglio 1980 n. 312

(3) - anche a causa dei numerosi adempimenti d'indole generale

(1) V. infra il paragrafo 5 di questo capitolo.

(2) V. infra, sez. II, cap. X.

(3) Entrata in vigore com'è nota il 13 luglio 1980. Istruzioni generali per la sua applicazione sono state impartite con la circolare 2 dicembre 1980 n. 96 del Ministero del tesoro e, per il personale della scuola, con la circolare 12 febbraio 1981 n.49 del Ministero della pubblica istruzione.

che essa presuppone (in particolare la definizione dei "profili professionali")(1) - è ancora troppo debole perchè si possa esprimere un giudizio adeguato sulla funzionalità del provvedimento: in linea di massima, l'Amministrazione è appena uscita dalla fase dei provvedimenti-pilota e sta curando la fase dell'inquadramento: provvisorio, ai sensi dell'articolo 4. Il nuovo trattamento economico, per la cui sollecita liquidazione l'articolo 172 reca un'apposita norma, viene già da vario tempo erogato.

Allo stato, pertanto qualche considerazione si può formulare - nella cornice tracciata nel paragrafo precedente - limitatamente agli aspetti generali della legge, all'impostazione concettuale di taluni suoi meccanismi e ai problemi interpretativi che essa ha già sollevato, talora con larga eco sugli organi di stampa.

I livelli retributivo-funzionali del personale civile e militare dello Stato - sui quali sono costruite tanto la legge 312 quanto le leggi sul personale delle Aziende emana-

(1) La piena attuazione della legge presuppone, fra l'altro, a parte l'identificazione dei profili professionali (artt. 3, 4 e 5), da effettuarsi, per la prima volta, entro 12 mesi dalla sua entrata in vigore, l'emanazione di norme legislative o regolamentari per stabilire la dotazione organica complessiva di ciascuna qualifica funzionale (artt. 5, 87), disciplinare i concorsi di accesso alle singole qualifiche funzionali (artt. 7, 84) e di conferimento dei posti riservati (art. 9) costituire l'organo centrale di amministrazione del personale (art. 19), determinare nuovi criteri di valutazione ai fini dell'accelerazione o del rallentamento nella progressione economica del personale per merito o demerito (art. 22). Sono inoltre da tener presente gli ulteriori provvedimenti di completamento sui quali il Senato ha impegnato il Governo con l'ordine del giorno del 26 giugno 1980.

te nel 1979 — sono stati introdotti nell'impiego statale a conclusione di uno svolgimento che, considerato nelle sue tappe più recenti, ha prima interessato il personale degli altri enti pubblici. Essi hanno tuttavia precedenti, anche antichi, proprio nello specifico settore dell'impiego statale. Il problema dei "ruoli aperti" (che, in definitiva, se si vogliono richiamare le varie etichette tirate in campo negli ultimi anni, è quello stesso della qualifica unica, della qualifica unica professionale, delle fasce funzionali, dei livelli funzionali e dei livelli funzionali-retributivi) venne infatti ampiamente ed autorevolmente dibattuto negli anni tra il 1911 e il 1923 e portò all'emanazione della legge 23 ottobre 1919 n. 1971, che pose fine al sistema di ruoli chiusi, assicurò, in particolare, uno scorrimento economico della carriera e intese arrestare il processo di continua dilatazione degli organici. La legge ebbe tuttavia una breve applicazione, in quanto ci si accorse subito che i ruoli aperti non impedivano ingiustificati ampliamenti degli organici; e con la riforma De Stefani si fece ritorno, nel 1923, al tradizionale sistema dei gradi (1).

(1) Le vicende più recenti sono note. Di "qualifiche funzionali" si parla espressamente — tanto per gli impiegati quanto per gli operai — nella legge di delega 16 marzo 1968 n. 249 (ar. 11), in cui si prevede una riduzione del numero delle precedenti qualifiche per tutte le carriere, ma sempre nell'ottica di un accesso all'interno alla carriera superiore; un ordinamento orizzontale viene introdotto dalla Regione siciliana con la legge 23 marzo 1971 n. 7; qualifiche funzionali vengono previste dagli statuti delle regioni a statuto ordinario e poi introdotte con leggi delle medesime (tra il 1973 e il 1976) anche con la denominazione di "livelli funzionali-retributivi" o di "fasce funzionali"; e il sistema si propaga infine agli enti pubblici (legge 20 marzo 1975 n. 70, art. 16) e agli enti locali (d.P.R. 1 giugno 1979 n. 191, art. 2) e torna quindi a reinvestire lo Stato.

Effetto generale della nuova legge è quello di sganciare la progressione economica del dipendente dalle vicende della progressione giuridica che, a parità di condizioni di partenza, possono essere - a causa della situazione dei ruoli - diverse, anche notevolmente, da un'Amministrazione all'altra o, nell'ambito della stessa Amministrazione, da un ruolo all'altro. La legge 312 sostituisce, anzi, alle due tradizionali progressioni, la sola progressione economica, abolendo le promozioni e la carriera(1).

La legge in esame porta avanti il processo di equiparazione tra operai e impiegati iniziato con la legge 13 maggio 1975, n. 157, che, come è noto, ha esteso numerose e fondamentali norme del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957 n. 3 e successive modificazioni agli operai dello Stato, compresi quelli delle Amministrazioni autonome. E ciò in aderenza all'indirizzo di politica legislativa secondo il quale "le aree di funzione corrispondenti alle otto qualifiche funzionali debbono costituire il punto di riferimento per tutte le categorie della Pubblica Amministrazione, esclusa ogni distinzione fra impiegati ed operai"(2).

(1) La portata di questo effetto è inferiore a quella che caratterizzò la citata riforma del 1919, che agiva su una precedente progressione economica segnata dall'aumento del decimo dello stipendio per ogni sei anni di permanenza nello stesso grado: il riassetto del 1970, da ultimo, con l'introduzione in via generale, accanto agli scatti, delle classi di stipendio nell'ambito della qualifica, ha molto mitigato l'antico divario e qualche cosa ha fatto pure sul versante dei tempi richiesti per le promozioni e delle possibilità di passaggio da una data carriera a quella superiore. Non c'è dubbio tuttavia, che se l'abolizione delle vecchie carriere può eliminare taluni fattori di malcontento in seno al personale della pubblica Amministrazione, essa tuttavia, come si vedrà più avanti, fa nascere il problema della creazione di nuovi e adeguati stimoli.

(V. l'ordine del giorno del Senato del 26 giugno 1980, punto 1.

Essa favorisce, poi, il raggiungimento di due altri scopi fondamentali nella prospettiva del buon andamento della Pubblica Amministrazione: la omogeneizzazione delle posizioni giuridiche e la perequazione dei trattamenti economici, temi sui quali la Corte da tempo ha posto l'accento nelle proprie relazioni⁽¹⁾ e che formano qualificanti contenuti del disegno di legge-quadro sul pubblico impiego. La maggiore comprensività delle nuove qualifiche e il loro numero più limitato rispetto alle precedenti si dimostrano infatti più idonei strumenti operativi e di controllo ai fini sopra indicati. Questa stessa circostanza può incidere positivamente anche sulla mobilità del personale nell'ambito delle varie amministrazioni; ma, a questo proposito, molto dipenderà - al di là dei limiti, per così dire, fisiologici dell'operazione - dalla impostazione dei profili professionali e dalla creazione di ruoli unici nazionali e di un organo centrale di gestione del personale. Su questo punto la legge 312 (articolo 19) e il disegno di legge quadro sul pubblico impiego (articolo 25 comma quinto) contengono, allo stato, un rinvio reciproco.

L'abolizione infine, in linea di massima, dei rapporti informativi e dei giudizi complessivi annuali fa giustizia di istituti ormai logori e contribuisce ad eliminare, insieme con la obiettiva difficoltà di valutazioni omogenee in presenza di omogenee situazioni, motivi di tensione fra il personale.

(1) V., da ultimo, la relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 1978, vol. I pagg. 301 ss.

Proprio nell'ottica dei positivi principi che la legge sostiene (catalogati nell'articolo 21), alcune sue soluzioni in ordine agli strumenti a tal fine necessari non mancano tuttavia di suscitare forti riserve, specie per quanto attiene alla fase transitoria. Rileva anzitutto che - secondo una impostazione esplicitata nell'ordine del giorno del Senato del 26 giugno 1980 e che tende a "privilegiare la prima metà del periodo lavorativo in termini di incremento apprezzabili" - venga introdotta una serie di classi di stipendio, con cadenza biennale e di valore percentuale costante rispetto allo stipendio iniziale del livello, la quale ha termine al sedicesimo anno di servizio (1) nel livello medesimo. Ciò significa che l'impiegato - sul quale ormai non agisce più lo stimolo della promozione, in un quadro dal quale manca persino l'aumento biennale anticipato per merito - dovrebbe, dopo all'incirca i quaranta anni di età, continuare a trovare nel semplice aumento biennale del 2,50% un adeguato incentivo al lavoro (2).

La distribuzione, sia diacronica che percentuale, delle classi di stipendio andrebbe quindi ripensata in una visione che, pur preoccupandosi di rendere interessante il pubblico impiego

(1) Alla iniziale previsione di cinque classi (comportanti un aumento costante del 16% dello stipendio iniziale del livello), da attribuirsi al compimento di tre, sei, dieci, quindici e venti anni di servizio (art. 24 della legge 312), è subentrato il meccanismo per il quale "la progressione economica si sviluppa in otto classi biennali di stipendio dell'8% computato sullo stipendio iniziale di livello, e in successivi aumenti periodici biennali del 2,50% computati sull'ultima classe di stipendio" (art. 1 d.P.R. 9 giugno 1981 n. 310).

(2) Per il resto non può essere concepita come stimolo la istituzione dei gruppi di lavoro, che esprime solo la tendenza a non relegare il personale in quei compartimenti stagni che sono gli uffici e può per ora avere, al più, come campo d'azione, lo studio, la ricerca, la progettazione, la programmazione, la verifica dei risultati conseguiti.

a chi deve per la prima volta intraprendere un lavoro, non trascuri le necessità della Pubblica Amministrazione e impedisca il disimpegno di forze lavorative ancora valide.

Non sembrano poi rispondere all'esigenza di qualificazione del personale e quindi al principio del buon andamento della amministrazione le disposizioni contenute nell'articolo 4 della legge, che in via transitoria praticano trattamenti di particolare favore a determinate categorie di personale. Per questi dipendenti è previsto l'inquadramento in qualifiche superiori a quelle corrispondenti alla sostanza delle relative mansioni o perché nel vecchio ordinamento essi rivestivano posizioni apicali nella carriera di appartenenza (primo comma) o perchè hanno semplicemente maturato o hanno in corso di maturazione determinate anzianità (comma quarto) o, infine, perchè hanno svolto o ritengono di aver svolto per un certo periodo mansioni di un profilo appartenente ad una qualifica superiore (commi nono e decimo), in quest'ultimo caso senza che venga richiesta l'esistenza di previ atti formali (1). Non si tratta qui di far transitare in qualifiche superiori mediante appositi esami e in una proporzione preventivamente stabilita personale di carriere inferiori - come nelle ipotesi contemplate dagli articoli 16, 21 e 27 del d.P.R. 28 dicembre 1970 n. 1077 - nè di attribuire promozioni incentivanti, del tipo di quelle previste dall'articolo 68 del d.P.R. 30 giugno 1972 n. 748 per il personale da trasferire alle regioni; si tratta di una generalizzata operazione di avanzamento - non in gradi della medesima funzione ma in funzioni superiori - destinata a creare ingoustificati livellamenti, vuoti nei livelli

(1) Previ atti formali vengono invece richiesti per l'inquadramento del personale contemplato dall'articolo 30.

più bassi e dequalificazione (1).

Eccessiva (fino all'80%)(2) appare infine la riserva, a favore del personale in servizio alla data di entrata in vigore della legge, dei posti che si renderanno disponibili dopo il primo inquadramento e che potranno essere attribuiti anche mediante concorsi interni (articoli 9, 14, 84, 113); tanto più che per i candidati interni si prescinde dal possesso del titolo di studio (articolo 12, 47, 84), sostituito dall'anzianità maturata nella qualifica di appartenenza, alla quale, per il primo quinquennio di applicazione della legge, è resa equipollente l'anzianità di carriera (articolo 14 ultimo comma).

Norme di questo genere - che duplicano soluzioni già adottate in altri comparti del pubblico impiego - e, insieme, il trasferimento (senza concorso e prescindendo dal titolo di studio)(3),

(1) Il numero dei dipendenti che hanno titolo a fruire dei benefici previsti dal quarto comma del citato art. 4 della legge n. 312 del 1980 è di oltre 30.000; il numero delle domande comunque prodotte dal personale e intese ad ottenere l'inquadramento nella qualifica funzionale superiore ai sensi dei commi nono e decimo dello stesso articolo è di oltre 40.000.

(2) Ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 14 "la riserva sarà totale per i profili la cui professionalità di base può essere acquisita soltanto in un profilo appartenente alla qualifica immediatamente inferiore, semprechè ciò risulti espressamente dal profilo professionale della qualifica di accesso".

(3) Ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 febbraio 1966 n. 32 richiamato dal citato articolo 31 ultimo comma della legge 312/1980.

Il comma ora indicato prevede inoltre "la riduzione alla metà dell'anzianità di servizio richiesta per l'inquadramento che compete nella posizione iniziale della qualifica di riferimento".

nelle categorie non di ruolo, della massa di personale a contratto, incaricato, a fattura o semplicemente "utilizzato" (articolo 31) non giovano certamente alla causa della qualificazione e della "professionalità" del personale e si inquadrano, piuttosto, in un'atmosfera di permissività nel settore.

Quanto ai problemi interpretativi che la legge, nel suo pur limitato grado di applicazione, ha già sollevato, e sui quali la Corte è stata chiamata a pronunciarsi, essi attengono o a situazioni intertemporali difficilmente prevedibili o a mancati raccordi tra la vecchia e la nuova legislazione o all'assenza di disposizioni esplicite o al rapporto tra norme generali e norme settoriali o, infine, all'ambivalenza di formule legislative.

Rinviando al successivo paragrafo 4 per un accenno alla questione dell'interpretazione dell'articolo 133 primo comma per ciò che attiene all'aumento degli stipendi dei dirigenti, si segnalano qui, a titolo esemplificativo, tra le tante, alcune questioni. È sorto così il problema se il nuovo trattamento economico derivante al personale di pubblica sicurezza dai livelli retributivi e corrisposto in via provvisoria (articoli 24 e 172 della legge 312) possa essere preso a base della liquidazione dell'equo indennizzo - istituto ridisciplinato dell'articolo 154 della

legge citata - prima che gli interessati siano stati formalmente inquadrati nei predetti livelli, e se, nel silenzio del citato articolo 154, ai fini della liquidazione si debba tener conto della indennità per servizio d'istituto prevista dalla legge 23 dicembre 1970, n. 1054 (1); inoltre, se ed entro quali limiti la legge 312 possa avere immediata applicazione nei casi in cui precedenti disposizioni di legge prevedano, per lo svolgimento di determinati incarichi o funzioni, il possesso da parte dei dipendenti interessati di una specifica qualifica o l'appartenenza ad una determinata carriera del vecchio ordinamento (2); ancora, se, nel quadro delle disposizioni del già richiamato articolo 31 della legge, possano collocarsi nelle categorie del personale non di ruolo dello Stato ispettori per l'accertamento dei costi delle merci e dei servizi incaricati ai sensi dell'articolo 13 decreto legislativo Capo provvisorio dello Stato 15 settembre 1947 n. 896, anche quando l'incarico sia cessato prima dell'entrata in vigore della legge (3); se la

(1) Entrambe le questioni sono state risolte positivamente dalla Sezione del controllo (delib. n. 1177 dell'11 dicembre 1980).

