

PARTE SECONDA

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITA' DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

PAGINA BIANCA

SEZIONE I

CONSIDERAZIONI GENERALI

PAGINA BIANCA

Capitolo I

ATTIVITA' NORMATIVA DEL GOVERNO

Nel corso del 1981 la decretazione di urgenza, dopo la flessione quantitativa nell'anno precedente, ha raggiunto livelli mai toccati negli ultimi esercizi. I decreti-legge emanati sono stati, infatti, 96 a fronte dei 42 del 1980, dei 69 del 1979 e dei 50 del 1978 (1).

Il fenomeno non può non ricollegarsi, almeno in parte, a ritardi della struttura amministrativa, che si risolvono nella mancata o intempestiva adozione delle ordinarie iniziative legislative, con la conseguenza, già posta in rilievo dalla Corte nelle precedenti relazioni, di una progressiva attenuazione dell'osservanza da parte del Governo, di quei requisiti di assoluta imprevedibilità, necessità ed urgenza che debbono caratterizzare il ricorso alla decretazione legislativa di urgenza.

In questo quadro si pone l'emanazione dei decreti-legge n.4 dell'8 gennaio, n.13 del 31 gennaio, n.35 del 28 febbraio, n.214 dell'8 maggio, n.284 del 6 giugno, n.333 del 26 giugno, n.496 del 4 settembre, n.540 del 28 settembre, n.619 del 31 ottobre, n.789 e n. 799 del 22 dicembre, con i quali sono stati prorogati termini posti dalla vigente legislazione ordinaria, termini non di rado già prorogati con altri decreti-legge.

(1) Nel 1981 si è fatto ricorso all'emanazione di decreti-legge nelle materie interessanti la Presidenza del Consiglio dei Ministri (17); i Ministeri: dell'industria (11), delle finanze (11); della pubblica istruzione (1), di grazia e giustizia (3), del lavoro e della previdenza sociale (6), del tesoro (9), dell'interno (2), della sanità (21), dell'agricoltura e foreste (1), dei lavori pubblici (6), delle partecipazioni statali (3), del commercio estero (1), della marina mercantile (2), della difesa (2).

A pregresse carenze organizzative e funzionali - non disgiunte da una inadeguata valutazione, anche in sede legislativa, dei problemi da risolvere - si richiama talvolta lo stesso Governo al fine di giustificare l'emanazione di disposizioni di urgenza (1).

Il caso più recente è costituito dal decreto-legge 28 aprile - deliberato dal Consiglio dei Ministri l'8 dello stesso mese - recante norme per l'estensione della garanzia dello Stato per i debiti delle imprese armatoriali sottoposte ad amministrazione straordinaria. Nella relazione allo schema del decreto-legge viene infatti richiamata, come presupposto del provvedimento, "una inadeguatezza delle previsioni normative del decreto-legge 30 gennaio 1979 n.26, convertito nella legge 3 aprile 1979 n.95, tale da renderle sostanzialmente inapplicabili al settore."

Non può, inoltre, ritenersi estranea al rilevante incremento della decretazione d'urgenza, quanto meno nell'esercizio in esame (2), anche l'inadeguata disciplina, nei regolamenti parlamentari, delle procedure d'urgenza applicative dell'articolo. 72,

(1) Le carenze degli apparati statali e regionali e la loro incidenza nella proliferazione dei decreti - legge sono state riconosciute nella circolare, in data 22 gennaio 1982, inviata ai Ministeri dal Presidente del Consiglio. E' posto in rilievo in tale circolare che l'intempestiva previsione di adeguati interventi non può assolutamente porsi come fonte dell'urgenza. Nella stessa occasione è stata richiamata l'attenzione dei Ministri sulla puntuale osservanza dell'articolo 77 Cost., anche per un doveroso riguardo nei confronti dei programmi di lavoro adottati dal Parlamento.

(2) Com'è noto, nel novembre del 1981 e nel marzo del 1982 sono state apportate modifiche ai regolamenti della Camera e del Senato al fine di consentire, oltre una puntuale valutazione circa la rispondenza ai requisiti previsti dall'art.77., procedure più rapide per l'esame dei decreti - legge. E' da auspicare che tali modifiche siano in grado di ovviare, a partire dal 1982, agli inconvenienti segnalati nella presente relazione. Nei primi cinque mesi del corrente anno il numero dei decreti-legge è ammontato a 20, a fronte dei 38 del corrispondente periodo del 1981.

secondo comma, della Costituzione. E' in proposito, da segnalare l'elevato numero (28 dei 96 presentati) dei decreti-legge non convertiti e la conseguente prassi - divenuta quasi una costante nel nostro ordinamento - di reiterare con nuovi provvedimenti gli effetti di precedenti decreti non convertiti in legge. (1)

Tale è il caso dei decreti-legge n.3 del 2 gennaio, provvedimenti per la molluschicoltura, riproposto il 12 marzo (n.60) e (ultimo giorno) il 12 maggio (n.234) (2); n.37 dell'8 febbraio, assistenza sanitaria, ripresentato il 30 aprile (n.168) (3); n.247 del 28 maggio, blocco degli organici delle UU.SS.LL. ; riproposto il 29 luglio (n.400), il 26 settembre (n.538) e il 26 novembre (n.678) (4); n.252 del 28 maggio, cure erogate dal servizio Sanitario Nazionale, riproposto il 29 luglio (n.398) (5); n.250 del 28 maggio, partecipazione degli assistiti alle spese farmaceutiche, riproposto il 29 luglio (n.399) e il 26 novembre (n.680) (5); n.246 del 28 maggio, contenimento della spesa del bilancio statale e di quelli regionali, riproposto il 29 luglio (n.401), il 26 settembre (n.538) e il 26 novembre (n.677) (6); n.407 del 31 luglio, proroga degli sfratti, riproposto il 20 novembre (n.663) (5); n.620 del 4 novembre, tutela delle acque, dall'inquinamento, riproposto il 30 dicembre (n.801) (7).

(1) Alla eliminazione di questa prassi tende, fra l'altro, l'art. 20 del disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, presentato il 13 maggio 1982 (atto Camera n.3403).

(2) Convertito nella l.20.7.1981, n.381.

(3) Convertito nella legge 27.6.1981, n.331.

(4) Convertito nella legge 26.1.1982, n.12.

(5) Non convertiti in legge.

(6) Convertito nella l.26.1.1982, n.11.

(7) Convertito nella l.5.3.1982, n.62.

Per quanto concerne l'attività legislativa delegata, permangono casi di mancato esercizio di deleghe legislative.

Basterà qui richiamare, in proposito, a titolo di esempio, l'articolo 17, terzo comma, della legge 9 ottobre 1971, n.825, che prevede l'adozione di uno o più testi unici per il coordinamento delle norme di riforma tributaria e delle altre rimaste in vigore nella medesima materia: il termine della delega, prorogato una prima volta al 31 dicembre 1980 (1), è stato nuovamente prorogato al 31 dicembre 1982 (2). E, per restare nella materia tributaria, in gran parte inattuata è rimasta pure la delega di cui all'articolo 11 della stessa legge n.825 del 1971 in tema di riordinamento delle competenze dell'amministrazione centrale, di revisione delle circoscrizioni territoriali e delle competenze degli uffici periferici, di riordinamento delle attribuzioni degli organi di polizia tributaria, di decentramento e semplificazione dei procedimenti amministrativi.

(1) V. l'art. 12 della l.13.4.1977, n.114.

(2) V. l'art. 48 della l.14.4.1980, n.146 (legge finanziaria).

Sempre in tema di legislazione delegata, continua a manifestarsi la tendenza del Governo ad esercitare la delega nell'imminenza dello scadere del termine.

Dei sei decreti delegati emanati nel 1981, tre sono stati deliberati dal Consiglio dei Ministri l'ultimo giorno di scadenza della delega (1) e due il penultimo giorno (2).

Il fenomeno merita attenzione anche per i suoi riflessi sul fisiologico funzionamento del controllo esterno da parte della Corte, unico organo legittimato a verificare la conformità dei decreti delegati alla legge di delega e alla Costituzione (3).

(1) Trattasi dei decreti del Presidente della Repubblica in data 25 ottobre 1981, n.737, concernente sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di P.S. e regolamentazione dei relativi procedimenti; n. 738, concernente l'utilizzazione del personale delle forze di P.S. invalido per cause di servizio; n.742, sull'ordinamento della banda musicale di P.S.

(2) Decreti del Presidente della Repubblica in data 24 luglio 1981, n.551, concernente il passaggio ad altre Amministrazioni civili o ad altri corpi militari dello Stato del personale della P.S. proveniente dal soppresso ruolo dei funzionari; n.552 concernente l'anticipata cessazione dal servizio di alcune categorie di funzionari dell'attuale amministrazione della P.S. e di appartenenti al disciolto corpo delle guardie di P.S.

(3) L'art. 3 del citato disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri prevede che il testo del decreto legislativo adottato dal Governo sia trasmesso al Presidente della Repubblica, per la emanazione, almeno 15 giorni prima della scadenza della delega.

In materia regolamentare, sono stati emanati nel corso dell'esercizio 43 regolamenti, attinenti ai settori amministrativi del pubblico impiego (1), della contabilità pubblica (2), dei trasporti (3), della giustizia (4), delle poste (5), della sicurezza (6), dell'igiene alimentare (8) delle finanze (9), del turismo (10).

(1) Dd.P.R. n.131 del 6 marzo; n.141 del 6 marzo; n.338 del 3 aprile; n.270 del 2 giugno; n.271 del 2 giugno; n.310 del 9 giugno; n.337 del 9 giugno; n.483 del 6 febbraio; 13 agosto, contratto medici pediatri; 13 agosto, contratto medici generici; 23 agosto, contratto segretari comunali e provinciali; 23 agosto, contratto dipendenti accademie e conservatori di musica; 22 ottobre, contratto medici specialisti ambulatoriali.

(2) Dd. P.R. n.346 del 7 aprile; n.489 del 27 luglio, n.811 del 9 ottobre, n.758 del 25 settembre, n.764 del 26 ottobre.

(3) Dd. PR. n.145 del 24 marzo; n.497 del 29 agosto.