(2) Nella specie, si trattava di un decreto, emanato dopo l'entrata in vigore della legge 312, volto ad integrare la composizione della segreteria di un sottosegretario di Stato con la chiamata, nell'ambito del contingente previsto dall'articolo 4 d.l. C.p.S. 14 settembre 1946 n. 112, di un operaio specializzato dello Stato. La Sezione del controllo, con riferimento alla prima fase di applicazione della legge n. 312 e richiamandosi all'articolo 23 della medesima, ha rifiutato il visto e la registrazione del decreto (del. n. 1118 dell'11 dicembre 1980).

(3) Alla questione la Sezione del controllo ha dato soluzione positiva (del. n. 1122 del 18 dicembre 1980).

clausola di salvaguardia dei concorsi banditi alla data del 13 luglio 1980 contenuta nell'articolo 11 della legge 312 possa applicarsi anche all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato per il cui personale (destinatario dello specifico titolo IV della legge) tale clausola non è ripetuta (1); quali siano i rapporti, in ordine al trattamento economico dei professori universitari, tra l'articolo 72 della legge 312 del 1980 e l'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n. 382 (2); se le riserve di posti previste dalla legge 2 aprile 1968 n. 482 sull'assunzione di categorie protette siano compatibili con il tipo di ordinamento del personale introdotto dalla legge n. 312 (3); se, infine l'inquadramento nelle qualifiche apicali ai sensi dell'articolo 4 primo comma della legge 312, debba essere effettuato dal 13 luglio 1980 (data di entrata in vigore della legge) oppure dalla data di decorrenza dei miglioramenti economici introdotti dal decreto-legge n. 163 del 1979 (4).

3. - Esperimenti normativi conclusi

La caratterizzazione della presente fase dell'impiego statale fatta all'inizio del paragrafo 1, come fase di attesa, sarebbe incompleta se non venisse qui, in un unico contesto, richiamata una serie di esperienze normative - avviate per far fronte a necessità improvvisamente emerse o concretatesi in nuovi processi di riforma - delle quali il 1980 ha segnato la fine o confermato il fallimento.

(1) La soluzione della Sezione del controllo è stata affermativa (de i liberazione n. 1137 del 26 marzo 1981).

(2) V. la deliberazione della Sez. del controllo n. 1131 del 26 febbraio 1981.

(3) V. la deliberazione della Sez. del controllo del 9 aprile 1981 n. 1144, che risolve positivamente il problema.

(4) V. la delibera delle Sez. del controllo n. 1166 dell'11 giugno 1981.

a) I ruoli unici previsti dall'articolo 6 della legge 22 luglio 1975 n.382 per talune categorie di personale delle sopresse carriere direttiva, di concetto, esecutiva, ausiliaria e degli operai e - rispettivamente-istituiti (1) dal successivo articolo 7 per i dirigenti, sono stati, com'è noto, realizzati soltanto per il personale non appartenente alla dirigenza; nei confronti dei dirigenti è stata disapplicata (comma primo) la relativa norma e non è stata pertanto utilizzata (comma secondo) la delega conferita al Governo per la disciplina di profili attuativi.

Tralasciando di considerare in dettaglio i numerosi provvedimenti legislativi che si sono disordinatamente susseguiti sui ruoli unici non dirigenziali dopo l'emanazione del decreto delegato del 24 luglio 1977 n.618 e quindi la storia minuta di questa vicenda (2), basterà qui notare che il decreto ora citato,

(1) Va notato a questo proposito, che diversamente dall'art.6, - che alla lettera b) prevede l'istituzione dei ruoli unici per l'indicato personale come oggetto di una delega al Governo, lo art.7 istituisce direttamente i ruoli unici dei dirigenti (primo comma) e la delega contenuta nel secondo comma riguarda aspetti consequenziali di tale istituzione.

(2) Si veda, in proposito, la relazione della Corte per l'esercizio 1979, parte I, cap. III, par.1 lettera d).

La sequela dei provvedimenti adottati in questa materia a partire dalla legge 382 del 1975 è: legge 2 dicembre 1975 n.576 (art.37); d.P.R. 24 luglio 1977 n.616 (art.122); d.P.R. 24 luglio 1977 n.618; legge 25 ottobre 1977 n.808 (art.20); decreto-legge 6 luglio 1978 n.351 convertito con modificazioni in legge 4 agosto 1978 n.479 (art.25); legge 5 agosto 1978 n.472 (art.3); decreto 18 agosto 1978 n.481, convertito, con modificazioni, in legge 21 ottobre 1978, n.641 (artt.1terdecies e 1-quaterdecies); d.P.C.M. 20 ottobre 1978 (che fissa in 3567 posti la dotazione organica dei ruoli unici); legge 23 dicembre 1978 n.833 (art.67 settimo comma); decreto legge 30 dicembre 1979 n.663, convertito,

che in concreto li istituì a partire dal 1 gennaio 1978, introdusse tutti i meccanismi affinché l'istituto - pur inizialmente legato ad esigenze peculiari - potesse svilupparsi e costituirsi in strumento generale di governo dei dipendenti dello Stato e, in particolare, fungere da volano per la mobilità del personale all'interno della Pubblica Amministrazione. Il provvedimento contiene infatti norme sulla ripartizione dei ruoli e sul procedimento d'inquadramento nei medesimi, dispone circa l'assegnazione per periodi determinati dei dipendenti alle singole amministrazioni a seconda delle esigenze e "ferma restando l'appartenenza ai ruoli unici" prevede un consiglio di amministrazione e persino una commissione di disciplina. Senonchè, due provvedimenti legislativi, entrambi emanati all'inizio del 1980 - hanno posto rapidamente fine all'esperimento: dapprima il decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663 convertito nella legge 29 febbraio 1980 n. 33 (articolo 24 quinquies) e poi la legge 20 marzo 1980 n. 75 (articolo 21) hanno stabilito che il personale dei ruoli unici e di tutti gli enti interessati a provvedimenti di soppressione, scorporo o riforma venga - con un esito esattamente opposto alla impostazione iniziale - definitivamente assegnato agli enti pubblici indicati nella tabel-

con modificazioni, in legge 29 febbraio 1980 n. 33 (artt. 24 e 24-
quinquies); legge 20 marzo 1980 n. 75 (art. 21); decreto-legge 1
luglio 1980 n. 285 convertito in legge 8 agosto 1980 n. 441 (art.
14); decreto-legge 22 dicembre 1980 n. 900 non convertito ma i cui
effetti sono stati sanati dall'art. 11 della legge 28 febbraio 1981
n. 37, della quale si veda anche l'art. 10.

la A allegata alla legge 20 marzo 1975 n. 70 e alle varie amministrazioni, statali e non, per essere inquadrato in appositi ruoli speciali.

Chiusa la vicenda - ma non venuta meno la previsione dei ruoli unici, che continuano ad essere perorati dalla legge 312 del 1980 (articolo 19) e dal disegno di legge-quadro sul pubblico impiego (articolo 26 comma quinto) - restano tuttora in piedi, come meccanismi di circolazione orizzontale dei dipendenti all'interno della Pubblica Amministrazione, a parte il "distacco" di fatto, le vecchie norme del t.u. 1º gennaio 1957 n.3: l'articolo 200 sul trasferimento dell'impiegato da un ruolo ad un altro della stessa amministrazione, l'articolo 56 (sostituito dall'articolo 34 del d.P.R. 28 dicembre 1970 n.1077) sul comando, l'articolo 58, sul collocamento fuori ruolo, l'articolo 199 sul trasferimento di singoli impiegati o di contingenti di personale da una amministrazione statale ad un'altra (1).

b) Vicenda anch'essa ormai conclusa - almeno nell'ambito dell'Amministrazione dello Stato - deve considerarsi quella relativa all'occupazione giovanile, nel senso che è stata fornita in quest'ambito una risposta episodica ad un problema che richiedeva una soluzione di più ampio respiro.

(1) Vedi pure l'art. 25 secondo comma (quale sostituito con l'art. 17 della legge 28 ottobre 1970 n.775) della legge 18 marzo 1968 n.249 e l'art. 26 di questa stessa legge.

Il filo conduttore dell'impostazione legislativa - che si è venuta precisando nella stratificazione di disposizioni disorganiche (1) - è il seguente: in un primo momento, nel quadro di programmi di servizi ed opere articolati in progetti specifici da predisporre da parte delle amministrazioni statali, viene prevista l'utilizzazione dei giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni, da assumersi con contratto a termine non rinnovabile di durata compresa tra un minimo di quattro e un massimo di dodici mesi (salva diversa determinazione del CIPE) (2). Successivamente, ai giovani che hanno partecipato alla esecuzione dei progetti specifici viene riconosciuto, a parità di condizioni, un titolo di preferenza nei concorsi di assunzione nella pubblica amministrazione (3). Più avanti, "i contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni ai sensi della legge 1 giu-

(1) La materia è stata via via interessata dai provvedimenti legislativi che seguono: legge 1 giugno 1977 n.285; decreto-legge 6 luglio 1978 n.351 convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 1978 n.479; decreto-legge 30 dicembre 1979 n. 663 convertito, con modificazioni, nella legge 29 febbraio 1980 n.33; legge 24 aprile 1980 n.146 (legge finanziaria), art. 22; decreto-legge 21 giugno 1980 n.268 convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1980 n.439; decreto-legge 22 dicembre 1980 n.900 (non convertito ma l'art. 11 della legge n.37 del 1981 ne ha sanato gli effetti interini); legge 6 febbraio 1981 n.21.

(2) Vedi art. 26 della legge 1 giugno 1977 n.285. La durata di esecuzione dei progetti specifici è stata fissata dall'art. 25 in un massimo di ventiquattro mesi.

(3) Ai sensi dell'art. 26 penultimo comma della legge 285 del 1977, quale introdotto con la legge 4 agosto 1978 n.479 che ha convertito, con modificazioni, il decreto legge 6 luglio 1978 n.351.

gno 1977 n.285 e successive modificazioni e integrazioni, la cui durata abbia raggiunto o raggiunga entro il 30 giugno 1980 i ventiquattro mesi previsti dal combinato disposto dagli articoli 25 e 26 della legge prodetta sono prorogati a tale data" (1); si fa divieto alle amministrazioni centrali, alle regioni e agli enti pubblici non economici, di predisporre nuovi programmi o progetti (2) e si prevede, infine, che entro trenta giorni dalla scadenza dei rispettivi progetti i giovani utilizzati siano ammessi a sostenere un esame d'idoneità per l'immissione nei ruoli delle amministrazioni dello Stato, comprese quelle ad ordinamento autonomo, con la riserva, a questo fine, del 50% dei posti disponibili presso le stesse amministrazioni e fino allo esaurimento delle graduatorie e comunque fino al termine di tutti i progetti specifici (3).

Le norme predette non hanno trovato applicazione presso tutte le amministrazioni, anche per l'elencazione di specifici settori d'intervento (4), che sembrava indicare determinate preferenze del legislatore (5).

(1) Art. 26 del decreto-legge 30 dicembre 1979 n.663 convertito, con modificazioni, nella legge 29 febbraio 1980 n.33.

(2) Art. 26 decreto-legge 663 del 1979.

(3) Art. 26-ter e art. 26 -quinquies aggiunti al decreto legge 663 del 1979 dalla legge di conversione n.33 del 1980. Con la legge 6 febbraio 1981 n.21, i contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni ai sensi della legge 285 del 1977 sono stati prorogati fino all'espletamento degli esami di idoneità da parte delle stesse amministrazioni.

(4) Precisati, da ultimo, con l'art. 20 del citato decreto-legge n.351 del 1978.

(5) Per le amministrazioni nelle quali le norme sull'occupazione giovanile non hanno trovato applicazione, vedi infra, nella Sez. II, i capp. IX, par. 3 e XIX, par.2 nota 3.

Laddove l'applicazione c'è stata, le utilizzazioni presentano scarti numerici notevoli tra un'amministrazione e l'altra, con una punta massima presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale (6.800 giovani assunti) (1). Gli esami di idoneità - che consistono, a parte la valutazione dei titoli, in una prova scritta o pratica, integrata da un colloquio - sono in corso di svolgimento. I giovani interessati a tali esami sono circa 15.000.

c) Il c.d. principio dell'onnicomprensività retributiva ha visto, fin dalla sua introduzione, restringere continuamente la sua portata sia in forza della interpretazione giurisprudenziale sia a causa di vulnerazioni ricevute sullo stesso terreno legislativo, che hanno tolto, nel medesimo tempo, sostanza all'esigenza della chiarezza delle retribuzioni. Del resto, la logica intrinseca di questa regola non appare del tutto coordinata con i dettami costituzionali.

Presentato, già a livello normativo, con formule non omogenee per i vari settori - magistratura, dirigenza, personale

(1) Ma proprio presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, si sono dimesse ben 700 unità giovanili che hanno ridotto il numero dei giovani inizialmente assunti a quello sopra indicato: v. infra, Sez. II, cap. XVII, par. 3.

destinatario dell'assegno perequativo - , esso ha finito col dare adito ad una disparità di trattamento non solo tra l'una e l'altra delle predette categorie ma addirittura all'interno stesso delle medesime categorie, come la Corte è venuta mostrando nelle relazioni succedutesi a partire dal 1973. Nella relazione relativa al 1979, in particolare (1), è stato sottolineato, per esempio, come una interpretazione delle norme sulla onnicomprensività adottata per il personale contemplato dalla legge 15 dicembre 1973, n.734, in termini non dissimili da quella data all'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n.748 del 1972 e la conseguente possibilità di corrispondere taluni emolumenti extratabellari per attività aggiuntive, abbiano prodotto, da un lato, situazioni di sperequazione economica tra appartenenti alla medesima carriera e, dall'altro, un più generale effetto sperequativo a danno del personale destinatario della citata legge n. 734 del 1973. E ciò a causa della presenza, in questa legge, di un articolo 37 che - a parte il divieto dell'articolo 2 - dichiara non applicabili a questi ultimi impiegati una serie di norme riguardanti compensi aggiuntivi che, altrimenti, nel quadro della interpretazione perequante sopra riferita, avrebbero potuto essere percepiti.

Con l'entrata in vigore della legge 11 luglio 1980, n.312, i nuovi livelli funzionali retributivi istituiti per il personale

(1) Parte II, Sez. I, Cap. III, par. 2, lett. a) - V. pure, infra il paragrafo successivo.

civile e militare non dirigente hanno assorbito l'assegno perequativo previsto dalla citata legge n. 734 e, per il personale militare, dalla legge 628 del 1973; sicché potrebbe essere venuta a mancare la base per l'operatività del cennato divieto di cui all'articolo 37 della stessa legge n. 734 e, per i militari, dell'analogo divieto contenuto nell'articolo 2 della legge n. 628 del 1973 (1).

Verrebbe a cadere, in questo modo, uno dei motivi di spequazione segnalati nella precedente relazione. Ma non c'è dubbio che - nonostante l'onnicomprensività venga ancora postulata nell'articolo 50 della legge n. 312 - limitatamente, del resto al solo personale della scuola - l'operatività di questa regola sia stata ulteriormente vanificata.

4. - Il problema della dirigenza

Nel quadro dei fenomeni di deterioramento di istituti dello impiego statale, un posto a sé occupa la vicenda della dirigenza, tenuto conto del carattere di riforma istituzionale con cui quest'ultima si era proposta (ha costituito insubbiamente l'unico "fatto nuovo" dell'assetto del personale nel periodo successivo alla,

(1) V. in questo senso la deliberazione della Sezione del Controllo della Corte n. 1143 del 9 aprile 1981.

Costituzione) e dell'ampiezza del suo fallimento. Nella relazione sullo stato della pubblica amministrazione per l'anno 1977 (1) - la più recente di cui a tutt'oggi si disponga, ma che su questo tema non formula proposte ricostruttive - si fa presente che, secondo alcune amministrazioni, il decreto del Presidente della Repubblica 748 ha operato un certo rinnovamento in seno all'amministrazione rendendola, salvo che per taluni aspetti, più efficiente e meglio organizzata (2) e che "poche amministrazioni, in particolare alcune con specifica strutturazione in relazione ai servizi forniti, si esprimono negativamente circa le conseguenze scaturite dall'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica stesso (3).