(4) Dd.P.R. n.125 del 17 marzo, n.129 del 10 febbraio; n.131 del 16 gennaio; n.350 del 30 aprile; n.312 del 6 maggio; n.313 del 6 maggio; n.322 del 21 maggio.

(5) Dd.P.R. n.336 del 28 aprile; n.282 del 6 giugno; n.521 del 10 agosto.

(6) Dd.P.R. n.66 del 6 febbraio; n.542 del 28 settembre; n.627 del 25 settembre.

(7) Dd.P.R. n.45 del 16 gennaio, n.341 del 13 febbraio.

(8) D.P.R. n.809 del 1 ottobre.

(9) Dd.P.R. n.10 del 15 gennaio; n.114 del 17 marzo; n.211 del 17 marzo; n.499 del 5 agosto; n.664 del 4 novembre; n.739 del 3 novembre.

(10) D.P.R. n.179 del 21 gennaio.

La principale notazione che può farsi in tale materia concerne il perdurare del ritardo nell'emanazione dei predetti provvedimenti, pur previsti tassativamente dalla legge.

Non sono stati ancora emanati, fra l'altro, il regolamento di esecuzione del decreto del Presidente della Repubblica 4 marzo 1976, n.328, relativo al riordinamento del Consiglio superiore della pubblica amministrazione; il regolamento di esecuzione della legge 3 aprile 1979, n.103, recante modifiche all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato; talune norme regolamentari previste dalla legge n.312 del 1980 (1) sul nuovo assetto retributivo-funzionale dei dipendenti civili e militari dello Stato; il regolamento per i servizi dell'A.I.M.A. previsto dall'articolo 7 della legge 13 maggio 1966, n.303; vari regolamenti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n.18, relativo all'ordinamento del Ministero degli affari esteri (2), e, in particolare, il regolamento per le spese da farsi all'estero; le norme per l'esecuzione della legge 27 dicembre 1973, n.878 recante provvidenze per l'industria cantieristica navale; quella per l'esecuzione del codice postale approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n.156.

(1) V. in proposito il successivo capitolo III. dedicato al personale.

(2) V. infra parte II, sez.II, cap.IX.

Alla base del ritardo con il quale il Governo provvede all'emanazione di norme regolamentari possono assumersi anche carenze organizzative e funzionali dell'apparato. Tali carenze, in qualche caso, si manifestano anche nella difettosa formulazione delle disposizioni sotto il profilo della tecnica normativa (1).

A ciò deve aggiungersi che è talvolta rilevabile nel comportamento dell'Amministrazione, la tendenza a non richiedere, neppure nei casi previsti dalla legge, il parere dell'organo di consulenza giuridica del Governo (2).

(1) Per rilievi critici sulla tecnica di formulazione di norme regolamentari, vedasi, da ultimo, il parere del Consiglio di Stato n.23/81 del 29 ottobre 1981 relativo al regolamento sulle procedure di raccolta, accesso, comunicazione, correzione, cancellazione ed integrazione dei dati e delle informazioni registrati negli archivi magnetici del Centro Elaborazione Dati di cui all'art. 2 della legge n.121/1981.

(2) Nel 1982 la Corte ha ritenuto non conformi a legge due regolamenti per omessa audizione del parere del Consiglio di Stato (v. Sez. Controllo, n.1237 del 18 marzo 1982, relativa al d.P.R. 19 dicembre 1981, recante disposizioni intese a regolare l'espletamento dei servizi di prevenzione e di vigilanza antincendi e n.1242 del 18 marzo 1982, relativa al d.P.R. 1 febbraio 1982, recante norme sulla disciplina delle imprese editrici e sulle provvidenze per l'editoria).

Capitolo II

ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. - Premessa

La tematica dell'organizzazione amministrativa dello Stato continua ad essere dominata dalla necessità di una revisione coordinata degli apparati, dei procedimenti e delle metodologie. Dopo l'avvento della Costituzione, tentativi in questo senso - ora più timidi e limitati, ora più consapevoli e radicali - non sono mancati; ma non hanno raggiunto i risultati desiderati. E' noto, in particolare, che anche in occasione del completamento dell'ordinamento regionale, dal disegno di quella che è poi divenuta la legge 22 luglio 1975 n. 382 sono state stralciate dapprima la parte relativa alla riforma del procedimento amministrativo e poi quella riguardante la riforma dei ministeri, che (diversamente dalla impostazione degli anni 1968-1970) avrebbe dovuto investire non solo l'ordinamento interno dei servizi ma anche le competenze stesse delle singole amministrazioni (1).

Con riferimento alle epoche più recenti, la Corte ha tra l'altro segnalato (2) come importanti iniziative - quali il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972 n.748 sulla dirigenza, il disegno di legge-quadro sul pubblico impiego e la legge 11 luglio 1980 n. 312 sul nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello

(1) Vedi la relazione della Corte per l'esercizio 1980, vol.I, Parte II, Sez.I, Cap.II, pagg.511-529.

(2) Vedi, da ultimo, la relazione della Corte per l'esercizio 1980, vol.I, cit.-

Stato - siano state adottate (o soltanto avviate) anteponendo l'assetto del personale alla riforma delle strutture (1), secondo una visione della quale solo assai di recente sono stati avvertiti gli inconvenienti (senza trarne tuttavia le dovute conseguenze)(2); e come, in queste condizioni, la postulazione, fatta nell'articolo 21 della legge n. 312 del 1980, dei principi di "partecipazione e responsabilità, democrazia, buon andamento e imparzialità; efficienza, economicità, efficacia e redditività dell'azione amministrativa" si riduca ad una semplice clausola di stile.

(1) Nella relazione al disegno di legge-quadro sul pubblico impiego (VIII legislatura, atto Camera n. 678, pag. 5) si afferma che la distribuzione del personale in livelli funzionali costituisce, fra l'altro, "la premessa indispensabile di ogni riforma organizzatoria e di ogni razionalizzazione delle strutture amministrative".

(2) Vedi il discorso su l'Iniziativa del Governo per una politica delle istituzioni, pronunciato il 23 ottobre 1981 dal Ministro per la funzione pubblica davanti alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, paragrafo 8, dove, con specifico riferimento al d.P.R. 30 giugno 1972 n. 748, si afferma: "... tra le varie accuse rivolte alla riforma della dirigenza intervenuta con il d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, particolare rilevanza assunse quella che attribui a tale riforma il difetto di aver fissato il numero dei dirigenti, prima ancora della individuazione degli uffici di livello dirigenziale. Di certo fu quello un errore che bisogna accuratamente evitare nella predisposizione delle nuove norme.

Ma a quale tipo di struttura occorre far riferimento per determinare il fabbisogno dirigenziale? Al tipo di struttura attuale o al nuovo tipo di struttura che si ha in animo di introdurre? Valutazioni improntate a criteri di logica e di coerenza lascerebbero deporre per la seconda soluzione, cioè per la pregiudizialità della riforma delle strutture rispetto alla riforma della dirigenza.

Peraltro, la completa riforma delle strutture verosimilmente richiede tempi non brevi nel mentre la dirigenza statale ha problemi pressanti..."

L'ampia presa di coscienza dei problemi di riorganizzazione segnata dal noto Rapporto del Ministro per la funzione pubblica, e dall'ordine del giorno del Senato del 10 luglio 1980, ha accelerato il dibattito intorno alla riforma della Pubblica Amministrazione e avviato numerose iniziative. Se però, da un lato, può essere ancora presto per vedere organiche e radicali soluzioni legislative, dall'altro sono stati compiuti, nel frattempo, interventi che sembrano porsi in contrasto con la predetta esigenza di coerenza e organicità, quali la ricordata legge 11 luglio 1980 n. 312, taluni interventi organizzativi di tipo "extra-ordinem" effettuati con le ultime leggi finanziarie, le disposizioni sulle qualifiche dirigenziali previste negli articoli 14 e 15 del decreto legge 6 giugno 1981 n. 283 (1), il nuovo disegno di legge sulla dirigenza.

Ulteriori preoccupazioni vengono, paradossalmente, dallo stesso arricchirsi del dibattito in corso, nel quale il problema della riforma dell'organizzazione amministrativa dello Stato è venuto a connettersi con la più ampia tematica della "riforma istituzionale". Ciò che andrebbe evitato è che tale connessione possa, sul piano operativo, dare adito a nuovi e non calcolabili rinvii della soluzione del problema in esame.

Gli anni '80, comunque, si aprono con un apparato amministrativo statale costituito dal vecchio troncone rimasto dopo il passaggio di uffici e competenze alle Regioni e da modifiche e aggiunte, anche importanti, adottate in forme episodiche e, per così dire, interstiziali (fra di esse, l'istituzione

(1) In seguito soppressi dalla legge di conversione 6 agosto 1981 n. 432.

di un ministero con decretazione d'urgenza) le quali, a causa di una non coordinata stratificazione del nuovo sul vecchio, si sono spesso dimostrate idonee a creare ulteriori disfunzioni o a sortire effetti paralizzanti e, in ogni caso, non sembrano collegate fra loro da un disegno unitario.

Questo apparato si muove, sostanzialmente, con procedure obsolete e secondo una logica puramente attuativa delle leggi (quasi vedesse tutto nei termini delle vecchie funzioni "giuridiche" dello Stato), senz'essere capace di percepire e assecondare il grado di urgenza e il livello di servizi che la collettività ad esso richiede. Anzi, lo spaccato dell'Amministrazione statale (e, in particolare, il rilievo che in essa hanno gli "uffici affari generali e personale", la mole degli adempimenti e del contenzioso relativi al rapporto d'impiego, le remore di tipo formalistico che agevolano una diffusa fuga dalle responsabilità), contribuisce a dare la sensazione di un apparato che tende fundamentalmente ad amministrare se stesso. Queste conclusioni, alle quali la Corte è già da tempo pervenuta sulla base dei dati del controllo, sono state di recente confermate dai risultati nella nota indagine sulla pubblica amministrazione affidata al FORMEZ.

Sicché, quella che un tempo veniva definita la "questione amministrativa" è divenuta una fondamentale questione sociale, dal momento che l'apparato statale, così com'è oggi, più che promuovere o assecondare il progresso del Paese, rischia di costruirne, in definitiva, un intralcio. E ciò pur non mancando la ricerca di una funzionalità esterna.

2. - Tendenze e prospettive nell'organizzazione dei pubblici poteri

a) Nell'ampia gamma dei problemi connessi con la riforma dell'assetto amministrativo dello Stato - richiamati di recente dal Ministro per la funzione pubblica in una linea di continuità col Rapporto e con riferimento allo stato dei provvedimenti volti a risolverli (1) - va, ancora una volta, sottolineata la necessità di provvedere, con legge, all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, in attuazione dell'articolo 95 della Costituzione.

Il tema è stato, com'è noto, specificamente affrontato nelle dichiarazioni programmatiche rese in Parlamento dell'attuale Presidente del Consiglio il 7 luglio 1981 (2), viene considerato "determinante per il futuro assetto istituzionale dell'Amministrazione" nel Piano triennale a medio termine 1981-1983 (3) e, con l'"ordine di servizio" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.251 del 12 settembre 1981, ha ricevuto quello che è stato inteso come un principio di svolgimento (4). E va pure ricordato lo specifico rilievo con

(1) Vedi il citato discorso su l'Iniziativa del Governo per una politica delle istituzioni del 23 settembre 1981 e la replica che gli ha fatto seguito il 21 ottobre 1981.

(2) Vedi Senato della Repubblica, Resoconto sommario, 7 luglio 1981, atto 344, allegato, pagg. 26-27.

(3) Documento Senato XXVI, n. 1, pag. 42.

(4) L'"ordine di servizio", nel testo integrato in data 28 novembre 1981 (vedi Gazzetta Ufficiale n. 3 del 5 gennaio 1982), ripartisce il Gabinetto della Presidenza in quattro dipartimenti e otto uffici, stabilendo che "alla Presidenza del Consiglio dei ministri fanno altresì capo i dipartimenti per la funzione

tabile che - in conformità delle osservazioni della Corte (1)- lo stato di previsione della spesa della Presidenza e degli organi ad essa finanziariamente collegati ha assunto nell'ambito del bilancio per il 1982 (2).

La Corte osserva, in proposito, che non si tratta di imbrigiare con norme di legge un ruolo politico che certamente ha bisogno della massima libertà d'azione, ma di creare e istituzionalizzare un apparato che possa invece esaltare quel ruolo: non a caso l'articolo 95 della Costituzione si riferisce alla Presidenza come struttura. D'altra parte, solo una visione ristretta dell'attività amministrativa potrebbe indurre ad espungere da tale ambito il mantenimento dell'unità d'indirizzo amministrativo (oltre che politico) e la promozione e il coordinamento dell'attività dei ministri, che non sono se non l'aspetto connettivo di quell'attività (3).

pubblica, per la ricerca scientifica e tecnologica, per gli affari regionali e per gli affari comunitari, ai quali sono preposti ministri senza portafoglio". Dispone pure che i dipartimenti e gli uffici siano retti da persone prescelte dal Presidente del Consiglio e coordinate dal Capo di gabinetto. I quattro Dipartimenti ai quali sono preposti ministri senza portafoglio sono organizzati da questi ultimi, d'intesa col Presidente del Consiglio. Nelle citate dichiarazioni programmatiche, l'ordine di servizi recentemente sostituito con altro del 29 aprile 1982, che lascia inalterato il sistema dipartimenti-uffici (v. G.U. n.140 del 24 maggio 1982) viene visto anche come una "premessa" alla legge sulla Presidenza del Consiglio. Sul relativo disegno di legge-presentato il 13 maggio 1982, atto Camera n.3403 - v. il capitolo dedicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

(1) Vedi relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1980, vol. II, cap. I.

(2) vedi pure l'art. 43 della legge finanziaria per il 1982.

(3) Sui poteri amministrativi del Presidente del Consiglio dei Ministri si veda: Corte dei conti, Sez. controllo Stato, 26 giugno 1981, n.1175.

La Corte non ha mancato di sottolineare, nelle precedenti relazioni (1), quanto siano ormai vasti i settori che postulano la possibilità effettiva che il Presidente svolga le indicate funzioni: le posizioni di politica economica da assumere presso i vari organismi internazionali e, in particolare, nell'ambito della Comunità economica europea; le esigenze della gestione dei rapporti tra lo Stato e le regioni e, in particolare, l'esercizio del potere d'indirizzo e coordinamento; la funzione d'intermediazione nel "confronto delle parti sociali" che, specie in periodi di crisi economica (e lo si è visto di recente), può facilitare la governabilità; le funzioni in materia di contrattazione collettiva nel settore del pubblico impiego. E palesi esigenze di sempre maggior coordinamento emergono nel campo della sicurezza interna e in quello della protezione civile.

Orbene, non può disconoscersi che il raggiungimento di risultati positivi nell'esercizio di tali compiti è legato alla esistenza di un apparato proprio della Presidenza, legislativamente definito, un apparato che - lungi dal riprodurre in forma ridotta le strutture dei vari ministeri e dal condizionare in modo rigido il Presidente - fornisca in forma istituzionale e organizzata strumenti informativi, di analisi, di elaborazione, di verifica dei risultati dell'azione amministrativa e di governo.

E' appena il caso di aggiungere che, col medesimo provvedimento legislativo, potrebbero essere disciplinati le at-

(1) Vedi, in particolare, nella relazione relativa all'esercizio 1979, i capitoli sulla organizzazione della pubblica amministrazione e sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

tribuzioni e il funzionamento del Consiglio dei Ministri - retti ancora dalle vecchie norme del regio decreto 14 novembre 1901 n. 466 - e, in particolare, razionalizzato il ricorso alla figura del ministro senza portafoglio, tanto più quando a quest'ultimo vengono affidate funzioni amministrative sostanziali (1).

La necessità di dare all'articolo 95 della Costituzione la più rapida attuazione è, del resto, specificamente confermata dalle implicazioni operative della legge 5 agosto 1978 n. 468, cioè dalla nuova configurazione che è stata data al meccanismo di governo della finanza pubblica, vista come elemento strategico della politica economica generale. A questo proposito, la Corte ha per tempo e ripetutamente (2) sottolineato quello che appare il significato centrale della riforma del bilancio introdotta con la legge citata, vale a dire la netta correzione di tendenza che essa realizza rispetto ad un inequivoco indirizzo legislativo precedente.

Tale indirizzo, puntando su programmazioni di settore, ha espresso una correlativa serie di comitati interministeriali (CIPES, CIPI, CIPAA) che, seppure formalmente costituiti nell'ambito del CIPE, hanno proprie specifiche attribuzioni e, per quanto attiene ai poteri istruttori e di pro-

(1) Vedi gli artt. 10 e seguenti del testo unico: approvato con d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno); l'art. 21 della legge 26 giugno 1965 n. 717, l'art. 18 della legge 27 febbraio 1967 n. 48, l'art. 4 della legge 25 ottobre 1968 n. 1089, gli artt. 4 e 10 della legge 12 agosto 1977 n. 675; la legge 2 maggio 1976 n. 183 e, in particolare, la recente legge 17 febbraio 1982 n. 46 (Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica).

(2) Vedi la relazione per il 1978, (Vol. I, pagg. 283 e segg.) e quelle successive.

posta, si collegano ai ministeri competenti per materia; la legge n. 468, invece, esprimendo una concezione integrale e centripeta della gestione della finanza pubblica, postula una diversa e correlativa copertura amministrativa. Da qui la necessità di un riordinamento degli apparati preposti al governo della economia e della finanza pubblica e, segnatamente, di una riconsiderazione dell'accenno pluralismo di centri istruttori e decisionali, in una visione agganciata dell'effettivo esercizio dei poteri di cui all'articolo 95 della Costituzione.

b) Mentre però non si rinvengono a tutt'oggi iniziative rivolte al soddisfacimento della istanza alla quale si è accennato, gli interventi organizzativi effettuati in materia di finanza pubblica dopo l'entrata in vigore della legge n. 468 sembrano perseguire un filone di sperimentazioni "extra ordinem", fin qui occasionato dalle leggi finanziarie.

La legge 24 aprile 1980 n. 146 ha così costituito, nello ambito dell'Amministrazione finanziaria e alle dirette dipendenze del Ministro, il "Servizio centrale degli ispettori tributari" (1), cui è stato affidato il controllo sull'attività di accertamento degli uffici e sulle verifiche della Guardia di finanza, con la possibilità di utilizzare a tal fine gli ispettori compartimentali e di effettuare, in via straordinaria, verifiche e controlli diretti sui contribuenti (articoli 9 e seguenti).

(1) Vedi pure il regolamento di attuazione approvato col d.P.R. 15 gennaio 1981 n. 10.

La legge 30 marzo 1981 n.119 ha introdotto una "Commissione tecnica per la spesa pubblica" (1), operante presso il Ministero del Tesoro, alla quale compete effettuare analisi di efficienza della spesa nei vari settori (suggerendo, eventualmente, interventi correttivi); valutazioni degli effetti finanziari dei nuovi provvedimenti legislativi, delle leggi pluriennali di spesa già in vigore nonché degli altri provvedimenti che abbiano riflessi rilevanti sulla spesa di tutti i centri pubblici di spesa; analisi delle risultanze contabili con particolare riguardo al rapporto costi-ricavi nel quadro degli obiettivi e degli indirizzi del programma di governo; analisi del funzionamento di organi di enti pubblici e della speditezza delle procedure di spesa (articolo 32.)

La legge finanziaria per il 1982, infine, istituisce, presso la Segreteria generale della programmazione economica, in via transitoria (fino al riordinamento del Ministero del bilancio), il "Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici", che ha compiti di istruttoria tecnica dei piani degli investimenti pubblici, con specifico riguardo alla valutazione costi-benefici ed in via preliminare all'esame da parte del CIPE e del Consiglio dei Ministri. Anche qui esiste un collegamento tra l'attività del Nucleo e quelle delle competenti commissioni permanenti del Parlamento,

(1) La Commissione è stata costituita, per la prima volta, con d.m. 10 novembre 1981.

alle quali il Ministro fornisce, su richiesta, informazioni, notizie e documenti (1).