(1) Predisposta ai sensi dell'art. 30 della legge 28 ottobre 1970 n.775.

(2) Relazione sullo stato dell'Amministrazione per il 1977, cit., pag. 20. Tra i risultati più immediati e concreti vengono segnalati: "un sensibile miglioramento ed una maggiore incisività dell'azione amministrativa, una più spedita e sollecita definizione delle pratiche, un'apprezzabile razionalizzazione dei servizi, una più proficua organizzazione del personale, una riduzione dei costi e soprattutto uno snellimento delle procedure e conseguentemente dell'azione amministrativa (commercio con l'estero, poste e telecomunicazioni, ANAS ecc.)"

(3) Relazione sullo stato dell'Amministrazione, cit., Pag.20

A conclusioni diverse inducono, tuttavia, i risultati del controllo e l'esame dei dati normativi, in particolare l'analisi delle norme succedutesi al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 e dei loro effetti disgreganti⁽¹⁾; conclusioni dalle quali muovono, del resto, gli stessi tentativi di riforma dell'istituto dirigenziale, segnatamente a partire dal citato "Rapporto" del Ministro per la funzione pubblica ⁽²⁾.

La Corte, da parte sua, non ha mancato di soffermarsi sull'istituto fin dalla sua introduzione (si ricorderà che per il decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 il Governo ha chiesto la registrazione con riserva) e di segnalare via via i condizionamenti, le contraddizioni e il deterioramento che lo hanno interessato tanto sul piano normativo quanto su quello operativo⁽³⁾.

(1) V. infra, in nota.

(2) "Rapporto" cit. par. 4.7. In relazione a questo documento, presentato alle Camere il 16 novembre 1979, si vedano, sul punto della dirigenza, nell'ordine, il parere del Consiglio superiore della Pubblica Amministrazione, adunanza generale, del 15 gennaio 1980; il parere del Consiglio di Stato, adunanza generale, del 10 aprile 1980, e l'ordine del giorno del Senato del 10 luglio 1980. Si vedano inoltre gli ordini del giorno della Camera del 12 marzo 1980, e, in particolare, del Senato in data 26 giugno 1980.

Per un lapsus legislativo, il termine che l'art. 133 della legge n. 312 (30 giugno 1980) assegna per la riforma della dirigenza è anteriore alla data della stessa legge (11 luglio 1980).

(3) V. nelle relazioni della Corte sul rendiconto generale dello Stato a cominciare dal 1973, i capitoli generali dedicati al personale e all'organizzazione della Pubblica Amministrazione e quelli relativi alle singole amministrazioni.

Senza ripercorrere qui minutamente le considerazioni che sono state formulate negli anni decorsi, sembra tuttavia opportuno richiamare per larghi concetti le cause che hanno impedito e continueranno ad impedire all'istituto dirigenziale di sviluppare le proprie potenzialità, qualora gli interventi al riguardo non risponderanno a determinati requisiti. Ciò tenuto conto delle norme interlocutorie e di rappoppo contenute per la dirigenza nel decreto-legge 6 giugno 1981 n. 283 - che, pur introducono qualche elemento di chiarezza retributiva - nonché in vista della più compiuta definizione dell'ordinamento dirigenziale che lo stesso decreto preconizza.

E a questo proposito torna in considerazione la corretta impostazione del rapporto tra struttura, procedimento, metodologie, da un lato, e disciplina del personale dall'altro, sulla quale ci si è intrattenuti nel precedente paragrafo 1. Risponde certamente all'interesse della collettività la creazione di una dirigenza "intesa come struttura di vertice della pubblica amministrazione; momento naturale di raccordo tra politica e amministrazione, con conseguente espansione di competenze e correlative responsabilità, ragionevolmente sottratta, e garantita, nell'esercizio delle sue attribuzioni, nelle forme e modi di legge, alle influenze dei centri di potere politici" (1) ~~al "assolvimento di fidei jussu"~~ ~~consegna~~ però - se non deve portare alla conseguenza di funzionari resi più autorevoli da un più vasto potere di firma ma investiti di una responsabilità che, anche per deficienze strutturali, non potrà essere fatta valere nè sul piano giuridico, nè su quello tecnico nè su quello morale; se non deve produrre il ~~disimpegno~~ ~~di~~

(1) Ordine del giorno del Senato del 26 giugno 1980, punto 9.

al quale si è già accennato trattando del personale in generale e che qui richiede una evidente sottolineatura; se deve evitare il ricorso a superorganismi del tipo di quelli introdotti dalle due ultime leggi finanziarie, appena si tratti di compiti che fuoriescono dalla normale "routine" - dev'essere preceduto dalla creazione di idonei strumenti operativi, vale a dire dalla riorganizzazione degli apparati statali secondo le esigenze imposte dalle leggi di una società industrializzata.

Con ciò si connette il problema della qualificazione dei dirigenti, che, in una società del tipo indicato, postula una formazione a carattere manageriale. Le norme del decreto del Presidente della Repubblica n.748 del 1972 su questo punto sono state fin qui totalmente disapplicate (1); per far fronte alla penuria di dirigenti in particolare, di primi dirigenti (2) - si è fatto ricorso alla supplenza (3), all'affidamento delle relative funzioni ai dirigenti con qualifica più elevata (4), allo scru-

(1) Il primo corso di formazione dirigenziale, indetto, con d.C.M. 27 ottobre 1978, non è stato in concreto realizzato. E' da aggiungere che la riserva per l'accesso alla qualifica di primo dirigente - prevista dall'art. 62 d.P.R. n. 748 del 1972 a favore degli impiegati direttivi delle qualifiche ad esaurimento di ispettore generale e di direttore di divisione e che era del 10% dei posti disponibili fino al 30 giugno 1975 e del 50% fino al 31 dicembre 1980 è venuta meno.

(2) Sulla quale v. infra, sez. II, cap. VI, par. 3; IX, par. 3 XI, par. 32; XXV, par. 3.

(3) V. infra, Sez. II, capp. XI, I par. 2 e XXV, par. 3.

(4) V. infra sez. II, , cap. IX.

tinio per merito comparativo o al concorso speciale per titoli (1), è stato previsto l'affidamento di funzioni dirigenziali a personale della carriera direttiva (2) e si è giunti ad ipotizzare corsi dirigenziali di appena 30 giorni (3) a fronte dei 14 mesi inizialmente previsti. Ma è evidente che una dirigenza all'altezza dei moderni compiti non può essere consegnata a meccanismi di carriera di tipo tradizionale ma deve esprimere una professionalità altamente selezionata.

Una diffusa professionalità manageriale in seno alla Pubblica Amministrazione renderebbe, infine, ancor meno giustificabile la diversità di trattamento economico che in atto esiste (il decreto-legge 6 giugno 1981 n. 283 è muto a questo riguardo) non solo tra dirigenti appartenenti ad Amministrazioni diverse (Amministrazioni burocratiche - Aziende autonome) ma - come è già stato posto in rilievo in passato e sarà ancora sottolineato nel paragrafo successivo - persino tra dirigenti della stessa Ammini-

(1) V. la legge 30 settembre 1978 n. 583, l'art. 37 ultimo comma della legge 23 dicembre 1980, n. 930; l'art. 15 d.P.R. 31 luglio 1980 n. 614; l'art. 19 della legge 12 febbraio 1981 n. 17.

(2) V. l'art. 17 della legge 24 aprile 1980 n. 146.

(3) V. il disegno di legge 792, presentato alla Camera il 25 ottobre 1979.

stazione e dello stesso ruolo. E potrebbe altresì agevolare quella mobilità, secondo criteri razionali, dei dirigenti, che è rimasta finora irrealizzata.

5. - Il trattamento economico

a) L'atmosfera di precarietà che ha caratterizzato la disciplina generale dell'impiego statale nel 1979 (1) ha in realtà pervaso anche la prima metà del 1980.

E infatti nel 1980, mentre nelle aziende autonome destinate dalle leggi 6 febbraio 1979 n. 42, 9 febbraio 1979 n. 49 e 3 aprile 1979 n. 101, alla concreta attribuzione dei nuovi stipendi si è accompagnato, in linea di massima, l'inquadramento dei dipendenti nelle qualifiche funzionali (2), le leggi di sanatoria degli effetti interini del decreto-legge 29 maggio 1979 n. 163 (3) hanno inciso in pratica sul solo trattamento economico introdotto dal provvedimento, la cui mancata conversione ha reso i nuovi livelli semplicemente "retributivi" e non pure "funzionali". Sicché-com'è stato già posto in rilievo nella pre-

(1) V. il par. I di questo capitolo.

(2) V. in proposito i capp. XXI e XXVII della Parte II della relazione della Corte per l'esercizio 1979 e i corrispondenti capitoli della presente.

(3) Cioè le leggi 13 agosto 1979 n. 374, 6 dicembre 1979 n. 610, 20 marzo 1980 n. 75 e 16 maggio 1980 n. 175.

cedente relazione (1) - , a parte i difficili problemi applicativi che sono sorti e che hanno indotto qualche amministrazione a ritirare i provvedimenti d'inquadramento già inviati alla Corte accanto ai nuovi livelli retributivi sono rimaste in vita le vecchie carriere, che hanno continuato a svolgersi secondo le norme che le regolavano: la progressione economica non ha cioè sostituito la progressione giuridica, ma le si è giustapposta.

Nella seconda metà dell'anno, con l'entrata in vigore (13 luglio 1980) della legge 312, la situazione si è normalizzata e il nuovo sistema, nei tempi applicativi già indicati in linea generate (2) - sta concretamente sostituendo l'antico.

La misura degli stipendi lordi annui iniziali, stabilita dalla nuova legge (articolo 24) è identica a quella già fissata dal decreto legge 163 (articolo 2) e identica ne è pure la decorrenza (3).

(1) Parte I cap. III, par. 1 lett. b).

(2) Per le singole amministrazioni, v. infra i relativi capitoli della Sez. II.

(3) Ciò vale non solo per i dipendenti dei Ministeri ma anche per il personale della scuola (titolo II della legge 312), per il personale docente e non docente delle università e degli istituti di istruzione universitaria (titolo III), per il personale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (Titolo IV) per il personale militare (titolo VI). Il titolo VI prevede però, con decorrenza luglio 1978, per il personale di polizia e del corpo degli agenti di custodia, un assegno personale mensile pensionabile la cui misura oscilla tra le 10.000 e le 60.000 lire (art. 143), dichiara interamente pensionabile l'inden-

E' però da aggiungere che al personale destinatario della predetta legge sono stati concessi, con decorrenza retroattiva, acconti sui futuri miglioramenti (1) e che la misura degli stipendi inizialmente prevista è stata aumentata con provvedimenti emanati di recente (2).

nità mensile di servizio penitenziario, elimina le decurtazioni nella corresponsione dell'indennità mensile d'istituto, già previste per il personale di ruolo delle ispettrici di polizia e del ruolo delle assistenti di polizia (artt. 144), ridetermina, estendendola, la misura dell'indennità mensile d'impiego operativo spettante al personale delle forze armate e così pure di altre indennità per esso previste (art. 146) .

(1) V. i decreti del Presidente della Repubblica nn. 718,719 e 720 del 4 novembre 1980 e n. 910 del 23 dicembre 1980, i quali, com'è noto, recepiscono gli appositi accordi sindacali previsti dallo art. 9 della legge 22 luglio 1975 n. 382. Sono state concesse a titolo di acconto lire 10.000 una tantum individuali a partire dal 1° gennaio 1979 per ogni mese di servizio prestato nel 1979, con esclusione della tredicesima mensilità, e lire 40.000 mensili individuali, a partire dal 1° gennaio 1980, da corrispondersi anche sulla tredicesima.

(2) V. i decreti del Presidente della Repubblica n. 270 del 2 giugno 1981 e n. 310 del 9 giugno 1981. Alla copertura finanziaria dei decreti relativi agli acconti ed ai miglioramenti si è provveduto con le leggi 3 novembre 1980 n. 707, 22 dicembre 1980 n. 873 e con i decreti-legge 28 maggio 1981 n. 255 e 6 giugno 1981 n. 283.

Aumenti di stipendio ed altri benefici retributivi sono stati infine disposti, con varie decorrenze retroattive, mediante la legge 22 dicembre 1980 n. 885, anche in favore del personale delle Ferrovie dello Stato (compreso, come si vedrà in seguito, limitatamente ad alcune voci, quello dirigente); e miglioramenti economici ha pure ricevuto il personale postelegrafonico in virtù della legge 22 dicembre 1980 n. 873.

Gli stipendi previsti dalla legge 312 (e le loro misure ridefinite) hanno effetto sulle poste retributive indicate nell'articolo 153 della stessa legge nonché sulla determinazione dell'equo indennizzo (1).

Questo, per quanto riguarda il trattamento base del personale non dirigente.

Per i dirigenti, l'articolo 133 della legge 312, riprendendo sostanzialmente una formula già adoperata dall'articolo 44 del decreto legge 163/1979, ha disposto che "le retribuzioni attualmente spettanti nelle stesse misure stabilite con provvedimenti di legge a decorrere dal 1° dicembre 1972 sono transitoriamente elevate dal 1° gennaio 1979, in ragione del 40%."

(1) Anche nel 1980 è stato molto elevato il numero dei provvedimenti di equo indennizzo in favore del personale militare, adottati secondo i nuovi criteri di cui all'art. 154 della legge 312 V. infra Sez. II, cap. VIII, par. 3 lett. d), anche per i problemi sorti a seguito della deliberazione della Sezione del controllo della Corte n. 982 del 14 giugno 1979. Com'è noto, la legge 13 maggio 1975 n. 157 ha, fra l'altro, esteso agli operai anche l'istituto dell'equo indennizzo, che però - essendo stato individuato il trattamento da corrispondere a tale personale soltanto col d.P.R. 7 giugno 1979 n. 252 - ha cominciato a trovare applicazione per tale categoria solo a partire dal 1980.

In rapporto a tale formulazione, di dubbio significato nel contesto delle vicende che hanno portato all'emanazione della legge 312, è venuta all'esame della Sezione del controllo della Corte la questione se l'aumento del 40% recato dal citato articolo 133 costituisca beneficio nuovo ed autonomo, da sommare a quello uguale e con la medesima decorrenza già attribuito dall'articolo 44 del decreto-legge 163, oppure no. La Sezione ha ritenuto la riferita disposizione dell'articolo 133 a norma di consolidamento, di assestamento degli aumenti concessi alla dirigenza e da questa goduti in forza dell'articolo 44 del decreto 163 (1). Alle norme sul trattamento economico dei dirigenti recate dal recente decreto-legge 6 giugno 1981 n. 283 - e che unificano in una sola voce retributiva lo stipendio e l'indennità di funzione già goduti dai dirigenti civili e militari - si è già accennato

b) Per ciò che concerne le poste generali del trattamento economico accessorio, l'indennità integrativa speciale - corrisposta in misura fissa per tutti i pubblici dipendenti e le cui variazioni, per il personale statale in servizio, sono state

(1) V. per l'ampia motivazione, la del. n. 1138 del 2 aprile 1981.

trimestralizzate a partire dal 1° febbraio 1980 (1) - ha continuato ad assumere un rilievo sempre maggiore, considerata sia in se stessa (il suo importo mensile è giunto a L.412.667 lorde) sia in rapporto alle altre componenti della retribuzione ordinaria. In presenza di tale fenomeno e tenuto conto del richiamato meccanismo della sua quantificazione, la Corte deve segnalare ancora una volta gli effetti di appiattimento retributivo e disincentivante che alla lunga l'attuale sistema è idoneo a provocare, senza tacere i profili costituzionali della fattispecie.

Un valore puramente simbolico continuano a mantenere - nonostante la rivalutazione apportatavi nel 1980 (2) - le quote di aggiunta di famiglia; si tratta, anche qui, di materia che - come più volte segnalato - postula un riconsiderazione nel suo impianto concettuale.

(1) V. l'art. 1 della legge 6 dicembre 1979 n. 609, la quale è applicabile anche al personale degli enti pubblici aventi titolo alla indennità integrativa speciale. Per il personale delle F.S. in servizio-esclusi i dirigenti - con decorrenza 1° luglio 1979 e in connessione con gli aumenti retributivi ai quali si è accennato - la misura dell'indennità integrativa speciale è stata ridotta a L. 90.152 mensili (v. l'art. 1 comma quarto della legge 22 dicembre 1980 n. 885).

(2) V. il decreto-legge 14 luglio 1980 n. 314 convertito, con modificazioni, in legge 8 agosto 1980, n. 440. Le nuove misure delle quote sono, com'è noto, di L. 14.820 per il coniuge (con effetto dal 1° luglio 1980) e di L. 19.760 per ciascun figlio a carico (con effetto dal 1° ottobre 1980) e si applicano anche ai titolari di pensione.

In tema di compensi per prestazioni di lavoro straordinario, va premesso che su di essi non si riflettono le nuove misure degli stipendi stabilite dalla legge 312 e successive modificazioni: tali compensi non sono infatti menzionati fra quelli, tassativi, elencati nell'articolo 153 e, per quanto riguarda i dirigenti, l'incidenza è positivamente esclusa tanto dall'articolo 133 della stessa legge 312 quanto dagli articoli 10 e 13 del decreto-legge n. 283 del 1981 (1). Molteplici restano tuttavia i problemi perequativi riguardanti questi compensi (2).

L'idea di rimettere allo stesso esecutivo la valutazione delle necessità di ricorrere a prestazioni di lavoro straordinario da parte degli impiegati statali, previa autorizzazione di un organo centrale come la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed entro limiti individuali, di orario e di spesa corrispondenti a vari gradi di eccezionalità delle richieste prestazioni, non dà adito in sé a considerazioni negative;

(1) Hanno però riflesso sui compensi per lavoro straordinario le misure degli stipendi fissate per il personale della Azienda F.S. dalle leggi 6 febbraio 1979 n. 42 (art. 17) e 22 dicembre 1980 n. 385 (art. 1). Nuovi compensi per le prestazioni di lavoro straordinario-raggiugliati cioè alle nuove retribuzioni - sono stati stabiliti anche per il personale dell'Azienda autonoma dei Monopoli (art. 3 d.P.R. 23 dicembre 1980 n. 910). Per la revisione della misura oraria degli analoghi compensi in favore del personale postale a partire dal 1° luglio 1980 (entro i limiti tuttavia di uno stanziamento globale predeterminato), v. l'art. 17 della legge 22 dicembre 1980 n. 873.

(2) Sulla non spettanza di compensi per lavoro straordinario ai dirigenti generali dei Ministeri in quanto tali - che non prestano, cioè, opera di diretta collaborazione col Ministro si veda, da ultimo, la deliberazione della Sezione del controllo della Corte n. 1043 del 21 febbraio 1980.

l'Amministrazione, appare infatti, in questo caso, il giudice migliore delle proprie esigenze. Sta di fatto, però, che i dati del controllo—quali si possono rilevare dai successivi capitoli dedicati alle singole amministrazioni, da un lato, confermano la tendenza ad una sostanziale forfettazione dei relativi compensi e quindi alla creazione di una nuova componente fissa della retribuzione (1); dall'altro, evidenziano la possibilità di sperequazioni retributive in relazione al ristretto numero di dipendenti che possono essere autorizzati a prestazioni straordinarie oltre i limiti normali.

Se a questo distorto funzionamento di un principio in linea di massima apprezzabile si aggiungono il mancato aggancio, per il solo personale contemplato dalla legge n. 312, della misura del compenso per prestazioni straordinarie ai nuovi stipendi; la possibilità per i soli dirigenti generali delle aziende autonome di percepire i predetti compensi anche

(1) Per un'analisi degli indici di tale fenomeno, si veda, in particolare, la relazione della Corte per l'esercizio 1978, vol. I, pag. 311.

quando non fanno parte di uffici di diretta collaborazione col Ministro (1); la circostanza che la percepibilità di questi compensi da parte dei dirigenti

superiori e non dei dirigenti generali eleva in linea di fatto, a parità di sacrificio, la retribuzione dei primi al di sopra di quella dei secondi; l'esistenza di forme privilegiate di trattamento economico delle prestazioni straordinarie (2), si deve concludere che questo è il settore nel quale si concentra ogni possibile varietà di sperequazioni retributive e che più rende evanescente un principio di giustizia distributiva nell'impiego statale che pur continua ad essere teoricamente affermato.

(1) V. per il personale F.S. l'art. 1 d.P.R. 16 settembre 1977 n. 1188; per il personale postelegrafonico, l'art. 2 della legge 31 dicembre 1977 n. 889; per il personale dei Monopoli, l'art. 2 della legge 14 dicembre 1978 n. 798.

(2) V. la citata relazione della Corte per l'esercizio 1978, pag. 311 nota 30, cui adde l'art. 168 della legge 312, che in aggiunta alle erogazioni contemplate dagli artt. 1 e 2 d.P.R. 22 luglio 1977 n. 422 e dall'art. 1 della legge 22 luglio 1978 n. 385, prevede la devoluzione, per un biennio a decorrere dal 1° gennaio 1979, a favore di determinate categorie di personale del Ministero di grazia e giustizia, di un importo corrispondente a 5.500.000 ore annue di lavoro straordinario (la disposizione è stata poi prorogata fino al 31 dicembre 1983 col d.l. 6 giugno 1981 n. 284, che ha anche aumentato il numero delle ore)

In tema d'indennità di trasferta, in conformità delle osservazioni formulate dalla Corte nelle precedenti relazioni (1), la disparità di trattamento nel limite di rivalutazione degli importi delle diarie (10% per il personale escluso dalla contrattazione collettiva e 12% per il personale non dirigente dei ministeri e delle aziende postale e telefonica) (2) non si è in pratica realizzata, avendo il Ministro del tesoro - sia per il 1980 (decreto ministeriale 13 febbraio 1980) sia per il 1981 (decreto ministeriale 9 febbraio 1981) - fissato la rivalutazione nel 10% per tutte le categorie (3).

Un'altra disparità di trattamento, risalente ad un preciso det-

(1) V. la relazione per l'esercizio 1978, vol. I pag. 311.

(2) V., rispettivamente, l'art. 1 penultimo comma, della legge 26 luglio 1978, n. 417 e l'art. 1 quarto comma del d.P.R. 16 gennaio 1978 n. 513

(3) Compreso il personale dell'Amministrazione periferica delle dogane e imposte indirette che, in base agli artt. 1 e 4 della legge 21 dicembre 1978 n. 252, fruisce di una particolare indennità di trasferta. Per un recente adeguamento dell'indennità di trasferta per gli ufficiali giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari, v. la legge 3 giugno 1980, n. 240. Per trattamenti particolari di trasferta, v. l'art. 15 della legge finanziaria 24 aprile 1980 n. 146; l'art. 15 del decreto-legge 5 dicembre 1980 n. 799 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1980 n. 875) e gli artt. 6 della legge 9 gennaio 1973 n. 3 e 17 d.P.R. 6 gennaio 1978 n. 919.

Il d.l. 6 giugno 1981 n. 283 art. 27 ha, com'è noto, elevato dal

tato legislativo γ è stata di recente eliminata con il decreto-legge 283 del 1981, per il quale (articolo 27) la distanza minima di 10 chilometri richiesta per la corresponsione dell'indennità di trasferta si calcola non più "dal confine del comune in cui ha sede l'ufficio" (1) ma dalla residenza comunale, ovvero dall'ufficio o impianto dove il dipendente presta servizio se questi ultimi sono ubicati in località isolata".

Neppure nel 1980 sono mancati casi di pagamento della indennità di trasferta su capitoli diversi da quelli propri (2).

Sempre in tema dell'indennità di trasferta, un problema che la Corte ritiene di dover segnalare - muovendo dall'occasione offerta dalla emanazione della legge 312 - è quello della diversificazione della diaria a seconda della qualifica. La materia sembra richiedere una ulteriore razionalizzazione, dove si rifletta sulla circostanza che la trasferta comporta un sacrificio fisico non dissimile tra un impiegato e l'altro, la cui diversa qualifica o funzione è già diversamente retribuita mediante lo stipendio etc. (3). Ben si vedrebbe pertanto un allineamento delle norme in questo campo al tipo di disciplina

10 al 12%, a decorrere dal 1° gennaio 1982, il limite per la rideterminazione annuale delle misure delle indennità di trasferta stabilite dall'art. 1 della legge 26 luglio 1978 n. 417, dall'art. 8 della legge 11 gennaio 1979 n. 13 e dall'art. 1 d.P.R. 16 settembre 1977 n. 1206.

(1) Art. 5 della legge n. 417 del 1978.

(2) V. infra. Sez. II, Cap. III, par. 3.

(3) Altra e diversa questione è, evidentemente, quella della prevedibilità di eventuali spese di rappresentanza per determinate categorie di personale.

(4) V. il parere del CNEL 21 gennaio 1978 n. 163/112, reso in seguito alla relazione della commissione parlamentare d'inchiesta sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi.

vigente per l'impiego privato (1). Ciò comporterebbe, naturalmente, la necessità di contenere le trasferte entro limiti rispondenti ad autentiche

esigenze della Pubblica Amministrazione e di impedire che, solitamente sulla fine dell'esercizio, vengano impegnati fondi per il titolo in esame al solo scopo di non mandarli in economia.

c) Passando al trattamento economico accessorio particolare di talune categorie di dipendenti (in genere, personale militare e delle aziende autonome) e che, anche dentro questo ristretto ambito, può subire ulteriori limitazioni soggettive (2),

(1) Si vedano, per esempio - ma i sistemi unificanti possono essere naturalmente i più vari - l'art. 21 del c.c.l. 16 luglio 1979 per gli impiegati delle aziende metalmeccaniche e l'art. 54 del c.c.l. 22 luglio 1979 per gli impiegati delle imprese edili, che prevedono un solo modulo retributivo. Una sola fascia retributiva è prevista per i dirigenti delle aziende industriali. Gli ordinamenti regionali prevedono attualmente, per il trattamento di missione del personale (compresi i coordinatori), non più di due fasce: V, a titolo di esempio, per le regioni a statuto speciale, la l.r. Friuli-Venezia Giulia 7 aprile 1978 n. 21 e la l.r. Valle d'Aosta 11 luglio 1980 n. 27; e per le regioni a statuto ordinario, la l.r. Piemonte 17 dicembre 1979 n. 74 e la l.r. Calabria 16 maggio 1980 n. 8.

(2) La moltitudine dei compensi accessori raggiunge forse il suo apice nelle aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, per il cui personale - oltre alle voci generali del premio industriale, dei compensi per lavoro straordinario e del premio di produzione - sono previsti, in settori specifici, i seguenti compensi: indennità ai reggenti ULA, indennità per servizio serale e notturno, indennità al personale per uso veicoli propri o dell'Amministrazione, indennità al personale viaggiante, indennità agli interpreti, compenso per lo speciale interessamento e per la propaganda servizi a danaro, compen-

alle indicazioni fornite nelle passate relazioni (1), c'è da aggiungere - a decorrere dall'esercizio 1980 - per quanto riguarda il personale anche dirigente delle Aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, la sostituzione del "compenso annuale di fine esercizio" previsto dall'art. 9 della legge 9 febbraio 1979 n. 49 con un "compenso annuale d'intentivazione" (2) da determinazione delle nuove misure nette del premio industriale a decorrere dal 1° gennaio 1979 (3); e, per quanto riguarda il personale delle Ferrovie dello Stato, la nuova disciplina e le nuove misure (con effetto dal 1° ottobre 1978) del premio industriale (4) anch'esso esteso al personale dirigente (5).

si per ispezioni e collaudi a bordo di navi mercantili, indennità al personale dei centri meccanografici, compensi orari per intensificazione al personale ULA, compenso per lavoro festivo indennità maneggio valori, compenso di abbinamento, indennità ai componenti e al personale addetto alle segreterie di organi collegiali.

(1) V., in particolare, nella relazione relativa all'esercizio 1977, l'appendice al cap. II dedicata, appunto, al trattamento economico accessorio ed ai vantaggi extraretributivi.

(2) Art. 2 e 4 della legge 22 dicembre 1980 n. 873.

(3) Art. 1 d.P.R. 18 novembre 1980 n. 929; art. 2 legge n. 873 del 1980 cit.; art. 8 d.P.R. 23 dicembre 1980 n. 985.

(4) Art. 1 d.P.R. 15 gennaio 1980 n. 145. Il nuovo premio industriale F.S. sostituisce e assorbe vari precedenti premi e compensi. Sui criteri di determinazione della misura del premio di produzione (istituito con la legge 1° agosto 1978 n. 458 allo scopo di accrescere la produttività dell'Azienda), si veda la recante deliberazione della Sez. del Controllo n. 1162 dell'11 giugno 1981.

(5) Con l'art. 3 della legge 22 dicembre 1980 n. 885.

I dati normativi del 1980, così, da un lato, confermano una situazione di sperequazioni retributive che, se può avere una base nel tipo di prestazioni richieste al personale operativo delle aziende di Stato, manca di ogni giustificazione nei rapporti tra dirigenti dei ministeri e dirigenti delle aziende; dall'altro, denunciano, con il loro carico di competenze arretrati e acconti, una pressione inusitata sul bilancio dello Stato e sulla stessa struttura amministrativa.

Per quanto riguarda, infine, i benefici retributivi non monetizzati goduti da particolari categorie di dipendenti statali (anche qui si tratta, in genere, di personale militare e delle aziende autonome, che fruisce di forme socializzate di assistenza, di alloggi di servizio o di riduzione dell'equo canone, di mense, asili nido, scuole materne, circoli ricreativi e simili), la relativa problematica resta nei termini indicati, in particolare, nella precedente relazione. In questa, che anch'essa un'area di sperequazioni e di assenza di un organico programma di interventi statali, si segnala la recente legge 28 febbraio 1981 n. 47, che reca modifiche ed integrazioni alle leggi 5 agosto 1978 n. 457 e 18 agosto 1978 n. 497, dirette a facilitare l'acquisizione, da parte del Ministero della difesa, di immobili da destinare ad alloggi e servizi per le forze armate.

6. - Situazione del personale in servizio e reclutamento

Al 31 dicembre 1980, la consistenza numerica del personale dei ruoli statali (compreso quello delle aziende ad ordinamento autonomo) mostra in numerose amministrazioni, carenze rispetto alle dotazioni organiche, sia nei ruoli amministrativi sia, specialmente, in quelli tecnici; e tanto nei quadri dirigenziali

quanto in quelli del restante personale (1). Risultano, fra l'altro, scoperti posti di estrema delicatezza (2), e deficienze drammatiche si addensano in servizi di elevata importanza sociale (3). Sulla carenza del personale dirigente e tecnico e sulle sue cause appaiono sempre attuali le considerazioni già svolte nelle precedenti relazioni (4).

Nell'attuale situazione confluiscono elementi di fissità ed elementi di fluidità. Per un verso, infatti, gli articoli 7 e 11 della legge 312 hanno provocato, nell'ampio ambito in cui quest'ultima trova applicazione, una stasi delle assunzioni; per un altro verso, occorre tener conto, oltre che dei concorsi in atto pendenti, della sistemazione, negli appositi ruoli speciali istituiti presso i Ministeri, del personale di disciolti ruoli unici, dell'esito dei concorsi per l'occupazione giovanile nonché dell'inquadramento del personale (numerioso) elencato nell'articolo 31 della legge 312. Ed è appena il caso di sottolineare l'es-

(1) V. infra nella Sez. II, i capp. IV (Azienda per gli interventi sul mercato agricolo), V (Ministero dei beni culturali e ambientali: oltre 5.000 posti non coperti su una dotazione organica di 20.263 unità), VIII (Ministero della difesa dove, fra l'altro, su una previsione di 52.373 unità di personale operaio, le presenze erano 27.000); VIII (Ministero della marina mercantile, il cui Ispettorato tecnico centrale è composto da appena 3 ingegneri navali); IX (Ministero degli affari esteri), XIV (Ministero dell'Interno, ruoli di P.S. e dei vigili del fuoco); XIX (Ministero delle partecipazioni statali); XXII (Azienda di Stato per i servizi telefonici).