Un giudizio adeguato sui nuovi organi non è ancora possibile, data la loro recente o recentissima istituzione. Quello che oggi si può dire è che, mentre mirano a costituirsi come strumenti per un migliore governo della finanza pubblica e quindi dell'economia, sembrano implicare un atteggiamento di rinvio o di rinuncia al riordinamento degli organi di amministrazione attiva tradizionalmente preposti al settore, atteggiamento le cui motivazioni e implicazioni appaiono di incerta natura e significato.

A parte, poi, la composizione collegiale di tali organi (anche se non di tutti) che, se certamente è un modulo idoneo alla migliore ponderazione delle deliberazioni, si presenta anche come strumento atto a disperdere le responsabilità, è da considerare che accanto ad essi restano - depotenziati - gli organi tradizionali, donde la possibilità di tensioni o duplicazioni, mentre rimane, in particolare, inappagata l'esigenza di collaborazione

(1) Sul "Nucleo di valutazione" (anche con riguardo al sistema informativo previsto a supporto della sua attività: SIPEN) si veda pure il Piano a medio termine 1982-84, pag. 13-21. Il "Nucleo" trova un precedente nel "Gruppo di esperti con compiti di verifica e accertamento degli investimenti pubblici" costituito presso il Ministero del Bilancio con d.m. 6 marzo 1981, sulla base di apposita deliberazione del CIPE. Vedi, in proposito, Corte dei Conti, Sezione di Controllo, 16 ottobre 1980 n.1101. Vedi pure, infra, il capitolo dedicato al Ministero del bilancio e della programmazione economica.

tra Bilancio e Tesoro. (1)

c) Formule organizzative di recente sperimentazione e sistemazioni tradizionali convivono in quello che — anche per i suoi aspetti politico-sociali — può essere considerato il fatto normativo più saliente del 1981, e cioè la legge 1° aprile 1981 n.121, che reca il nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

Il carattere "civile" che ora qualifica tutta la nuova amministrazione significa per il Corpo delle guardie di pubblica sicurezza — che viene disciolto insieme con il Corpo di polizia femminile e assoggettato in linea di massima alle norme relative agli impiegati civili dello Stato — il recupero di uno "status" del quale ha già goduto in passato (2).

L'istituzione, poi, del "Dipartimento della pubblica sicurezza" — che ha come compiti specifici l'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica, il coordinamento tecnico-operativo delle forze di polizia, la direzione e amministrazione della Polizia di Stato e la direzione e gestione dei supporti anche per le esigenze del Ministero dell'Interno — si pone nel quadro di una formula — appunto, quella dipartimentale — invalsa — da non molto ma che non ha finora un suo contenuto tipico.

Non può non notarsi infatti la differenza tra il "Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo" creato presso il Ministero degli affari esteri con la legge 9 febbraio 1979 n. 38

(1) Per ciò che riguarda, in particolare, la Commissione tecnica per la spesa pubblica l'art.32,ultimo comma, della legge n.119/1981 pone direttamente sulla Commissione l'obbligo di fornire al Parlamento le informazioni, le notizie e i documenti che le competenti commissioni permanenti ritenessero utili per i propri compiti. Nel disegno iniziale della legge finanziaria per il 1982 tale norma veniva sostituita con altra — più aderente al sistema costituzionale dei rapporti Parlamento-Governo — che spostava l'obbligo predetto sul Ministro del tesoro. Di questa nuova norma, stralciata dal testo dalla legge finanziaria 1982, non può che auspicarsi l'introduzione.

(2) V.infra, Parte II, Sez.II, il Cap.XIV dedicato al Ministero dell'interno.

ed equiparato ad una direzione generale, che opera in regime di gestione fuori bilancio ed è posto al centro di un complesso sistema di collegamenti orizzontali e verticali (al di sopra del direttore generale c'è, fra l'altro, un "comitato direzionale") (1) e il dipartimento istituito con la legge 121 del 1981, cui è preposto il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza e che si articola in nove uffici e direzioni centrali da affidare a dirigenti generali. E connotazioni ancora diverse assume la formula dipartimentale in relazione all'ufficio del Ministro per la funzione pubblica (2), all'ordinamento dell'Università (3), all'istituendo servizio nazionale della protezione civile (4).

Un terzo profilo che caratterizza la nuova organizzazione della pubblica sicurezza è, infine, il permanere di due autorità a livello provinciale. Secondo la tradizionale impostazione, accanto al questore, che ha "la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico-operativo, dei servizi d'ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego a tal

(1) Vedi in proposito la relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1980, vol. II, cap. IX.

(2) Vedi l'art. 25 bis del disegno di legge-quadro sul pubblico impiego nel testo approvato dalla I Commissione della Camera dei deputati (d.d.l. n. 678), che prevede il "dipartimento per la funzione pubblica" nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

(3) Vedi l'art. 10 della legge 21 febbraio 1980 n. 28 e gli artt. 83 e seguenti del d.P.R. 11 luglio 1980 n. 382.

(4) Vedi l'art. 12 del disegno di legge A.C. n. 3140 che istituisce il Dipartimento per la protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

fine della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione" (articolo 14) è stato mantenuto con poteri di sovrintendenza, il prefetto (1).

d) Figura organizzativa originale e fin qui inedita è quella che la nuova legge sulla editoria (5 agosto 1981, n. 416) ha posto a presidio specifico della propria attuazione.

Si tratta del "garante", la cui istituzione mira a "consentire la continuità dell'azione di vigilanza del Parlamento".

Sebbene il garante - alle cui dipendenze è posto un ufficio di segreteria - abbia, "ratione materiae", rapporti privilegiati con la Presidenza del Consiglio dei ministri (Servizio della editoria), non è incardinato nel relativo apparato nè è verso la Presidenza in una posizione che possa qualificarsi di dipendenza funzionale. È piuttosto un organo autonomo rispetto alle amministrazioni statali, direttamente collegato col Parlamento (2), ai cui Presidenti spetta, congiuntamente, il potere di nominarlo (3).

In vista del fine che la sua istituzione tende a perseguire, il garante ha poteri d'iniziativa (fondamentalmente volti ad impedire il costituirsi di posizioni di monopolio editoriale: vedi articoli 4, 5, 48 e 49), di vigilanza (in particolare, sul regi-

(1) Per gli aspetti relativi al grado di attuazione che la legge 121 del 1981 ha ricevuto fino ad oggi, si veda il cap. XIV del vol. II di questa relazione.

(2) Tuttavia la relazione semestrale sullo stato dell'editoria ed altre comunicazioni scritte debbono essere presentate dal Garante al Parlamento "per il tramite del Governo" (artt. 8 e 9).

(3) La nomina è stata effettuata con la determinazione congiunta di Presidenti dei due rami del Parlamento in data 12 novembre 1981. Sulla organizzazione, il funzionamento e la disciplina delle spese dell'Ufficio del garante v. il d.P.R. 26 dicembre 1981 n. 1058.

stro nazionale della stampa: articolo 11) e di referto al Parlamento (articolo 8).

La creazione recente dell'organo non consente ancora di avanzare alcun giudizio circa la funzionalità della sua formula e l'estensibilità di quest'ultima ad altri settori.

e) Un'anticipazione appare, "nell'ambito della riforma delle aziende autonome dello Stato" (1), il decreto del Presidente della Repubblica 24 marzo 1981 n. 145 che, in attuazione della delega contenuta nella legge 23 maggio 1980 n. 242, detta l'ordinamento dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale (AAAV) (2).

E' opportuno ricordare che, secondo il Rapporto citato, il problema della riforma, almeno per le cosiddette aziende-imprese, non ha carattere istituzionale ma aziendalistico; si tratta di vedere "com'è possibile avere un'organizzazione produttiva che sia a) efficiente, b) gravi sul popolo dei contribuenti in misura tollerabile. Le forme istituzionali sono puramente consequenziali" (3). Da parte sua, il Senato, pur sottolineando la necessità di rivedere l'ordinamento delle aziende autonome "secondo una logica che accentui la loro autonomia e responsabilizzazione ed eviti ogni irrazionale proliferazione", ha escluso esplicitamente l'opportunità della loro

(1) Vedi l'art. 1 della legge 23 maggio 1980 n. 242.

(2) Lo statuto dell'Azienda è stato approvato col d.P.R. 16 dicembre 1981 n. 842.

(3) Rapporto del Ministro per la funzione pubblica, cit., punto 5.7.

privatizzazione (1).

In questo quadro - mentre lo schema di una disciplina di principio "delle aziende, delle amministrazioni e degli istituti autonomi dello Stato", elaborato sulla base dei risultati ai quali è pervenuta un'apposita commissione di studio (2), non si è ancora tramutato in disegno di legge e hanno preso l'avvio varie singole iniziative - la necessità impellente di provvedere alla ristrutturazione dei servizi di assistenza al traffico aereo civile ha portato alla istituzione, dapprima e come struttura transitoria, di un Commissariato per l'assistenza al volo (3) che nella sua pur breve esistenza (4), non ha mancato di porre qualche problema intorno alla sua natura giuridica (5) e, successivamente, della indicata Azienda autonoma di assistenza per il traffico aereo generale.

(1) Ordine del giorno del Senato del 10 luglio 1980, punto IV,2.

(2) Le norme preconizzate si applicherebbero subito all'Azienda autonoma dei monopoli di stato, all'Azienda delle poste e telecomunicazioni, all'Azienda dei telefoni di stato, all'Azienda per gli interventi sul mercato agricolo, all'Azienda Nazionale autonoma strade, all'Istituto superiore di sanità, all'Istituto Superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro e successivamente alle altre aziende di servizio o istituti individuati con decreti delegati.

(3) Vedi il d.l. 24 ottobre 1979 n. 511 convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 1979, n. 635.

(4) Il Commissariato è stato soppresso con d.m. 21 giugno 1982, ai sensi dell'art. 38 del d.P.R. 24 marzo 1981 n. 245.

(5) In relazione all'art. 5-bis aggiunto al d.l. 24 ottobre 1979 n. 511 con la legge 22 dicembre 1979 n. 635 (per il quale il controllo esterno della Corte dei conti sul Commissariato per l'assistenza al volo civile è svolto con le modalità previste dalla legge 21 marzo 1958 n. 259, cioè con le modalità stabilite per il controllo sugli enti ai quali lo Stato contribuisce

Sotto l'antica etichetta di "azienda" e in un contesto normativo largamente modellato sul disegno di legge per la riforma dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato (1), sembra tuttavia di poter intravedere le linee di una sostanziale "entificazione" di questo tipo di strutture a carattere imprenditoriale e la crisi del tradizionale modello uniforme di azienda statale. E infatti l'Azienda autonoma di assistenza al volo - al pari della progettata "Azienda nazionale delle ferrovie" - non solo viene dotata di autonomia amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria ma anche di personalità giuridica; e non solo è previsto per essa un consiglio di amministrazione con poteri deliberanti ma anche un presidente che ne ha la rappresentanza legale e un collegio di revisori; e, per quanto riguarda l'ordinamento contabile e i controlli esterni, vengono richiamati, rispettivamente, il regolamento in vigore per gli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975 n. 70 (2) e il tipo di controllo che la Corte dei conti esercita sugli enti ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria, ai sensi degli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della legge 21 marzo 1958 n. 259.

Nell'alveo delle tradizionali aziende autonome tende invece a restare la revisione di strutture preposte alla produzione di beni e servizi per l'amministrazione pubblica o per

in via ordinaria), è sorta questione se il Commissariato fosse un ente a sé ovvero un organo dello Stato. La questione è stata decisa nel secondo senso; vedi Corte dei conti, Sezione del controllo, 20 marzo 1980 n. 1056.

(1) Vedi atto Camera n. 1987, VIII legislatura.

(2) Approvato con d.P.R. 28 dicembre 1979, n. 696. Accanto a questo regolamento, richiamato "in quanto applicabile", è prevista l'emanazione di un regolamento contabile che tenga conto delle particolari esigenze dell'Azienda, anche in deroga alle norme sulla contabilità di Stato.

la collettività, che non comportano un corrispettivo. Così, nel riordinamento - da tempo suggerito dalla Corte (1) - dell'Azienda per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA), il tipo di compiti affidati all'azienda - interventi comunitari ai fini della commercializzazione dei prodotti agricoli, provvidenze a sostegno dei settori agricoli, approvvigionamento e immissione sul mercato di alcuni beni di largo consumo, o il ritiro dei medesimi, fornitura di aiuti alimentari a Paesi terzi - non "porta automaticamente alla ricerca di un tipo di struttura totalmente diverso da quello attuale, potendosi ravvisare in quello esistente la capacità di rispondere efficacemente all'attuazione degli interventi con opportune modifiche ai livelli decisionali e alle modalità operative" (2). Sicché il nuovo che viene proposto e mutuato dalla disciplina degli enti pubblici (presidente, collegio dei revisori, controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958 n. 259 e tramite apposito ufficio) va a combinarsi col vecchio (applicazione al personale dello stato giuridico dei dipendenti civili dello stato, bilancio di previsione da redigere secondo le norme di contabilità generale dello Stato, etc.) in modo da non spostarne il centro di gravità (3).

In termini in gran parte analoghi viene impostata la riforma della Cassa depositi e prestiti (4).

(1) Vedi in proposito le considerazioni richiamate nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1980, vol. II, cap. IV.

(2) Vedi la relazione al disegno di legge recante "disposizioni per il riordinamento dell'Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo", atto Camera n. 1897 pag. 3.

(3) Vedi il testo del disegno di legge unificato n. 1646 approvato dalla XI Commissione permanente della Camera dei deputati il 12 novembre 1981. V. pure, infra, il capitolo dedicato all'AIMA.

(4) Vedi atto Camera n. 2014, VIII legislatura.

Nel segno di una rinnovata "specialità", si muove la progettata riorganizzazione della Cassa per il Mezzogiorno, che mette a profitto, adeguandole, formule organizzative già sperimentate nel settore degli enti di gestione e in quello delle grandi banche dotate di sezioni speciali di credito (1).

La scadenza, al 31 dicembre 1980 (2), della legislazione speciale per il Meridione e il permanere di un problema del Mezzogiorno - che, se non è più quello di un nord industriale e di un sud agricolo quale si presentava nell'immediato dopoguerra, esprime tuttavia, a nuovi livelli, un grave ed evidente divario tra il sud e il resto del Paese in termini di infrastrutture, occupazione e produttività - hanno condotto alla ideazione di un apparato motore degli interventi che mira a contemporaneamente l'esigenza di unità dell'azione straordinaria con l'istanza di specializzazione delle strutture operative. Il nuovo organismo, che dovrebbe durare fino al 31 dicembre 1991, risulterebbe infatti costituito da un corpo principale (la Cassa per il Mezzogiorno) e da due autonome unità amministrative e funzionali (le "agenzie") aventi propria personalità giuridica (3). La Cassa provvederebbe ai servizi generali e comuni; delle agenzie, l'una sarebbe preposta alla realizzazione dei progetti speciali, l'altra attenderebbe fondamentalmente a compiti d'incentivazione per i settori produttivi e di ricerca scientifica.

(1) Vedi il disegno di legge su "Interventi straordinari nel Mezzogiorno per il decennio 1982-1991", atto Camera n. 2276.

(2) Termine da ultimo prorogato al 30 giugno 1982 (decreto-legge 26 novembre 1981 n. 679, convertito con modificazioni, nella legge 26 gennaio 1982 n. 13).

(3) Tanto per la Cassa quanto per le Agenzie è previsto il controllo della Corte dei conti, secondo le modalità di cui agli artt. 4, 7, 8 e 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259.

La disegnata riorganizzazione — nella quale, fra l'altro, al trasferimento alle regioni e agli enti locali di opere attualmente gestite dalla Cassa si accompagnerebbe il graduale trasferimento anche del relativo personale — tenderebbe così ad impedire che l'attuale organismo assuma proporzioni esorbitanti.

f) Concepita come formula generale per adeguare il funzionamento della Pubblica Amministrazione alle esigenze di una moderna conduzione della cosa pubblica, nata in un quadro strutturale e funzionale che abbisognava anch'esso di radicale ripensamento, la dirigenza statale ha presentato subito due ordini di problemi che si son venuti aggravando nel tempo. Da un lato, la sua stessa articolazione ha mantenuto le tradizionali dimensioni burocratiche; dall'altro, i sistemi di accesso in concreto utilizzati ne hanno contraddetto la figura. Ulteriori fattori esterni ma con essa strettamente collegati — come la carenza nell'esercizio dei poteri ministeriali di cui all'articolo 3 commi primo e terzo e dell'articolo 14 commi secondo e terzo del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972 n. 748 — hanno anch'essi cospirato a privarla del suo reale significato (1).

Il rilancio dell'istituto, che, dopo un recente tentativo di semplice ritocco (2), viene ora proposto (3), parte dalla concezione della dirigenza come "struttura di vertice della pubblica amministrazione, momento naturale di raccordo tra politica e amministrazione" (4) e, in questa prospettiva, mira allo

(1) Vedi le relazioni della Corte dei conti a partire da quella relativa all'esercizio 1972.

(2) Vedi gli artt. 14 e 15 del decreto-legge 6 giugno 1981 n. 283 soppressi con la legge di conversione 6 agosto 1981 n. 432.

(3) Vedi il disegno di legge di delega n. 3067 presentato alla Camera dei deputati il 12 gennaio 1982. (V. pure la proposta di legge del Deputato Ciannonea, A.C. n. 3157).

(4) Vedi, in questi termini, l'ordine del giorno del Senato del 26 giugno 1980, punto 9, e gli ordini del giorno del 10 luglio 1980, del Senato e 12 marzo 1980 della Camera dei deputati; la risoluzione 24 settembre 1981 n. 7-00138 della Ia Commissione affari costituzionali della Camera. Vedi pure il noto Rapporto

allargamento della sfera di poteri dei dirigenti (comprendendovi quello di organizzare autonomamente, nell'ambito delle linee d'indirizzo politico-amministrativo formulate dal ministro; i tempi, i modi ed i mezzi più idonei dell'azione amministrativa), alla effettività della loro preposizione ai più ampi comparti delle amministrazioni, alla affermazione della loro responsabilità per l'osservanza delle direttive generali e dei programmi di massima formulati dal ministro, per il buon andamento, l'imparzialità e per il conseguimento dei risultati dell'azione dell'ufficio " da valutare anche sotto l'aspetto di soddisfacimento dell'interesse pubblico". Vengono inoltre previsti, in linea di massima, la riduzione delle attuali qualifiche dirigenziali a due (dirigente e dirigente generale), la loro unificazione in un ruolo unico (1), meccanismi di mobilità esterna ed interna, corsi selettivi di formazione dirigenziale, ai quali potrà partecipare personale esterno all'amministrazione, un trattamento economico rispettoso dell'articolo 36 della Costituzione - "fermo restando il vigente principio di onnicomprensività - e volto a perseguire la perequazione delle condizioni economiche all'interno del settore pubblico.

presentato al Parlamento dal Ministro per la funzione pubblica nel 1979 (par.4-7), il parere del Consiglio Superiore della Pubblica amministrazione, ad.gen., 15 gennaio 1980 e il parere del Consiglio di Stato, ad.gen., 10 aprile 1980.

(1) Si ricorda che il ruolo unico dei dirigenti, istituito direttamente con l'art. 7 della legge 22 luglio 1975 n. 382, non è stato mai attuato. Sulla vicenda dei ruoli unici in generale si veda la relazione della Corte per il 1980, vol. I, parte II, Sez. I, cap.III, paragrafo 3 b).

Naturalmente, non è ancora possibile un giudizio adeguato su una iniziativa così rilevante per l'assetto futuro della pubblica amministrazione, sia per le modifiche che l'iniziativa potrà subire nel suo "iter" parlamentare sia perchè, trattandosi di una delega al Governo, la nuova dirigenza potrà offrire tratti definiti solo quando la delega sarà stata attuata.

Non può tuttavia non notarsi sin d'ora che il provvedimento nasce nuovamente condizionato dalla circostanza di dover precorrere la riforma delle strutture. Questo condizionamento si riflette non solo sul completo appagamento dell'istanza di effettività della preposizione dirigenziale, che nel provvedimento, allo scopo di evitare gli errori del passato, si tende a sottolineare (1), ma anche sui contenuti delle funzioni dirigenziali - la riforma della dirigenza viene considerata, giustamente, "riforma di contenuti prima ancora che di numeri" (2) - dal momento che la riorganizzazione dei ministeri non potrà non prendere le mosse da una ridefinizione delle rispettive funzioni. E ciò per tacere della incidenza della mancata revisione di procedimenti e metodologie.