(2) Sono scoperti posti di capo missione presso varie ambasciate e consolati: v. infra, Sez. II, cap. IX.

(3) Notoriamente drammatica è infatti la situazione dei ruoli del personale delle direzioni provinciali del Tesoro in rapporto ai compiti che esse sono chiamate ad assolvere specie in materia di liquidazione di pensioni: v. infra Sez. II, cap. XXV.

(4) V. , da ultimo, le relazioni relative agli esercizi 1978 (Sez. I, cap. II, par. 5.) e 1979 (sez. II cap. III, par. 3).

genza di qualificazione che queste immissioni di unità eterogenee comportano.

I problemi del reclutamento e della formazione del personale - alla cui soluzione nessun apporto sostanziale ha potuto dare il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 agosto 1980 (1) - restano nei termini già da tempo delineati dalla Corte. La giusta preoccupazione di evitare le lungaggini non dovrebbe tuttavia condurre ad accantonare le garanzie del concorso pubblico esterno (2) né a conferire agli idonei posti disponibili a distanza di tempo alquanto lontana dall'approvazione della graduatoria (3).

(1) Il decreto emanato in seguito all'introduzione delle qualifiche funzionali e in rapporto allo specifico disposto dall'art. 7 settimo comma della legge 312 - prevede nuove modalità di ammissione ai corsi di preparazione, con concessione di borse di studio, per l'accesso di impiegati alle qualifiche funzionali settima e ottava delle amministrazioni dello Stato, e nuove modalità di organizzazione e di svolgimento dei corsi medesimi. Le novità relative ai corsi toccano, fra l'altro, la sostituzione di una prova scritta e di un colloquio all'esame colloquio (fermi restando i titoli) per l'ammissione ai corsi, la durata dei corsi, il tipo di esami finali.

(2) V. al par. 2 le considerazioni svolte sulle eccessive riserve di posti contenute nella legge 312; analoghe considerazioni sono da formulare per le riserve previste dagli artt. 6, 16, 19, 24, 25 e 26 della legge 23 dicembre 1980 n. 930 recante norme sui servizi antincendi negli aeroporti e sui servizi di supporto tecnico ed amministrativo-contabile del corpo nazionale dei vigili del fuoco.

(3) L'art. 8, secondo comma della legge 22 dicembre 1980 n. 873, prevede un termine di tre anni per l'utilizzazione delle graduatorie degli idonei nei concorsi del personale postelegrafonico.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella A
(in milioni)

ESERCIZIO 1980 SPESE PER IL PERSONALE IN SERVIZIO: IMPIEGATI AMMINISTRATIVI E
TECNICI (compresi dirigenti) E OPERAI, PER VOCE RETRIBUTIVA ED
AMMINISTRAZIONE. (1)

Amministrazione	stipendi ed altri assegni fissi (valori assoluti)	% su '79	Trattamento accessorio										
			TOTALE	% su '79	composizione trattamento accessorio - con incidenza di ogni voce sul totale -								
					compensi per lavoro straordinario	%	indennità missione trasferimento	%	indennità servizio all'estero	%.	altre indennità	%.	
TESORO Ministero	138.336	22,8	16.423	22,0	14.449	87,9	1.783	10,8				191	12
PRESIDENZA	26.925	86,0	5.333	88,8	4.141	77,6	1.170	21,9				22	0,4
TESORO ALCANTARE	24.180	70,7	3.064	163,6	2.950	96,3	85	2,8				28	0,9
FINANZE	479.679	20,2	70.105	-14,8	47.659	67,9	19.570	27,9				2.876	4,1
BILANCIO	2.786	26,8	340	43,4	295	86,7	37	10,9				8	2,3
GIUSTIZIA	272.862	36,0	65.781	129,7	37.778	57,4	3052	4,6				24.951	37,9
ESTERI	559	39,6	101.962	79,2	1.407	1,4	9.519	0,3	89.400	87,7		1.636	1,6
PUB. ISTRUZ	2.052.747	28,2	41.488	-64,2	29.591	71,3	7.763	18,7				4.134	9,9
INTERNO	272.376	191	57.253	6,9	33.588	58,6	5.063	8,8				18.602	32,5
LAV. PUBBLICI	56.962	12,0	7.794	34,4	3.902	50,1	3.434	44,0				458	5,9
TRASPORTI	53.394	50,2	11.856	122,7	4.873	41,1	2.241	18,9				4.742	39,9
DIFESA	441.956	12,5	38.183	132,3	25.787	67,5	7.541	19,7				4.855	12,7
AGRICOLTURA	40.656	21,6	3.086	18,9	1.961	63,5	1.019	33,0				106	3,4
INDUSTRIA	15.034	21,0	2.080	-29,1	933	44,8	1.141	54,8				6	0,3
LAVORO	122.168	18,4	13.199	4,4	6.996	53,0	6.155	46,6				68	0,4
COMM. ESTERO	4.958	13,8	893	37,8	604	67,6	287	32,1				2	0,2
MARINA MERC.	6.925	13,6	701	42,2	542	77,3	154	21,9				5	0,7
PARTICIP. STAT.	2.068	8,8	359	67,7	311	86,6	48	13,4				-	
SANITA'	27.910	26,0	4.169	22,9	1.475	35,4	1.336	32,0				1.358	32,6
TURISMO	3.310	21,7	396	34,2	350	88,4	43	10,8				3	0,7
BENI CULTUR.	139.418	22,5	8.364	26,8	5.843	69,8	1.372	16,4				1.149	13,7
TOTALE	4.185.209	35,2	452.829	4,3	225.435	49,8	72.814	16,1	89.400	19,7		65.180	14,4
Totale al netto di Pub. Istruz	2.131.903	44,9	309.379	29,2	194.437	62,8	55.532	17,9				59.610	19,2
FERROVIE STAT.	2.019.489	52,6	628.485	50,5	6.176	0,9	38.644	6,1				583.664	92,8
AMM. NE POSTE	1.851.892	36,6	709.972	86,2	101.805	14,3	15.229	2,1				592.938	83,5
AZIENDA TELEF.	135.054	15,2	62.206	53,1	18.033	28,9	3.105	4,9				41.868	66,0
AMM. MONOPOLI	155.030	52,6	27.188	31,4	5.959	21,9	3.723	13,7				17.506	64,8
ANAS	91.530	36,1	9.766	15,3	6.154	63,0	2.735	28,0				877	8,9
ARCHIVI NOTARILI	5.113	23,3	508	19,5	268	52,7						240	47,2
TOTALE AZIENDE	4.258.108	49,7	1.438.125	69,1	138.395	9,6	63.436	4,4				1.236.293	85,9
TOTALE GENERALE	8.443.317	42,2	1.890.954	47,2	363.830	19,2	136.250	7,2	89.400	4,7		1.301.473	68,8

(1) Per l'esercizio 1980 sono comprese anche le spese relative alla categoria "operai". Pertanto, i valori percentuali e le incidenze si intendono riferiti a tutte le categorie di personale.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella B
(in milioni)

ESERCIZIO 1980 SPESE PER IL PERSONALE IN SERVIZIO, PER VOCE RETRIBUTIVA
E CATEGORIE DI DIPENDENTI, CON VARIAZIONI SULL'ESERCIZIO
PRECEDENTE. (1)

Categorie dipendenti	Stipendi ed altri assegni fissi		Trattamento accessorio									
			Totale trattam. accessorio		composizione trattamento accessorio							
	valori assoluti	%	valori assoluti	%	compensi per lavoro straordinario e straordinari	%	indennità di missione e trasferimenti	%	indennità servizio all'estero	%	altre indennità	%
Impiegati, tecnici e operai dei ministeri	4.185.210	24,8	452.829	0,8	225.435	-11,2	72.814	28,3	89.00	29,2	65.180	-1,2
Come sopra, Al. Netto Affari esteri e Pubblica Istruz.	2.131.904	21,2	309.379	29,2	194.437	38,2	55.532	21,0	0	-	59.410	3,5
Magistrati	217.944	14,3	531	-49,7	-	-	380	-20,7	18	-	133	-77,0
Insegnanti	10.358.601	22,3	56.990	(*)	-	-	9	(*)	305	(*)	56.676	(*)
TOTALE personale civile dei Ministeri	14.761.755	22,8	565.882	24,3	225.435	-11,4	128.735	(*)	89723	11,2	121.989	108,6
TOTALE personale Amm. ni e Aziende Autonome	4.258.108	38,4	1.438.124	11,9	138.395	-30,4	63.436	14,7	-	-	1.236.293	95,4
TOTALE personale civile dello Stato	19.019.863	25,9	1.994.703	48,5	354.527	31,0	192.171	(*)	89723	11,2	1.358.282	96,5
Forze armate	1.538.898	31,4	133.306	37,7	-	-	78.660	20,8	3821	-59,1	50.225	137,2
Corpi di polizia	2.873.970	22,6	108.309	12,8	-	-	60494	9,0	148	-	47.667	18,8
TOTALE personale militare	4.412.868	25,6	241.615	25,3	-	-	139.154	15,4	3.969	-57,4	98.492	57,4
TOTALE ministeri	19.174.623	33,4	807.497	23,0	225.435	(*)	267.829	47,1	93.692	4,0	220.481	82,2
TOTALE GENERALE	23.432.731	25,9	2.236.318	45,6	354.527	(*)	331.325	39,4	93.692	4,0	1.456.774	93,3

(1) Per l'esercizio 1980 le spese relative alla categoria "operai" sono comprese nella voce "impiegati, tecnici ed operai dei ministeri"; la voce "altro personale delle amministrazioni ed aziende autonome" è compresa nella voce "totale personale delle amministrazioni ed aziende autonome". I valori percentuali o di incidenza omissi ed indicati con (*) sono risultati scarsamente indicativi a seguito di classificazione (o riclassificazione, da parte della Corte) di capitoli di spesa.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

SPESE PER IL PERSONALE IN SERVIZIO		TABELLA C		
Rapporto tra indennità accessorie ed assegni fissi				
	1978	1979	1980	
a) Impiegati e dirigenti dei Ministeri: (4)				
Presidenza	38,3	19,8	19,8	
Tesoro (altre spese)	9,0	9,2	12,7	
Tesoro (Ministero)	14,8	12,0	11,9	
Finanze	19,2	20,7	14,6	
Bilancio	15,8	10,8	12,2	
Grazia e Giustizia	8,9	15,3	24,1	
Esteri	312,9	270,8	— (*)	
Pubblica Istruzione	5,7	7,3	2,0	
Interno	-22,5	23,7	21,0	
Lavori Pubblici	14,6	13,9	13,7	
Trasporti	14,7	18,2	22,2	
Difesa	10,4	10,1	3,6	
Agricoltura	8,6	8,3	7,6	
Industria	20,2	24,0	13,8	
Lavoro	12,2	12,3	10,8	
Commercio Estero	13,9	14,9	13,0	
Marina Mercantile	9,9	9,4	10,1	
Partecipazioni Statali	18,5	12,2	17,3	
Sanità	19,8	15,8	14,9	
Turismo	14,6	10,9	11,9	
Beni Culturali	6,3	6,4	6,0	
Totale impiegati e dirigenti Ministeri	13,5	14,0	10,8	
(come sopra) al netto Esteri e Pubblica Istruzione	15,2	16,3	14,5	
b) Altre categorie personale civile Ministeri:				
Magistrati ed equiparati	1,5	0,5	0,2	
Operai	4,1	5,1	—	
Insegnanti	0,3	0,2	0,5	
Totale personale civile Ministeri	3,8	3,8	3,8	
c) Personale militare:				
Forze armate	7,6	8,3	8,7	
Corpi di Polizia	3,9	4,1	3,8	
Totale personale militare	5,1	5,5	5,5	
Totale personale Ministeri	4,1	4,2	4,2	
d) Impiegati e dirigenti Aziende Autonome: (2)				
Ferrovie dello Stato	34,1	31,6	34,1	
Amministrazione Poste	29,0	28,1	38,3	
Azienda Telefoni	34,6	34,7	46,0	
Monopoli	30,6	28,0	17,5	
ANAS	25,7	19,4	10,7	
Archivi Notarili	—	10,2	9,9	
Totale impiegati e dirigenti Aziende Autonome	31,7	29,9	33,8	
Altre categorie personale Aziende Autonome	13,1	16,3	—	
Totale Aziende Autonome	30,2	28,9	—	
Totale impiegati e dirigenti Stato	22,2	13,9	—	
Totale personale civile Stato	9,1	8,9	10,5	
TOTALE GENERALE	8,4	8,2	9,5	

(*) Per l'esercizio 1980 le spese relative alla categoria "operai" sono comprese nella voce "impiegati, tecnici ed operai dei ministeri"; la voce "altro personale delle amministrazioni ed aziende autonome" è compresa nella voce "totale personale delle amministrazioni ed aziende autonome". I valori percentuali o

Capitolo IV

ATTIVITA' CONTRATTUALE

1. - Aspetti generali

Lineamenti sempre più ampi e complessi va assumendo la materia dei contratti a parte pubblica, anche per uso frequente dello strumento pattizio per la cura di pubblici interessi e per il concomitante espandersi dell'intervento pubblico in settori economici via via più vasti.

Già nelle precedenti relazioni la Corte ha sottolineato la rilevanza della materia e, segnatamente nella relazione afferente al decorso esercizio finanziario (1) ha evidenziato l'importanza dell'aspetto strutturale dei soggetti pubblici - per un soddisfacente svolgersi dell'azione della pubblica Amministrazione nella materia - e la correlazione esistente tra la ristrutturazione degli apparati e la revisione delle procedure che è ormai necessaria. Del primo profilo si è detto ampiamente nella precedente relazione, quanto al secondo in questa sede non possono, ovviamente, ipotizzarsi possibili soluzioni ai molteplici problemi che tale revisione porrebbe: tuttavia ogni disegno riformatore non potrà non tener conto di talune essenziali esigenze. Una, che si innesta sul più generale problema della riqualificazione della spesa pubblica, è la programmazione dei flussi di erogazione delle risorse volti all'acquisizione tanto di opere pubbliche quanto di beni strumentali. Ciò sia al fine di por-

(1) V. relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1979, Camera dei Deputati, VIII legislatura, Doc. XIV, n. 2, vol. I, pag. 399 e segg.

re in essere delle azioni programmate estese dalla fase dello stanziamento a quella della realizzazione, oltreché per una più attenta valutazione della compatibilità tra le risorse disponibili ed il volume di spesa - destinato all'acquisizione di beni e servizi - con misurazione tale da comprendere tutto il periodo in cui si estende ogni programma di acquisizione e fatta prima dell'assunzione di giurici impegni in tal senso.

Non può infatti ignorarsi che l'insieme di contratti stipulati dalla mano pubblica rappresenta una notevole leva di incentivazione di settori produttivi e tale effetto potrebbe essere adeguatamente potenziato ed indirizzato con una opportuna programmazione della spesa, in tale campo, - ricordata con gli obiettivi della programmazione economica - che concepisca il contratto non più come mero fatto di spesa ma come mezzo di attuazione del piano e della politica industriale.

Dal consuntivo dell'esercizio finanziario 1980 emerge che le somme complessivamente erogate dalle Amministrazioni dello Stato per acquisto di beni e servizi di parte corrente hanno superato i 5.000 miliardi, ammontare questo su cui hanno particolarmente inciso le spese a tale titolo sostenute dal Ministero della difesa (3.175 miliardi) e dall'Azienda Monopoli (705 miliardi).