Quanto poi all'indirizzo politico-amministrativo formulato dal ministro e alla responsabilità dei dirigenti per l'osservanza delle direttive generali e dei programmi di massima, è evidente che la mancanza di tali atti (così diffusa, come la Corte ha costantemente documentato), brucia la funzione di

(1) È prevista l'indisponibilità "forfettaria", per un periodo di 5 anni, di un terzo dei posti della dotazione organica complessiva delle qualifiche dirigenziali.

(2) Vedi la relazione al citato disegno di legge 3067.

"raccordo tra politica e amministrazione" propria del dirigente e consegna o la politica nelle mani dell'amministratore o, più verosimilmente, l'amministratore nelle mani della politica, vanificando l'allargamento dei poteri della dirigenza.

La mobilità interna ed esterna dei dirigenti, l'esercizio della dirigenza per incarico e l'ammissione ai corsi dirigenziali anche di personale estraneo all'amministrazione, infine, possono anche essere visti in chiave positiva. E' chiaro però che il risultato di un'adeguata circolazione delle esperienze, di una maggiore qualificazione dell'elemento umano nella pubblica amministrazione e, in definitiva, del miglioramento della qualità del servizio è legato alla dimensione delle predette innovazioni.

3. - L'ordinamento degli uffici

Le innovazioni, le riforme settoriali, le "rivisitazioni" progettate, delle quali si è inteso offrire più sopra una veduta d'insieme, esprimono ovviamente le istanze di miglioramento dei servizi della Pubblica Amministrazione che vanno emergendo nell'uno e nell'altro degli innumeri comparti in cui si esplica l'azione di quest'ultima. In assenza di un organico quadro di riforma nel quale le predette iniziative possano armonicamente comporsi, sembra tuttavia legittimo ritenere che difficilmente esse potranno sortire il grado d'incidenza che la loro adozione ha di mira, quand'anche, per la difficoltà di coordinare il nuovo col vecchio, non siano destinate a provocare ulteriori disfunzioni.

In ogni caso, circa lo stato presente delle strutture am-

ministrative statali, appaiono sempre pertinenti le notazioni che seguono.

Il completamento dell'ordinamento regionale, affidato al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616, avrebbe dovuto condurre ad una chiarificazione definitiva dei rapporti tra lo Stato e le Regioni e ad un sostanziale mutamento - in termini di esaltazione dei compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento, verifica - della fisionomia di quelle amministrazioni delle quali sono state trasferite consistenti funzioni (Agricoltura, Lavori pubblici, Sanità Lavoro, Industria). E' invece accaduto che - a parte fatti dilatori verificatisi già a livello legislativo (per esempio, in materia di edilizia pubblica, demanio marittimo, di opere idrauliche) con riferimento alle prescrizioni dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 616 (1) - in alcuni casi non sono state neppure attuate le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 617 circa la soppressione di uffici e comunque non sono cambiate le caratteristiche operative delle predette amministrazioni, delle quali qualcuna

(1) Com'è noto, non è stata ancora emanata la normativa statale prevista dall'art. 94 comma terzo del d.P.R. n. 616 del 1977 (in materia di Commissioni di vigilanza per l'edilizia economica e popolare) e non è stata compiuta l'identificazione delle aree di cui all'art. 59 dello stesso decreto (demanio marittimo, lacuale e fluviale).

Il termine di cui al secondo comma dell'art. 89 del decreto (opere idrauliche) è stato prorogato due volte nel corso del 1981: prima col d.l. 28 febbraio 1981 n. 35 (convertito in legge 28 aprile 1981 n. 162) e successivamente col d.l. 22 dicembre 1981 n. 789 (convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 1982 n. 53).

si attarda nell'esercizio di competenze " a stralcio" in materie trasferite alle regioni(1).

In queste condizioni e considerati gli altri punti di conflittualità Stato - Regioni, appare di estremo interesse la progettata istituzione di una "Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome", come sede che, attraverso il confronto, il dibattito e le intese, possa facilitare l'accomodamento di ciascuna delle parti al ruolo designato dalla Costituzione e un armonico funzionamento di tutto il sistema. (2)

Connesso con la più vasta tematica delle condizioni di attuabilità delle leggi - sulla quale ha riferito un'apposita commissione di studio (3) - può considerarsi il problema della ripartizione di competenze fra i vari ministeri, la quale, come la Corte ha ripetutamente segnalato, non sempre si fonda su criteri univoci, tali cioè da impedire intersecazioni e duplicazioni. A questo riguardo, appare esemplare il caso di quel nutrito gruppo di ministeri preposti alla produzione e agli scambi, per il quale la Commissione incaricata di formulare proposte di riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato, sulla base delle direttive contenute nell'ordine del giorno del Senato 10 Luglio 1980, ha di recente suggerito l'accorpamento in un'unica struttura (4).

(1) Vedi per esempio infra.parte II, sez.II cap.II (Agricoltura e foreste)

(2) V. il rapporto sullo stato delle autonomie del Ministro, per gli affari regionali, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1982. e l'art. 17 del citato disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

(3) La relazione è stata presentata al Parlamento il 17 giugno 1981.

(4) All'interno di questo gruppo di ministeri - si legge nella relazione della Commissione - vi è infatti una divisione per tipo di attività (agricoltura, industria, commercio), tradizionale ma superata (sono sempre più stretti i legami tra produzione agricola, industria e distribuzione); vi è un ministero la

Spostamenti di competenze, legislativamente non previste, si realizzano poi, all'interno di talune amministrazioni, sotto l'urgenza di provvedere in settori che reclamano tecniche nuove o tempestività d'interventi. Il fenomeno si presenta come caratteristico delle Amministrazioni preposte al governo dell'economia, dove la compressione dell'apparato ordinario può sfociare nella creazione e nel potenziamento di "staff" tecnici propri dei ministri con i quali, in definitiva, "va avanti" l'amministrazione (1); ma non manca neppure in altre

cui competenza è determinata in relazione alla destinazione o alla provenienza delle merci (commercio con l'estero); un altro la cui competenza è determinata dal carattere soggettivo dell'imprenditore (partecipazioni statali), indipendentemente dall'attività esercitata; un altro ancora la cui competenza è riferita ad uno solo dei fattori produttivi (il fattore lavoro) presente, peraltro, in tutti i settori di cui si occupano gli altri ministeri in parola.

Può avvenire così che un solo problema (ad esempio, quello dell'approvvigionamento alimentare) venga affrontato, contemporaneamente e con logiche diverse, da vari ministeri (nello esempio fatto: agricoltura, industria e commercio, commercio con l'estero); oppure che problemi apparentemente rientranti nella competenza primaria di un ministero trovino la loro determinante soluzione nella politica di un altro (esempio: i problemi dell'energia, per i quali esiste una apposita direzione generale presso il Ministero dell'industria, sono soggetti a scelte prese nell'ambito delle partecipazioni statali; molti problemi dell'occupazione non sono risolti dal Ministero del lavoro, bensì dall'industria; e così via); oppure, ancora, che un ministero (quello delle partecipazioni statali), in quanto soggetto di attività produttive, risulti "amministrato" dagli altri".

(1) Vedi infra parte II, Sez II, cap XIII (Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato) e cap. XIX (Ministero delle partecipazioni statali)

amministrazioni, nelle quali compiti tipicamente burocratici vengono di fatto svolti dall'ufficio di gabinetto o da altri uffici che operano alle dirette dipendenze del ministro (1).

Un impiego non dosato della formula collegiale - in sé certamente idonea alla composizione di interessi eterogenei - può, a parte altri inconvenienti ai quali si accennerà più avanti, ridurre il collegio a strumento di assetti corporativi e, assorbendo in via di fatto compiti sostanziali dell'Amministrazione, confinare quest'ultima in aree di prevalente preparazione ed esecuzione delle deliberazioni dei collegi (2).

L'istanza di rinnovamento partita dal Rapporto del Ministro per la funzione pubblica ha, com'è noto, sollecitato anche una maggiore attenzione verso gli "uffici organizzazione" (3) e gli "uffici studi" come strumenti di "autocoscienza" dell'amministrazione, volti a migliorare l'organizzazione interna dei servizi e a consentire il raggiungimento di una maggiore produttività (4).

Sul piano operativo, non risulta tuttavia che siano stati a tutt'oggi conseguiti risultati apprezzabili, dal momento che gli "uffici organizzazione" mancano di personale specializzato (che solo da poco la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione ha cominciato a preparare) e, per quanto riguarda

(1) Vedi infra cap. XXIII (Ministero della pubblica istruzione).

(2) Vedi infra cap. XXVIII (Ministero del turismo e dello spettacolo).

(3) Vedi il Rapporto, cit., punto 2.5.

(4) Sulla scorta dei risultati cui è pervenuta un'apposita commissione di studio, l'Ufficio per la funzione pubblica ha diramato ai vari ministeri e aziende autonome una direttiva (21 luglio 1980 n. 8939) indicante le modalità da seguire per la rilevazione del grado di produttività degli uffici, che non risulta ancora completata.

gli uffici studi - spesso inseriti negli uffici di gabinetto o negli uffici legislativi - continua a notarsi il ricorso a persone o enti estranei proprio per lo svolgimento di compiti istituzionali dei predetti uffici (1) .

Per quanto riguarda l'istituto dirigenziale introdotto con il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972 n.748 - sul quale la Corte si è particolarmente soffermata nella precedente relazione, nel quadro di una ricognizione degli esperimenti normativi conclusi (2) - continuano a mancare, come si è d'altronde accennato, le direttive generali, i programmi di massima e l'indicazione di scale di priorità per azione da svolgere, previsti dal primo comma dell'articolo 3 del decreto, con la conseguente assenza di coordinamento dell'azione dei singoli dirigenti; e carenze si rilevano altresì nell'esercizio del potere di annullamento, revoca o riforma degli atti dirigenziali (articolo 3 comma terzo), nell'esercizio del potere di delega ai dirigenti (articolo 14 comma secondo) (3) e nell'esercizio della delega di attribuzioni da organi centrali a organi periferici (articolo 14 comma terzo). Insufficiente è, in genere, anche l'esercizio della funzione ispettiva, che proprio l'articolo 12 del decreto ha inteso esaltare, attribuendo ai dirigenti con funzioni ispettive non solo poteri di vigilanza sugli uffici al fine di

(1) Vedi, per esempio, infra, parte II, sez. II Cap. XVII (Ministero del lavoro e della previdenza sociale).

(2) Vedi la relazione per il 1980, vol. I, pag. 511 e seguenti.

(3) V. in proposito, Corte dei Conti, Sez. controllo Stato, 26 novembre 1981 n.1209; v pure infra, parte II, sez. II cap XVII (Ministero del lavoro e della previdenza sociale).

accertarne la regolarità degli atti amministrativi e contabili, ma anche poteri di verifica della razionale organizzazione dei servizi e dell'adeguata utilizzazione del personale e, più in generale, del "buon andamento", anche in relazione alle segnalazioni e ai suggerimenti formulati dai cittadini o dalle organizzazioni di categoria. Carente è pure la vigilanza sugli enti.

In tema di organizzazione degli uffici continua ad essere drammatica la situazione di talune amministrazioni, presso che prive - a livello sia centrale che periferico - di personale tecnico, che non trova remunerativo l'impiego statale (architetti, ingegneri, medici, chimici, biologi, geometri, disegnatori, restauratori, etc.)(1). Altrettanto drammatica è la situazione del personale di taluni uffici periferici ai quali sono affidati servizi di primaria rilevanza sociale (direzioni provinciali del tesoro, provveditorati delle opere pubbliche) (2).

Vanno, ancora, richiamati gli effetti che sul funzionamento degli apparati produce l'assetto del personale sia sotto il profilo della mancanza di qualificazione, che i periodici e massicci inquadramenti senza concorso (legislativamente sanciti) rendono sempre più estesa, sia sotto il profilo della mancanza di adeguati stimoli al lavoro, che l'introduzione dei livelli funzionali - fatto positivo sotto altri punti di vista - ha probabilmente approfondito (3).

(1) Vedi infra, parte II, sez. II, capp. V, XII, XV, XVIII.

(2) Vedi infra, parte II, sez. II, capp. XIII, XV, XXV.

(3) Vedi, il capitolo successivo, dedicato al personale.

Fenomeno che attraversa tutta la Pubblica Amministrazione è, infine, l'assenteismo, ripetutamente segnalato dalla Corte, e del quale recenti iniziative dell'autorità giudiziaria ordinaria e della Procura generale della stessa Corte hanno confermato la gravità sia in termini di costume, sia, soprattutto, in termini di oneri finanziari per servizi non resi alla collettività o di oneri duplici per singoli posti di lavoro (1). Al di là di quelli che sono i meri dati del controllo - al quale sono soggetti, per quanto qui rileva, solo i formali decreti di collocamento in aspettativa per infermità e quelli relativi al secondo mese di congedo straordinario per gravi motivi - che non consentono alla Corte di avere una visione diretta dell'intero fenomeno, sembra tuttavia possibile distinguere in quest'ultimo almeno due forme. Una prima forma è quella già accennata e si esprime in comportamenti suscettibili di valutazione penale e disciplinare: è una manifestazione di punta che impone il ricorso a specifici interventi repressivi, anche per i possibili effetti deterrenti sull'area residua. Per quanto però siano gravi i predetti comportamenti, non sono tuttavia l'unica chiave di lettura dell'intero fenomeno e sarebbe futile tentare di risanare la situazione facendo affidamento sull'intervento sistematico del giudice ordinario o contabile e sull'azione disciplinare. L'attenzione maggiore va invece portata su una seconda, più vasta e sfuggente forma di assenteismo, costituita da assenze brevi e frequenti dal

(1) Sugli aspetti particolari dell'assenteismo fra il personale della scuola - che comporta, com'è noto, la sostituzione degli insegnanti - vedi infra, il capitolo dedicato al Ministero della Pubblica Istruzione.

posto di lavoro, giustificate con motivazioni solo apparenti, in genere riferite allo stato di salute. C'è però anche una terza forma ancor più diffusa - che sarebbe improprio chiamare assenteismo e che meglio si definirebbe come "presenza assente" - risultante da tutte quelle varietà di situazioni nelle quali l'impiegato, pur presente sul posto di lavoro, non lavora o lavora poco. Orbene - senza escludere l'azione di fattori di fondo, come la generale crisi di valori che oggi più che mai percorre la società - sembra che una spiegazione prossima dell'ampiezza della vicenda e, in particolare dei due aspetti indicati per ultimi, sia da ricercare in una serie di fattori demotivanti legati alla mancata riforma delle strutture amministrative statali, vale a dire nella caduta di tensione morale che la coscienza di un apparato logoro e inadeguato determina in seno al personale. Come la Corte ha avuto modo di osservare nella precedente relazione, "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 un diverso tipo di lavoro"(1).

Il rimedio contro l'assenteismo palese e sommerso - se deve curare le cause e non i sintomi - dovrebbe quindi puntare ad una ricomposizione dell'immagine della pubblica amministrazione agli occhi dei suoi stessi operatori, attraverso la ridefinizione di funzioni sfocate, la ristrutturazione di uffici, la razionale distribuzione del personale, la semplificazione

(1) Volume I, pag. 465.

di procedimenti e metodologie. Anche a proposito di questo problema, si torna, così, al punto dal quale la presente relazione ha preso le mosse.

4. - Le tecniche di amministrazione

Nella morsa del gigantismo sembra caduto il procedimento amministrativo nel suo complesso, la cui enorme dilatazione, specie in settori di vasto interesse economico e sociale, giunge a velare il carattere di strumentalità che gli è proprio, sicché può dirsi che il procedere "fa aggio" sul provvedere ed appare un fine in se stesso, dietro il quale si eclissa il risultato dell'azione amministrativa (1). L'attuale situazione mostra in modo evidente a quali conseguenze ha condotto la mancata razionalizzazione, in sede procedimentale e in tempo utile, delle emergenti istanze di pluralismo e di partecipazione, attraverso una legge generale sull'azione amministrativa, o anche una tipizzazione settoriale dei procedimenti.

Lo sviluppo della collegialità nell'organizzazione della Pubblica Amministrazione, in particolare, andrebbe controllato con riguardo alla stessa opportunità della sua introduzione in determinati casi, al momento procedimentale in cui va collocata, all'ampiezza dei collegi, al modo di raccordarli con gli apparati burocratici, anche al fine di evitare o limitare al

(1) Vedi, come esempi tipici, il procedimento previsto per la legge 27 dicembre 1977, n. 984 (c.d. legge quadrifoglio) e i procedimenti in materia di concorsi per l'assunzione di personale. Per i procedimenti contrattuali, vedi il successivo capitolo IV di questa Sezione I.

massimo fenomeni di deresponsabilizzazione del personale ordinario. È a questo proposito sembra opportuno sottolineare la necessità di una responsabilizzazione per quanto possibile autonoma del dipendente, accompagnata però da una revisione dell'attuale criterio di responsabilità e dalla valorizzazione dei risultati per i preposti agli uffici (1).

Semplificazioni procedurali sono state di recente introdotte in specifici settori e si ricordano qui l'articolo 166 della legge 11 luglio 1980 n. 312, che prevede il riscontro in via successiva della Corte dei conti sui provvedimenti riguardanti il trattamento di quiescenza, disponendo che i medesimi acquistino immediata efficacia ai fini della corrispondenza delle prestazioni dovute; la legge 23 settembre 1981 n. 533, che delega il Governo al definitivo riordinamento delle pensioni di guerra prevedendo, fra l'altro, lo snellimento delle procedure in vista di una effettiva riduzione dei tempi nella definizione delle istanze e dei ricorsi, (2); la legge 22 ottobre 1981 n. 593, che semplifica le procedure di liquidazione relative ai danni di guerra, alle requisizioni e ai danni alleati e ai debiti contratti dalle formazioni partigiane, (3).

È tuttavia da osservare che tali provvedimenti possono rivelarsi incompleti, quando addirittura — pur motivati da lodevoli intenti — non producono ulteriori inconvenienti. Nel

(1) V. già, in questo senso, la relazione della Corte per l'esercizio 1979, vol. I, p. 404.

(2) La delega è stata esercitata con l'emanazione del D.P.R. 30 dicembre 1981 n. 834.

(3) Vedi pure, *infra*, il capitolo dedicato all'attività contrattuale della Pubblica Amministrazione.

caso della citata legge n. 533 del 1981, infatti, la semplificazione del procedimento amministrativo avrebbe avuto pieno significato ove fosse stata accompagnata da un riordinamento del procedimento giurisdizionale, che invece sarà palesemente ancor più "ingolfato" proprio a causa di tale legge e del provvedimento che vi ha dato attuazione (1).

La Corte ha ripetutamente segnalato le forme di sganciamento - operato con lo strumento legislativo, ma anche al di fuori di esso - di talune fasi procedurali, come quelle istruttorie o quelle di controllo, dall'amministrazione cui istituzionalmente competerebbe il dominio di tutto il procedimento, e di affidamento delle medesime ad enti estranei (enti creditizi) in un settore delicato della spesa statale qual'è il credito agevolato (2).

La materia degli incentivi - proprio in connessione con la scadenza di organici sistemi d'intervento come la legge 12 agosto 1977 n. 675 (provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore) e la disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (legge 2 maggio 1976 n. 183) - viene ora assoggettata ad una generale riconsiderazione, imposta soprattutto dalle sempre maggiori difficoltà di funzionamento del meccanismo tradizionale del credito agevolato, legato ad un "tasso di riferimento" divenuto inaffidabile.

Si ritiene così che "la separazione tra credito e incentivi è... l'unico mezzo per restituire efficacia a entrambi

(1) Cioè il d.P.R. 30 dicembre 1981 n. 834.