E' facilmente intuibile la mole di attività produttiva delle imprese contraenti, a cui dà luogo tale massa monetaria e la correlazione con essa dei fenomeni finanziari, economici e sociali indotti. Non si hanno precisi elementi atti a quantificare l'entità della produzione direttamente, o indirettamente, provocata dalle commesse pubbliche e l'incidenza economica e sociale di essa: tuttavia una conoscenza approssimata si potrebbe ricavare dai dati relativi a quei comparti industriali che, notoriamente, rivolgono la propria produzione prevalentemente al settore pubblico (1).

(1) Un comparto interessante, a tale riguardo, è costituito dall'industria aerospaziale per la quale si hanno i seguenti dati (di fonte dell'Amministrazione):

Anno	Dipendenti	Fatturato (in miliardi di lire)		
		Interno	Eestero	Totale
1977	34.500	410	330	740
1978	36.000	470	430	900
1979	38.000	620	430	1.050
1980	39.500	530	810	1.340

E' da notare che il picco di fatturato, all'Interno, del 1979 coincide con le spese effettuate dall'Amministrazione della Difesa in esecuzione dei programmi previsti dalle tre leggi relative al potenziamento dei mezzi delle Forze Armate. (su cui v. infra al n. 3), mentre quello di fatturato all'estero dell'anno successivo è anche un effetto di ricaduta dei suddetti acquisti. E' noto infatti che, nei settori produttivi ad alta tecnologia, le commesse pubbliche interne sono al contempo indispensabili per lo sviluppo della tecnologia e fattore trainante potentissimo per la vendita all'estero del prodotto.

Un altro comparto indicativo, al fine considerato, può essere quello dell'elettronica professionale - comprensivo della

Per ciò che attiene poi alle varie fasi dell'iter contrattuale vi è la necessità di conciliare le insopprimibili esigenze di garanzia della spesa pubblica con l'opportunità di eliminare inutili formalismi, riconsiderando i vari modi di scelta del privato contraente, il momento dei pareri, la fase dell'approvazione e del controllo esterno. Né possono essere in alcun modo sottovalutate le viventi realtà tecniche ed economiche che impongono di inquadrare convenientemente nuove figure via via emergenti (1) o nuove possibilità di manovra finanziaria(2).

elettronica dei sistemi, delle telecomunicazioni e dell'informatica - per cui si hanno i seguenti dati (ugualmente di fonte della Amministrazione) relativi al 1980:

Dipendenti	Fatturato (in miliardi di lire)		
	Interno	Eestero	Totale
80.000	2.060	1.239	3.299

(1) Si pensi, ad esempio, ai contratti di programma, ai contratti di ricerca, ai contratti di leasing, ecc.

(2) Si pensi, ad esempio, alla possibilità, esistente in altri Paesi, di intervento di organismi finanziari - per programmi o opere di particolare complessità - presso i quali scontare il contratto, con diminuzione dell'esposizione finanziaria dell'imprenditore e acceleramento delle procedure contabili e di verifica.

2. - Linee fondamentali dell'assetto normativo

a) Il sistema normativo che regola l'attività contrattuale della pubblica Amministrazione poggia essenzialmente, come è noto, sul regio decreto 18 novembre 1923 n. 2440, e sul regio decreto 23 maggio 1924 n. 827: date che potrebbero essere già indice della inadeguatezza di tali norme a regolare rapporti scaturenti da una realtà economica tanto diversa da quella allora esistente. Né al tempo in cui tali norme furono poste poteva esserci coscienza del fatto che il fenomeno "spesa", derivante da contratto, è solo uno degli aspetti di un fatto di gestione aziendale, di un fatto cioè al quale sono direttamente collegabili risvolti industriali, commerciali, creditizi, di benefici e correlativi costi nonché, seppur di riflesso, occupazionali e quindi sociali. L'aver posto il centro di attenzione sull'aspetto di erogazione finanziaria - ed è rivelatore di ciò il fatto stesso che le norme di disciplina dei contratti della pubblica Amministrazione, siano contenute nella legge di contabilità generale dello Stato - ha contribuito all'impostazione della disciplina stessa in forma marcatamente garantista: con un garantismo peraltro che, il più delle volte, si risolve nell'adozione di mere forme e procedure ed è perciò privo di effetti positivi. Le varie leggi che si sono poi via via succedute nella materia si sono sempre sviluppate in un ambito settoriale ed in modo perciò incompleto. Si è quindi mantenuta immutata l'impostazione di fondo e le procedure ad essa coerenti: con effetto di lentezze e sfasature tra le varie fasi dell'iter contrattuale, generatrici di effetti negativi sul terreno dell'efficienza, in tale settore, della pubblica Amministrazione. Tale inefficienza determina -

come è dato rilevare nell'esercizio del controllo - non solo ritardi nelle acquisizioni di beni strumentali, con possibili riflessi sull'esecuzione di interi programmi, ma fa aumentare i costi per lo Stato, sia per il tempo, a volte notevolmente lungo, intercorrente tra l'analisi preventiva di costo e la fase di esecuzione del contratto, sia perché i contraenti privati possono essere indotti a garantirsi contro ritardi nei pagamenti, da parte della pubblica Amministrazione, mediante una lievitazione di prezzi.

Nella stratificazione normativa della materia sono individuabili due grossi filoni, l'uno costituito dalle norme concernenti le opere pubbliche (1), l'altro da quelle relative alle

(1) Per quanto concerne le opere pubbliche hanno carattere generale e presentano maggiore interesse: la legge 20 marzo 1865 n. 2248, all. F, "Legge sulle opere pubbliche"; il regio decreto 25 maggio 1895 n. 350 "Regolamento per la direzione, la contabilità e la collaudazione dei lavori dello Stato"; il regio decreto 8 febbraio 1923 n. 422 "Norme per l'esecuzione delle opere pubbliche" successivamente adeguate e modificate con il r.d. 27 ottobre 1927 n. 2128, con il d.l. 25 luglio 1948 n. 1095 con la legge 23 febbraio 1952 n. 133 e con la legge 27 agosto 1967 n. 649. Sono poi intervenute la legge 17 febbraio 1968 n. 93 "Disposizioni in materia di appalti di opere pubbliche"; la legge 3 luglio 1970 n. 504 "Norme per gli appalti di opere pubbliche"; la legge 2 febbraio 1973 n. 14 "Norme sui procedimenti di opere pubbliche"; la legge 8 agosto 1977 n. 584 "Norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive della CEE"; la legge 3 gennaio 1978 n. 1 "Accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche, d'impianti e costruzioni industriali". In relazione ai soggetti del rapporto rivestono interesse il d.l.l. 18 gennaio 1945 n. 16 - integrato dal d.l. 27 giugno 1946 n. 36 e modificato con legge 3 febbraio 1951 n. 164 - sull'istituzione dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche; la legge 18 ottobre 1942 n. 1460 - modificata con d.l. 17 aprile 1948 n. 777 - relativa agli organi consultivi in materia di opere pubbliche; la legge 10 febbraio 1962 n. 57 - modificata con legge 29 marzo 1962 n. 203 - concernente l'istituzione dell'albo nazionale dei costruttori.

forniture per la pubblica Amministrazione (1).

b) In materia di opere pubbliche il numero elevato di leggi ed il succedersi di modifiche a tempi brevi possono essere di per se stesse indici di un sistema che stenta a trovare una sua compiutezza, il che è tanto più grave in quanto proprio il contratto di opere pubbliche ha costituito un po' l'archetipo per tutte le varie forme di contratti della pubblica Amministrazione: si ché, come è noto, i principi man mano per esso elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza sono ormai ritenuti applicabili a tutta l'attività contrattuale della pubblica Amministrazione.

Mantenere la disciplina dell'attività contrattuale fondamentale nell'ottica della legge di contabilità generale dello Stato poteva tuttavia avere il pregio di una sorta di *reductio ad unitatem*, con conseguente maggiore certezza di disciplina: unitarietà peraltro già da tempo - anche se in modo non sempre pienamente avvertito - scomparsa dal nostro sistema di diritto

(1) Per quanto concerne le forniture, la base normativa è data dai r.d. 18 novembre 1923 n. 2440 e 23 maggio 1924 n. 827, che disciplinano l'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato, a cui sono seguiti il r.d.l. 13 giugno 1940 n. 901 "Revisione dei prezzi nei contratti di pubbliche forniture"; legge 1 novembre 1973 n. 774 "Agevolazioni per le imprese appaltatrici o fornitrici dello Stato e degli Enti pubblici"; legge 22 marzo 1975 n. 57 "Costruzione e ammodernamento di mezzi navali della Marina militare; legge 16 febbraio 1977 n. 38 "Ammodernamento dei mezzi dell'Aeronautica militare" legge 16 giugno 1977 n. 372 "Ammodernamento degli armamenti, dei materiali, delle apparecchiature e dei mezzi dell'Esercito" legge 30 marzo 1981 n. 113 "Norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione delle pubbliche forniture alla direttiva della Comunità economica Europea n. 77/62 del 21 dicembre 1976".

positivo. Infatti dinanzi alla necessità di interventi economici urgenti si è avuto uno spezzettamento della normativa con adattamenti alle singole opere o lavori da compiersi: quasi ogni legge volta ad un programma settoriale di spesa ha provveduto a modificare un tratto della procedura contrattuale (1).

Si è così venuto formando un "non-sistema" di diritto singolare, basato sulla specifica opera da realizzare, con deviazioni parziali da un modulo normativo dai contorni sempre più sfocati: ne risultano intuitivamente le difficoltà interpretative e di raccordo e le conseguenti incertezze nell'azione amministrativa e nei rapporti contrattuali lumeggiati nelle precedenti relazioni della Corte.

E' così mancato un rinnovamento organico del disegno dell'attività contrattuale pubblica, in modo da adeguarla alle mutate condizioni ed ai fini di intervento economico insiti in essa.

Anche la legge 8 agosto 1977 n. 584 - che ha recepito, dopo ben sei anni, la direttiva CEE 26 luglio 1971 n. 308 pur po-

(1) Possono ricordarsi, ad esempio, la legge 6 agosto 1974 n. 366, sui programmi di opere portuali, la legge 17 agosto 1974 n. 413 e la legge 5 agosto 1975 n. 412, sulle opere di edilizia scolastica, le leggi 28 luglio 1967 n. 641 e 6 marzo 1976 n. 50, sull'edilizia universitaria, la legge 14 agosto 1974 n. 377, sul potenziamento della rete ferroviaria, la legge 30 maggio 1965 n. 574, sull'edilizia ospedaliera, la legge 1 giugno 1971 n. 291 sull'incrementazione dell'attività edilizia, le leggi 22 ottobre 1971 n. 865, 16 ottobre 1975 n. 492, 4 febbraio 1977 n. 22 e 8 agosto 1977 n. 513, sull'edilizia residenziale pubblica, la legge 12 gennaio 1974 n. 8, sugli appalti di opere pubbliche, l'art. 16 della legge 24.4.1980 n. 146 che consente di "derogare" alle norme della legge di contabilità generale dello Stato per l'acquisto o la costruzione di fabbricati occorrenti per l'Amministrazione delle dogane.

nendosi come normativa tendenzialmente generale nel campo degli appalti di opere pubbliche (1) non ha colto pienamente l'occasione di porsi come fattore di organico riordino. Si che tuttora manca anche un adeguato corpus normativo per l'affidamento dei lavori relativi a grossi complessi di opere pubbliche.

Emerge quindi l'obiettivo situazione in cui si muovono la pubblica Amministrazione ed i contraenti privati: è anche a tale stato di cose - oltre che alle carenze strutturali già più volte segnalate dalla Corte - che andrebbe ricondotto almeno in parte il mancato raggiungimento degli obiettivi di tanti programmi.

c) Nel campo dei contratti di fornitura non si è avuto il fenomeno di una creazione di sub sistemi: anche se recenti norme operano generiche "deroghe" alla disciplina dettata dalla legge di contabilità generale dello Stato. Così con il decreto legge n.799 del 5 dicembre 1980, convertito in legge 22 dicembre 1980 n.875, si è previsto che per la ricostruzione di mezzi e scorte impiegati nel soccorso alle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980 le Amministrazioni della difesa, dell'interno e dell'agricoltura e foreste provvedono agli acquisti "anche in deroga alle norme sulla contabilità generale dello Stato". Astruendo, in questa sede, dalle motivazioni dell'urgenza che ha suggerito la norma derogatoria che è finalizzata all'esigenza non di portare aiuto alle popolazioni ma di ricostituire le scorte, la deroga introdotta appare anche talmente ampia da risultare im-

(1) Sono peraltro escluse dalla disciplina di tale legge gli appalti di talune Amministrazioni, quali ad es. le FF.SS. e, coerentemente alla logica degli interventi settoriali, sono stati poi sottratti a tale normativa - con legge 22 luglio 1979 n.299 - i lavori da effettuarsi negli aeroporti aperti al traffico aereo civile.

precisa: potrebbe infatti essere difficile per chi è chiamato a farne concreta applicazione stabilire se essa lascia intatte o invece travolga anche le norme settoriali innestate sul corpus della contabilità generale dello Stato e, in tal caso, quale sia la normativa residuale applicabile (1). Elementi questi di incertezza potenzialmente idonei ad indurre l'Amministrazione ad adottare cautele, anche per garantirsi contro eventuali responsabilità, suscettibili di porsi come fattore frenante, con un effetto così contrario a quello desiderato.

Una notevole diversificazione della disciplina dei contratti di fornitura si ha a livello di norme sub-primarie, esistendo una numerosa serie di condizioni generali di contratto, o capitoli generali, approvati con decreti ministeriali.

Il ricorrente richiamo, nei singoli contratti, a uno o più capitoli comporta un inserimento automatico di numerose clausole che conferiscono rigidità alla struttura dei contratti stessi e possono comportare difficoltà interpretative particolarmente quando, in ragione degli svariati tipi di oggetto contrattuale, vengono inserite - come è dato spesso di constatare - clausole pattizie parzialmente derogatorie ai capitoli generali.

La pratica difficoltà, almeno a livello di medie e piccole imprese, di acquisire una soddisfacente preventiva conoscenza di tali capitoli (diversi anche tra Direzioni generali della stessa Amministrazione) e delle implicazioni derivanti da clau-

(1) Può pensarsi, a mero titolo di esempio, al regime di corresponsione di anticipi sui prezzi contrattuali che, previsto dagli artt. 12 e 48 rispettivamente della legge di contabilità generale dello Stato e del relativo Regolamento è stato poi modificato, per l'esecuzione di lavori pubblici, con legge 12 maggio 1974 n. 8 e successive modificazioni; o al regime della fidejussione introdotta, come sostitutivo della cauzione, con d.p. 29 luglio 1948 n. 139 a modifica della disciplina di cui agli artt. 54 e seg. del Regolamento di contabilità generale dello Stato.

sole pattizie derogatorie ad essi, pone spesso i privati contraenti in una situazione psicologica di diffidenza verso l'Amministrazione che non giova ad una corretta e soddisfacente gestione del contratto. Vi è perciò esigenza - come già in passato segnalato dalla Corte - di una revisione di tali capitoli (molti dei quali datano ormai da oltre 50 anni) e della loro riunificazione o, quanto meno, di una riduzione a pochissimi, raggruppati per categorie omogenee.

Le norme che, anche in epoca recente, sono state emanate al fine di accelerare o semplificare le procedure contrattuali relative a talune opere pubbliche non possono essere applicate ai contratti di fornitura, proprio in quanto quelle norme non sono state concepite come una disciplina generale della materia contrattuale ma, al contrario, contemplano esplicitamente solo ben determinate categorie di lavori. Così, ad esempio, non possono essere applicate alla materia delle forniture le norme della recente legge n. 1 del 1978 né quelle della legge - n. 584 del 1977 - di recepimento delle direttive comunitarie.

Per lo stesso motivo, su accennato, non possono essere applicate ai contratti di fornitura le norme, vigenti nel sistema degli appalti di opere pubbliche, relative ai privati contraenti, ed è quindi inapplicabile la normativa relativa all'albo nazionale dei costruttori. In realtà - proprio in quanto risponde ad avvertite esigenze operative - un sistema in qualche modo analogo è stato introdotto dalle Amministrazioni (almeno da parte di quelle che più massicciamente fanno ricorso allo strumento contrattuale) attraverso la formazione di elenchi di "ditte di fiducia".

Peraltro tale sistema, proprio in quanto non legislativamen

te disciplinato, lascia l'Amministrazione libera di operare in condizioni di larga discrezionalità, con difficoltà in sede di controllo in ordine all'ammissione o meno di altre ditte in tali elenchi, o alla cancellazione da essi.

Recentemente, con legge 30 marzo 1981 n. 113, sono state dettate norme di adeguamento alla direttiva CEE n. 77/62 del 21 dicembre 1976 in materia di pubbliche forniture. La legge prevede numerosi casi di esclusione dal suo campo di applicazione idonei probabilmente a generare perplessità in sede di interpretazione; ne sono così escluse, ad esempio, le forniture che richiedono misure speciali di segretezza o di sicurezza. Non sono poi soggette a tale normativa le Ferrovie dello Stato, (le telecomunicazioni) dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e l'Azienda di Stato per i servizi telefonici.

Vi sono invece esplicitamente ricompresi gli Enti locali, gli Enti pubblici e le Regioni. Queste ultime devono adeguare la propria normativa - senza peraltro che sia fissato un termine - alle norme della citata legge che dichiara norme di principio quelle contenute negli articoli da 2 a 15.

Occorrerà evidentemente del tempo per poter constatare gli effetti della concreta applicazione di tale normativa, nonché dell'adeguamento della legislazione regionale. Sembra peraltro lecito pensare che il limite di somma, molto basso, di 200.000 unità di conto(1), in presenza dello stato di grave crisi economica che investe ormai tutta la comunità europea possa suscitare una forte concorrenza. Ciò particolarmente nei settori di alta tecnologia - e perciò di notevole quota di valore aggiunto - potrà costituire per le nostre industrie un potente stimolo, ma rappresenta anche una ulteriore difficoltà nelle vendite, con possibili

(1) Oltre il quale si applica la citata normativa della legge n.113 del 1981.

riflessi sulla produzione e sull'occupazione.

d) Una particolare rilevanza, tanto per numero che per quota di spesa erogata, vanno assumendo i contratti volti all'acquisizione di beni ad alta tecnologia o allo svolgimento di ricerca applicata: è infatti in continuo aumento da parte delle Amministrazioni (e particolarmente di alcune di esse quali, ad esempio, la difesa) la domanda di mezzi strumentali altamente sofisticati. L'importanza di tali tipi di contratti è già indirettamente riconosciuta dal vigente diritto positivo attraverso l'individuazione dello sviluppo tecnologico come obiettivo di politica industriale operato dalla legge 12 agosto 1977 n. 675, al fine di limitare il divario esistente in tale campo tra le industrie nazionali e quelle estere e ridurre così il fenomeno delle importazioni di prodotti ad alta tecnologia. Per il perseguimento di tale indirizzo politico il CIPI ha più volte individuato, tra i metodi d'intervento, anche la programmazione dei flussi delle commesse pubbliche, previo riordino delle procedure decisionali e delle disposizioni normative. Tali indicazioni confermano la necessità di addivenire ad una riforma delle procedure contrattuali della pubblica Amministrazione che sia anche in sintonia con i suddetti obiettivi. La stessa legge n. 675, com'è noto, prevede anche, all'articolo 11, un nuovo tipo d'intervento: il contratto di ricerca, derivante da impulso della pubblica Amministrazione che dovrebbe individuarne il tema nel quadro degli obiettivi indicati dall'articolo 2 della stessa legge. Peraltro, non risulta finora che il Governo abbia predisposto il previsto disegno di legge delegata.

L'acquisizione dei beni ad alta tecnologia comporta soluzioni obbligate a livello di modalità di scelta del privato contraente, ed anche la necessità di dare adeguata configurazione alla fase di progettazione e definizione. Nella attuale mancanza di una normativa in tal senso le due parti contraenti - pubblica e privata - devono far ricorso a procedure contrattuali indirette e complesse, come si nota da molti atti negoziali sottoposti al controllo della Corte. I contratti in questione, infatti, devono tener conto necessariamente - per la disciplina pattizia dei reciproci diritti ed obblighi, di rilevantissima entità finanziaria - di talune fasi obbligate. Una prima è quella dello studio di fattibilità, in cui il contraente privato esamina la esigenza rappresentata dall'Amministrazione - a volte nemmeno ben definita ma quasi allo stadio di "desiderio" - e procede a ricerche e studi. Superato, con esito positivo, tale momento si ha una fase di definizione in cui, con la collaborazione della Amministrazione, vengono individuate le caratteristiche più salienti dell'apparato e si mette a punto un progetto di massima. Attraverso passaggi successivi, si definisce poi compiutamente il progetto e si provvede alla costruzione di prototipi ed a sperimentazioni.

Il disciplinare tali fasi comporta difficoltà innanzi tutto a livello di procedura di scelta del contraente: non essendo infatti ancora sicura la fattibilità tecnica del mezzo strumentale desiderato ne, tanto meno, essendone note le future caratteristiche tecniche è evidente che non è possibile né bandire un appalto concorso, né formulare un disciplinare tecnico da porre a base di una ipotetica gara a licitazione privata. E' giocoforza - com'è intuitivo - ricorrere alla trattativa privata

che pure, secondo la normativa vigente, è forma ancora eccezionale e da adottare in casi, tassativamente determinati, che mal si attagliano all'ipotesi in esame.

Inoltre, le fasi sopra descritte comportano ovvie difficoltà di predeterminare il prezzo in modo certo, come dovrebbe essere in base al sistema vigente. Ciò non solo perché, almeno nella prima fase, non si può a priori nemmeno quantificare esattamente il tempo occorrente per giungere ad un risultato - positivo o negativo - ma anche per l'imperfezione degli strumenti di analisi dei costi di cui l'Amministrazione dispone e che si fondano, in buona sostanza, su criteri rigidi, per determinare il costo orario di produzione, che tengono conto di una situazione aziendale non sempre aggiornata. Lo sviluppo per approssimazione successiva, nei vari momenti cennati, comporta modifiche tecniche e produttive pressoché continue che, secondo il sistema vigente, dovrebbero trovare puntuale riflesso nel regime pattizio (termini, caratteristiche, cadenze di produzione e consegne, ecc.). Tali difficoltà - nel ricondurre la realtà entro gli schemi normativi - spesso inducono l'Amministrazione a lasciare le fasi suddette, o almeno le prime due, completamente fuori da ogni previsione contrattuale. Così che l'impresa privata pone in essere le attività connesse a tali fasi sulla base di un rapporto meramente fiduciario con l'Amministrazione e con esposizione finanziaria a lunga scadenza della quale, da un punto di vista economico, dovrà poi pur trovare compenso. Le imprese sono, d'altra parte, indotte ad accettare tale anomalo rapporto sia per la necessità di programmare a lungo raggio la propria attività e sia per il fatto che per moltissime ditte,

produttrici di apparati ad altissima tecnologia, la pubblica Amministrazione rappresenta in pratica l'unico mercato (si pensi, ad esempio, al campo degli apparati per la difesa). Nel momento in cui seguono le fasi della produzione in serie e dell'acquisizione del prodotto finito da parte dell'Amministrazione, viene posto in essere il contratto che, oltre a regolamentare tali ultimi fatti, deve provvedere anche a riconoscere quanto già prima compiuto e retribuire il privato contraente per l'attività esplicata nelle fasi precedenti.

Si pone quindi in essere, per necessità di cose, tutto un sistema deviante rispetto a quello previsto e disciplinato dalla normativa attuale, nel quale sono anche insite situazioni di rischio che possono sfociare in riconoscimento di debito o, al limite, in una rivalsa economica su altri contratti, specie in presenza di un esito negativo della ricerca di fattibilità.

e) E' stato già rilevato in precedenti relazioni della Corte come il carattere variegato della disciplina legislativa, in materia contrattuale, si presenta anche dal lato dei soggetti pubblici, a seconda che essi siano tenuti o meno all'osservanza della disciplina - originariamente generale - dettata dalla legge di contabilità generale dello Stato e del relativo Regolamento.

Tale disciplina subisce peraltro deroghe e variazioni, in forza di leggi speciali, collegate alla natura aziendale e imprenditoriale di talune Amministrazioni: così è, ad esempio, per le Aziende delle ferrovie dello Stato, delle poste e telecomunicazioni, dei telefoni, delle strade statali, ecc. Nell'ambito dell'ampli-

sima tipologia degli Enti pubblici istituzionali è stato, di recente, operato un primo tentativo di armonizzazione dettando, con il decreto del Presidente della Repubblica 24 gennaio 1978 n.84, una disciplina generale dell'attività contrattuale degli Enti stessi; ad esso è poi seguito il decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1979 n. 696.

Per gli Enti locali territoriali minori vale la disciplina della legge comunale e provinciale di cui al testo unico 4 febbraio 1915 n. 148 ed al regio decreto 3 marzo 1934 n. 383 e relative norme regolamentari, sostanzialmente ispirata alla normativa sulla contabilità generale dello Stato.

Restano invece fuori del cennato quadro normativo le Regioni. Infatti, l'articolo 35 della legge 19 maggio 1976 n.335 contiene anzi tutto una riserva a favore della legislazione dello Stato stabilendo che debba essere una legge della Repubblica - finora non emanata - a stabilire i "principi fondamentali" in materia di contratti delle Regioni. Stabilisce poi lo stesso articolo che, in attesa dell'emanazione di tale legge, si osservano le norme dello Stato in materia di contratti, sempre che non vi sia una diversa disciplina dettata da una legge regionale nell'ambito dei principi fondamentali della legislazione statale vigente in materia. Peraltro, tale dettato legislativo ha posto non pochi problemi applicativi: in presenza infatti della segnalata frantumazione della normativa - diversificata per materia, per oggetto di spesa e persino per singole Amministrazioni - non è agevole individuare i "principi fondamentali" cui dovrebbe adeguarsi la legge regionale e, soprattutto, quali siano - in assenza di tale legge regionale - le "norme dello Stato in materia di contratti" da applicare ai singoli casi concreti costituiti dalle più

varie tipologie contrattualistiche poste in essere dalle Amministrazioni regionali. Né ha portato chiarezza al riguardo la più recente legge 8 agosto 1977 n. 584 che, stabilendo all'articolo 1 l'obbligo per le leggi regionali di conformarsi ai principi da essa stessa stabiliti, ha suggerito a taluni operatori l'idea che fosse questa - sia pur tacitamente e limitatamente alle opere pubbliche - la legge fondamentale dello Stato in materia contrattuale, secondo la previsione della citata legge n. 335 del 1976 (1).

Diverse Regioni ad autonomia ordinaria hanno successivamente emanato proprie leggi in materia (2).

3. - Considerazioni su talune fasi procedurali

a) Del tutto abbandonata l'asta pubblica (3), procedura normale è diventata la licitazione privata che ha il vantaggio di essere più "mirata", in quanto vengono invitate, com'è noto, a presentare offerte solo le ditte ritenute idonee dall'Amministrazione, ma che si presenta come una forma di contrattazione del tutto meccanica ed automatica.

(1) Altre norme di principio - a cui le Regioni dovranno adeguare la propria legislazione - sono dettate dagli artt. da 2 a 15 della legge 30 marzo 1981, n. 113, di cui sopra si è fatto cenno.

(2) Tra le più rimarchevoli: legge regionale Lombardia 18 agosto 1977 n. 37, legge regionale Molise 2 settembre 1977 n. 30, legge regionale Abruzzi 29 novembre 1977 n. 69, legge regionale Basilicata 18 agosto 1978 n. 37.

(3) Tale forma di aggiudicazione continua ad essere usata solo per i contratti attivi, con i quali vengono alienati beni di proprietà dell'Amministrazione.

Più duttile è il sistema dell'appalto concorso che peraltro presuppone che l'Amministrazione abbia già sufficientemente chiare la fattibilità tecnica dell'opera, nonché le principali caratteristiche di essa, e possa quindi scegliere poi la soluzione tecnicamente più idonea ed economicamente più vantaggiosa. Il carattere di eccezionalità che aveva l'appalto concorso nel sistema della legge di contabilità generale dello Stato è stato eliminato dalla citata legge n. 584 del 1977 che, solo per gli appalti di opere pubbliche d'importo superiore al miliardo di lire, ha posto sullo stesso piano i sistemi del pubblico incanto, della licitazione privata e dell'appalto concorso. In tal modo, peraltro, si è creata una netta frattura nell'ambito dell'unico corpus degli appalti di opere pubbliche: infatti per quelli di importo superiore al miliardo si applica la normativa della ripetuta legge 584, mentre per quelli che non raggiungono tale cifra vige il precedente sistema legislativo. Inoltre la legge n. 584, pur se sul punto modificata dalla legge 3 gennaio 1978 n. 1, appare scarsamente coordinata col sistema della legge 10 febbraio 1962 n. 57 e successive modificazioni, relativo alla iscrizione delle ditte nell'albo nazionale costruttori, con ripercussioni negative quindi sull'ammissione alle gare. Infatti l'articolo 18 della legge N. 584 fa riferimento, per l'accertamento della capacità tecnica dell'impresa, anche ai lavori già eseguiti dalla ditta negli ultimi cinque anni, contrariamente a quanto era nel precedente sistema. Ne risultano perciò svantaggiate le Aziende più giovani, con evidenti difficoltà di ricambio nel settore dell'offerta e rischio del formarsi di oligopoli.

Senz'altro positivo nel pur limitato sistema della legge n. 584 - che per tale verso innova profondamente alla disciplina preesistente - è il criterio di apprezzamento economico del

l'offerta. Esso si fonda infatti su una pluralità di elementi variabili e non interamente predeterminati - quali, oltre al prezzo, la tecnica di esecuzione, il costo di utilizzazione, il rendimento, ecc. - che eliminano la rigidità propria della licitazione privata e inducono a schemi contrattuali più elastici e meno formalistici, a tutto vantaggio del risultato. Tale criterio è poi integrato dalla previsione - contenuta nell'articolo 24 - di offerte "basse in modo anomalo" che può comportare, dopo un'ulteriore verifica, l'esclusione delle offerte stesse dalla gara.

Tuttavia le già segnalate carenze strutturali e organizzative dell'Amministrazione (1) hanno finora comportato una applicazione pressoché nulla di tale articolo 24: così, ad esempio, nelle procedure contrattuali adottate dal Ministero dei lavori pubblici nell'esercizio 1980, e sottoposte al controllo della Corte, non è stato mai fatto ricorso a tale norma.

La trattativa privata che è tuttora un modo eccezionale di formazione del contratto, secondo la normativa vigente, per determinati tipi di contratti - sopra cennati - dovrebbe essere la forma normale di contrattazione, salvi ovviamente i limiti derivanti dalla normativa comunitaria. E' forse per un inconscio ossequio al regime di sfavore cui essa è sottoposta dalla legge di contabilità, ed al formalismo cui questa ultima invece indulge, che molto spesso l'Amministrazione fa precedere la trattativa da "gare ufficiose" non soltanto esplorative minutamente regolamentate e con successiva stipula automatica del contratto col vincitore di esse: così da annullare in pratica proprio quella duttilità che dovrebbe essere il pregio principale di tale forma di contrattazione.

(1) V. Par. 1, nota (1).

b) Momento di grande rilievo della procedura che precede la stipula del contratto è l'acquisizione dei prescritti pareri: essi realizzano, in sostanza, una fase assai importante di verifica interna, estesi come sono non alla sola legittimità formale delle procedure, ma anche all'opportunità ed alla convenienza del contratto da stipulare. Peraltro, i pareri così come previsti dall'originario sistema della legge di contabilità generale hanno via via perduto il carattere di un'effettiva valutazione del merito. Il parere infatti di un organo di consulenza giuridico-amministrativa esterno all'Amministrazione poteva coprire, effettivamente, anche l'area del merito fin tanto che le funzioni dell'Amministrazione pubblica erano relativamente limitate e, in particolare, l'attività contrattuale della stessa si svolgeva su pochi oggetti, tipizzati e ricorrenti. Ma nel momento in cui l'attività contrattuale diventa anche strumento di incentivazione alla produzione ed alla esportazione e impone alle imprese tempi molto lunghi di programmazione e progettazione, ad un parere esterno può sfuggire la reale valutazione delle spinte economiche e delle possibili alternative tecniche ed economiche. In tale situazione assume maggior spicco lo aspetto negativo insito nell'acquisizione del parere e cioè lo allungamento dei tempi dell'iter di formazione del contratto. Di ciò si è reso conto il legislatore che, con l'articolo 7 della legge 3 gennaio 1978 n. 1 (1), ha dettato norme intese ad ac-

(1) Non può non rilevarsi l'intima contraddizione di tale norma che postula la necessità del parere ma, al contempo, lo considera poi superfluo se interviene oltre 60 giorni dopo la richiesta.

celerare l'esplicarsi della funzione consultiva e si è mosso, inoltre, nella direzione di sostituire, per singoli programmi, l'attività consultiva di un organo interno a quello esterno: così, ad esempio, con l'articolo 26 della legge 24 aprile 1980 n. 146 (legge finanziaria 1980) che, per il completamento del piano di ammodernamento degli edifici penitenziari, prevede il parere di una commissione come sostitutivo di ogni altro parere.

L'intento di accelerazione si è, in altri casi perseguito non col ridisegnare la procedura, ma con norme che hanno soppresso l'intera fase consultiva (1).

Considerato che tale fase realizza altresì un momento di verifica interna, la normativa indicata, ove non rimanesse del tutto isolata e assumesse invece valore di tendenza, non potrebbe non suscitare perplessità e suggerire la scelta di altri strumenti.

In una diversa ottica hanno operato alcune recenti leggi "speciali" (legge 22 dicembre 1973 n. 825 e specialmente le leggi, riguardanti la Difesa, 22 marzo 1975 n. 57, 1° febbraio 1977 n. 38, 16 giugno 1977 n. 372 e 18 agosto 1978

(1) Così con la legge 24 dicembre 1979 n. 651 "Misure finanziarie straordinarie per il potenziamento e l'ammodernamento tecnologico dei servizi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica", art. 4; col d.l. 11 gennaio 1980 n. 4 (convertito in legge 10 marzo 1980 n. 56) "Studio delle soluzioni tecniche da adottare per la riduzione delle acque alte nella laguna veneta", art. 3; e con legge 8 luglio 1980 n. 336 "Provvedimenti straordinari per il potenziamento e l'ammodernamento dei servizi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco", art. 3.

n. 497) che hanno sostituito ai pareri sin qui prescritti quelli di appositi Comitati. Tali organi, per la loro collocazione - all'interno dell'Amministrazione - per la composizione mista - in cui, accanto alla componente tecnica propria della Amministrazione, vi è la rappresentanza della funzione tipica consultiva, attraverso un magistrato del Consiglio di Stato, e della funzione tipica del controllo, attraverso un magistrato della Corte dei conti, oltre che la rappresentanza dei dicasteri del Tesoro e dell'Industria - e per i compiti di "controllo" oltre che consultivi ad essi attribuiti, hanno possibilità di svolgere un'azione più penetrante ed in tempi decisamente più brevi (1).

c) A notevoli problemi danno luogo taluni momenti, in particolare, della fase dell'esecuzione del contratto. Viene così in primo luogo in evidenza il fenomeno, piuttosto ampio, delle varianti in corso d'opera al progetto originario. In materia di appalti per forniture alla pubblica Amministrazione il vigente sistema normativo prevede, com'è noto, che ogni variante da introdurre debba formare oggetto di un atto pattizio da stipularsi con l'altro contraente (il c.d. atto aggiuntivo) sottoposto alle stesse formalità di deliberazione e approvazione stabilite per il contratto principale. Tale sistema comporta,

(1) Tali Comitati realizzano altresì un canale d'informazione verso il Parlamento - mediante l'invio, legislativamente previsto, dei verbali delle sedute - ponendo così il Parlamento stesso in grado di meglio adempiere alla funzione di sindacato politico che è sua propria.

di necessità, la sospensione dei lavori in attesa del perfezionamento della procedura di approvazione dell'atto aggiuntivo. Tutto ciò nel caso dei contratti per acquisizione di apparecchiature ad alta tecnologia - come cennato - comporterebbe l'adozione di una lunghissima serie di tali atti con continue interruzioni del ritmo dei lavori e, di conseguenza, tempi di esecuzione lunghissimi. L'evidente impossibilità di seguire tale sistema fa sì che i privati contraenti apportino le modifiche richieste prescindendo da ogni copertura contrattuale che viene poi adottata solo al termine, con un unico atto aggiuntivo.

Ciò nel caso, peraltro normale, di modifiche implicanti aumenti di costo comporta un notevole differimento nel tempo della remunerazione dovuta alla ditta per ogni singola modifica introdotta: così che le ditte, per insopprimibile logica economica, sono portate a cercare di rivalersi con aumenti di prezzo su tali modifiche. S'introducono così elementi di turbativa e di incertezza nel gioco economico, difficilmente eliminabili e sempre negative, non fosse altro che per il clima di reciproca diffidenza cui danno luogo tra le parti.

Il sistema descritto - quale voluto dalla normativa - mal si attaglia anche ad altre tipologie contrattuali: così, ad esempio, nel caso di appalti di servizi per manutenzione - di vario livello - e tenuta in efficienza di apparati complessi. Qui di fronte alla impossibilità di prevedere fin dall'inizio il volume di prestazioni necessarie e, conseguentemente, il costo complessivo le Amministrazioni hanno da tempo adottato il sistema del c.d. contratto aperto. Un contratto cioè che fissa in modo rigido solo la durata ed il prezzo massimo presunto, disciplinando invece in modo estremamente elastico le prestazio

ni che l'Amministrazione può richiedere alla ditta contraente: si da evitare un rigido schema di prestazioni sottoposto poi a continue modificazioni.

Se, nei casi esemplificati, la disciplina legislativa delle varianti contrattuali è del tutto insoddisfacente, è però anche da rilevare come, in tale campo, sussiste anche una contrapposta esigenza garantistica da non sottovalutare.

A volte infatti per fattispecie di appalti diversi da quelli sopra cennati, è dato rilevare, attraverso il controllo della Corte, un ricorso troppo frequente al sistema delle varianti in corso d'opera. Ciò che può talora essere sintomo di una insufficiente progettazione iniziale ed è causa di maggiori spese per l'Amministrazione e di ritardi nell'acquisizione dei beni strumentali di cui essa abbisogna. Il fenomeno è inoltre suscettibile di creare distorsioni nel sistema delle procedure di scelta del privato contraente. Ad esempio, in casi di appalto per forniture conseguente a licitazione privata, di fronte ad una determinata configurazione tecnica ed economica dell'opera talune ditte possono essere indotte a non presentare offerte, o a fare offerte non convenienti per la pubblica Amministrazione. Ma di fronte a modifiche tecniche ed economiche introdotte successivamente tali ditte - ove tale diversa configurazione dell'opera fosse stata nota fin dall'origine - avrebbero potuto essere indotte a presentare offerte allargando così il vantaggio della concorrenza, o a fare offerte più convenienti di quelle accettate dall'Amministrazione contraente.

d) Momenti di rilievo, anche per comune esperienza, sono quelli relativi alla determinazione, prima, ed al pagamento, poi, del prezzo.

Quanto al primo aspetto, occorre che l'Amministrazione possa disporre di migliori strumenti per più precise analisi di costo e più aggiornate rilevazioni di prezzi di mercato: ciò che riporta alla già evidenziata (1) esigenza di potenziamento strutturale dell'Amministrazione, perché possa disporre di personale idoneo, quali analisti di costo e simili.

Ciò tanto per evitare che - come spesso è dato di rilevare - gare a licitazione privata vadano deserte per essere le condizioni economiche poste a base troppo distanti da quelle effettive di mercato, quanto - nel caso di trattativa privata - per evitare lunghissime contrattazioni per giungere alla determinazione di un prezzo che sia accettabile per l'Amministrazione, ma che sia anche compensativo di ogni onere economico e finanziario del privato contraente e comprensivo altresì di un ragionevole utile netto. E' inoltre di grandissima importanza che lo apprezzamento della convenienza economica - e quindi la determinazione concreta del prezzo - venga operato dall'Amministrazione non con riferimento al solo dato di esborso finanziario ma anche - relativamente ai singoli contratti - con riguardo a tutte le componenti economiche ed alle implicazioni che ne derivano (quali, ad esempio, produzione da parte di industrie nazionali o, al contrario, esborso di valuta pregiata in modo diretto, per importazione, o indiretto, per diritti di licenza e simili; possibilità di esportazione incrementate da linee produttive poste in essere per la pubblica Amministrazione ed eventuali benefici diretti anche per la stessa Amministrazione appaltante, ad esempio sotto forma di royalties e simili; ecc.).

(1) V. par. 1. nota (1).

Quanto al secondo aspetto è da rilevare, innanzi tutto, il diverso trattamento normativo cui sono sottoposti i pagamenti relativi a contratti per costruzione di opere pubbliche rispetto a quelli per contratti di fornitura e la notevole lentezza che colpisce specialmente questi ultimi. Infatti, mentre per gli appalti di opere pubbliche il pagamento, in virtù della legge 3 gennaio 1978 n. 1, avviene per stati di avanzamento a copertura dell'intero importo contrattuale via via eseguito, per i pagamenti relativi ai contratti di fornitura vige ancora sostanzialmente, la normativa del 1923. Considerato il lungo iter che un mandato di pagamento deve seguire per divenire esigibile risulta chiaro come il tempo intercorrente tra l'adempimento contrattuale del privato e il soddisfacimento del credito possa essere notevolmente lungo. Si aggiunga che la Direzione generale competente deve adempiere, prima della liquidazione, ad una serie di operazioni di accertamento e verifica (verbale di collaudo, accettazione, ecc.) variabili - per effetto dei vari capitoli generali - da Amministrazione ad Amministrazione e, spesso, anche tra le varie Direzioni generali della stessa Amministrazione.

Ne risulta che l'effettivo adempimento dell'obbligazione pecuniaria dell'Amministrazione segue a notevole distanza di tempo dall'adempimento del privato, dando luogo ad un obiettivo nocuo economico per quest'ultimo che potrebbe indurlo a cercare di rivalersi sui prezzi. I tentativi fatti per limitare, almeno in parte, la grave esposizione finanziaria, a carico dei privati, che ne deriva hanno mirato a introdurre strumenti a mero carattere agevolativo o compensativo quali la possibilità di con-

cedere anticipazioni (1)e, in parte, la stessa revisione prezzi.

D'altro canto, anche l'istituto della revisione prezzi ha una diversa configurazione in dipendenza dell'oggetto del contratto. Infatti, mentre per le opere pubbliche tale istituto è compiutamente disciplinato dalle norme, per gli appalti di servizi e per i contratti di fornitura tale materia è interamente rimessa al regime pattizio: con conseguenti difformità non sempre logicamente giustificabili, incertezze di interpretazione e oscillazioni anche quantitative. Basti pensare, ad esempio, alla quota per alea pattiziamente sottratta al regime della revisione che oscilla, anche per tipologie contrattuali del tutto analoghe, da un minimo del 2% ad un massimo del 10-12% dell'importo contrattuale. In taluni casi poi il meccanismo della revisione viene pattiziamente sostituito con una sorta di indicizzazione dei prezzi contrattuali. Così nei contratti di appalto del servizio di casermaggio per l'Arma dei carabinieri è inserita, mediante richiamo al capitolato generale, una clausola in forza della quale il compenso spettante all'impresa varia automaticamente, allo scadere di ogni biennio, di una percentuale pari a quella che esprime la variazione dei prezzi all'ingrosso accertata dall'Istituto centrale di statistica.

Per ciò che attiene al profilo delle reciproche interazioni finanziarie tra anticipi contrattuali e revisione prezzi, è da rilevare che a seguito della legge 3 gennaio 1978 n. 1 che,

(1) Le disposizioni per la concessione di anticipazioni alle imprese sono state prorogate fino al 31 dicembre 1980 con decreto del Ministro del tesoro in data 5 ottobre 1979 e fino al 31 dicembre 1981 con successivo decreto, dello stesso Ministro, in data 3 ottobre 1980.

all'articolo 14, ha espressamente stabilito che non può essere soggetta a revisione prezzi la quota parte contrattuale che ha formato oggetto di anticipi, tale principio è stato esteso, in via pattizia, anche ai contratti di fornitura ed agli appalti di servizi a seguito di esplicito invito in tal senso rivolto a tutte le Amministrazioni dello Stato dal Ministero del tesoro, con circolare n. 70 del 24 settembre 1979. In conseguenza della generalizzata adozione di tale disciplina si è notata, nel 1980, una notevolissima diminuzione nelle richieste di concessione di anticipo, ciò può indurre ad interpretare il fenomeno come espressione di una maggiore remuneratività della revisione rispetto all'anticipo di prezzo, con conseguente possibile interesse delle parti private contraenti ad allungare i termini di consegna per ottenere una revisione estesa sul lungo periodo e perciò più remunerativa(1). Anche se, infatti, la clausola revisionale è sempre costruita in modo da giocare a favore di entrambe le parti, rispettivamente in caso di aumento o di diminuzione dei costi, tale ambivalenza è destinata ad essere del tutto teorica, in presenza di un alto e costante tasso di inflazione e di generalizzati aumenti dei fattori di costo. Si che la revisione prezzi gioca in realtà solo a favore del privato contraente e in modo tanto più marcato quanto più è ampio il periodo di tempo cui si riferisce.

Dal concreto operare, nella materia, delle Amministrazioni dello Stato emergono poi al di là dei comportamenti che sono al contempo conseguenze e indici rivelatori della situazione normativa e di fatto sopra delineata, anche moduli che devono essere invece ricondotti a fattori diversi.

Pressoché generalizzato è, ad esempio, il ritardo con cui

(1) Su tale fenomeno v. anche il cap. VIII par. 5.

vengono poste in essere le procedure contrattuali: ritardo che talora assume dimensioni abnormi si che il contratto finisce solo per dare copertura giuridica a situazioni di fatto già da tempo esistenti. Così avviene frequentemente per contratti di affitto di beni immobili patrimoniali o per concessioni su beni demaniali.

Tali ritardi amministrativi altre volte investono la fase, a monte del contratto, di pianificazione degli acquisti. Si verificano così frequenti casi di ricorso alle procedure in economia giustificate da pretesa urgenza - con fattispecie ai margini della normativa vigente - per acquisti di beni e servizi diretti a soddisfare esigenze del tutto prevedibili in quanto logicamente connesse al normale andamento gestionale.

In altri casi lo strumento pattizio viene distorto per ottenere una prestazione che invece l'ordinamento assicura già per altra via. Così ad esempio, varie norme di legge impongono alle imprese esercenti autolinee in concessione di effettuare il servizio di trasporto di effetti e valori postali in località prive di collegamenti ferroviari. In vari casi il personale di tali imprese si è rifiutato di effettuare tale servizio in quanto considerato troppo faticoso e pericoloso. L'Amministrazione periferica delle poste e delle telecomunicazioni ha ritenuto di provvedere, mediante le c.d. "obbligazioni provvisorie", dando in appalto il servizio per brevi periodi (peraltro continuamente prorogati) ad altre imprese, o anche a quelle stesse che vi sarebbero tenute per legge, a condizioni economiche molto più onerose per l'Amministrazione.