(2) Vedi, fra i tanti provvedimenti legislativi, il d.P.R. 9 gennaio 1976 n. 902, la legge 17 agosto 1977 n. 675, il d.P.R. 6 marzo 1978 n. 218, la legge 23 luglio 1980 n. 378.

gli strumenti e per evitare gli inconvenienti dell'attuale sistema" e si osserva che "gli incentivi comportano l'esborso di fondi pubblici il cui impiego deve seguire i criteri dettati dalla finanza pubblica; le procedure per la loro concessione non dovrebbero quindi essere delegate ad operatori al di fuori della pubblica amministrazione, quali le istituzioni creditizie" (1). Sicchè, nel relativo disegno di legge, si prevede che i contributi in conto interessi, in qualsiasi modo previsti dalle vigenti leggi statali d'incentivazione, siano sostituiti da contributi in conto capitale, che saranno corrisposti direttamente dalle amministrazioni o enti competenti ai destinatari finali, consentendosi che nel periodo necessario alle amministrazioni o enti per dotarsi delle strutture tecniche e amministrative per l'espletamento dei compiti di istruttoria, erogazione e controllo, tali servizi siano esercitati dagli istituti di credito in base ad apposita convenzione.

Ciò che alla Corte preme sottolineare - anche con riferimento agli ampi margini di discrezionalità amministrativa riconosciuti nella quantificazione degli interventi - è che, indipendentemente dal modello procedimentale che si vuole adottare, è imprescindibile l'esigenza di responsabilizzare, nei termini il più possibile rigorosi, tutti a ciascuno dei singoli protagonisti del procedimento, in modo che siano evitate vanificazioni (o trasferimenti a soggetti esterni) di responsa

(1) Vedi la relazione al disegno di legge sulla "Riforma degli incentivi sul sistema del credito agevolato", presentato il 20 gennaio 1982 alla Camera dei deputati dal Ministro del Tesoro (A.C. n. 3048).

bilità, finora non infrequenti.

Le tecnologie avanzate, in particolare l'informatica, hanno fatto da qualche tempo il loro ingresso nella pubblica amministrazione (1). L'approccio tuttavia non è avvenuto secondo un piano coerente, formulato e gestito dalla stessa amministrazione e disegnato in rapporto ad esigenze presenti e future puntualmente accertate, ma per la forza diffusiva propria delle nuove tecnologie, che ha trovato l'Amministrazione impreparata e in posizione di sudditanza. "Storicamente - viene fatto osservare in sedi competenti - il processo di accostamento tra i due termini (cioè Pubblica Amministrazione e informatica come offerta di servizi) ha seguito in modo rovesciato la legge della domanda e dell'offerta: non è stata cioè la domanda a precedere e determinare l'offerta ma questa ultima a sollecitare e motivare la domanda" (2).

L'informatizzazione della Pubblica amministrazione si è quindi sviluppata in forme disordinate, e sono sul tappeto problemi di programmazione globale, di coordinamento fra i vari centri, di eliminazione di ampie fasce di sottoutilizzazione degli elaboratori, di addestramento del personale ai fini di una gestione interna degli apparati (alcuni dei quali, in set

(1) Vedi, da ultimo, il Centro elaborazione dati istituito presso il Ministero dell'interno (dipartimento di pubblica sicurezza) con l'art. 8 della legge 1 aprile 1981 n.121 e il sistema informativo sanitario previsto dall'art. 15 della L.26 aprile 1982 n. 181 (legge finanziaria per il 1982). Vedi pure il Piano a medio termine 1982-1984, (pagg. 18 e ss.) circa il sistema informativo previsto per la programmazione economica nazionale (SIPEN). Sui tratti generali di tutto il problema si veda il citato Rapporto del Ministero della funzione pubblica, punto 3.7.

(2) Vedi il Rapporto generale presentato alla Conferenza su l'informatica nella pubblica amministrazione organizzata dal Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro nei giorni 11 e 12 novembre 1981, pag. 1 (edizione provvisoria).

tori delicati, sono gestiti da enti che dominano dall'esterno l'Amministrazione).

Alla soluzione di questi problemi sono volte varie recenti iniziative della Presidenza del Consiglio dei Ministri (1), del Ministero del Tesoro (2), del Provveditorato Generale dello Stato (3), delle quali non può non auspicarsi un esito ordinato (4).

(1) Vedi la circolare del 20 febbraio 1981 b. C.A./13567/9207/18 sulla costituzione di un ufficio per l'automazione presso le amministrazioni centrali, cui ha fatto seguito la circolare del Tesoro 13 aprile 1981 n. 855521.

(2) E' stato predisposto dal Ministero del Tesoro uno schema di disegno di legge sull'organizzazione dei servizi d'informatica, la ricerca scientifica e la formazione del personale nel settore. Vedi pure la proposta di legge d'iniziativa dei senatori Saporito ed altri (atto Senato 1356, VIII legislazione).

(3) Con decreti ministeriali del 22 novembre 1980, la vecchia Commissione per la meccanizzazione e l'ammodernamento dei servizi della Pubblica Amministrazione, istituita presso il Provveditorato Generale dello Stato, è stata suddivisa in due Commissioni, l'una "per il coordinamento e la promozione delle iniziative di automazione" e l'altra per "l'automazione di servizi della Pubblica Amministrazione.

Una Commissione speciale è stata costituita, sempre presso il Provveditorato, per l'esame delle iniziative riguardanti il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (decreto ministeriale 1 ottobre 1981).

(4) Anche in relazione all'art. 25-bis, comma secondo n. 9, del disegno di legge-quadro sul pubblico impiego, nel testo approvato dalla I^o Commissione della Camera dei deputati, per il quale al Dipartimento per la funzione pubblica competono, fra l'altro "le attività necessarie per assicurare... la massima utilizzazione e il coordinamento delle tecnologie e della informatica nella pubblica amministrazione".

PAGINA BIANCA

Capitolo III

PERSONALE

1. - Considerazioni generali

All'inizio degli anni '80, la fisionomia dell'impiego statale - considerato come ordinamento delle condizioni di servizio del fattore umano in seno alla pubblica amministrazione, indipendentemente dai profili che ne segnano il carattere strumentale o lo inquadrano nei suoi riflessi sociali - appare profondamente mutata rispetto al passato, in forza di vicende maturatesi largamente nel corso del precedente decennio e ora avviate ad ulteriori sviluppi, che hanno interessato tutta l'area dell'impiego pubblico. Ed è anzi notevole il fatto che, mentre in precedenza il modello del rapporto d'impiego si era propagato dallo Stato verso gli altri enti pubblici, il movimento innovatore si è venuto realizzando nel senso inverso, quasi che lo Stato volesse sperimentare in ambiti esterni i nuovi istituti prima di estenderli al proprio personale. Si tratta, in realtà, di motivi riconducibili ad una minore permeabilità sindacale dell'impiego statale e ad una maggiore resistenza alle innovazioni offerta dai quadri dirigenti del settore.

Il movimento - che ha condotto alla introduzione della contrattazione collettiva e dei livelli retributivo-funzionali - ha avuto inizio assai prima che la Commissione parlamentare di inchiesta sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi (1) presentasse le proprie

(1) Istituita ai sensi dell'art. 5 della l. 11 dicembre 1975 n.625.

conclusioni e ha visto convergere l'interesse sindacale ad una perequazione retributiva - da realizzarsi dapprima nei singoli comparti e poi in tutto l'ambito del pubblico impiego - con lo interesse statale al contenimento della spesa e ad una maggiore governabilità del sistema.

a) Se si prescinde da quelle che possono essere considerate manifestazioni sporadiche e puramente fattuali della contrattazione collettiva nell'ambito qui esaminato - come, per esempio, quella sfociata nel decreto del Presidente della Repubblica 18 marzo 1961 n. 352, che rende efficaci erga omnes i due accordi stipulati nel 1957 per i dirigenti e gli altri dipendenti degli Istituti autonomi delle Case popolari -, la prima formalizzazione normativa dell'istituto interessa il settore del personale ospedaliero e viene effettuata con l'articolo 40 della legge 12 febbraio 1968 n. 132 (1).

E' da qui che il principio passa nell'impiego statale, dove riceve una duplice, successiva articolazione.

(1) Sulla contrattazione collettiva nel settore ospedaliero e la sua evoluzione, v. anche l'art. 33 del d.P.R. 27 marzo 1969 n.130 (emanato in base alla delega contenuta nella legge 132 del 1968); l'art. 7 del d.l. 8 luglio 1974 n. 264, convertito, con modificazioni, nella legge 17 agosto 1974 n. 386; l'art. 47 della legge 23 dicembre 1978 n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale (nel quale è stabilita la durata triennale dell'accordo, che ora deve essere "reso esecutivo" con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri); l'art. 30 del d.P.R. 20 dicembre 1979 n. 761 sullo stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali.

In un primo momento (1970), infatti, si prevede la possibilità che non solo il trattamento economico (di attività e di quiescenza) ma anche le mansioni degli operai e degli impiegati delle carriere di concetto, esecutive ed ausiliarie delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, siano disciplinate, oltre che con legge, "anche con regolamento in attuazione di accordi stipulati tra il Governo e i sindacati rappresentati nei consigli di amministrazione o le confederazioni sindacali di cui essi facciano parte" (1).

Cinque anni dopo — ma nel frattempo nessuna attuazione è stata data all'articolo 24 della legge 775 del 1970 per ciò che attiene agli accordi sindacali — l'articolo 9 della legge 22 luglio 1975, n. 382, nell'abrogare la precedente norma, riduce la materia dell'accordo limitandola al solo trattamento economico di attività (2), che però

(1) Si stabilisce altresì che il predetto "regolamento" sia emanato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del tesoro e gli altri ministri competenti, ferma l'approvazione con legge della copertura finanziaria e con l'esclusione dell'accordo per la disciplina dello stato giuridico, delle mansioni e del trattamento economico del personale direttivo (articolo 24 della l. 28 ottobre 1970 n. 775).

(2) Va però osservato che l'art. 5 del d.P.R. 11 maggio 1976 n. 271 ha modificato la durata settimanale del lavoro ordinario negli uffici e stabilimenti dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, che non rientra nel "trattamento economico di attività".

Per il personale della pubblica sicurezza, l'art. 95 della legge 1 aprile 1981 n. 121, stabilisce ora che formano altresì oggetto degli accordi sindacali l'orario di lavoro di cui all'art. 63, le ferie, i permessi, i congedi, le aspettative, i trattamenti economici di lavoro straordinario, di missione e di trasferimento, i criteri di massima per la formazione e l'aggiornamento professionale.

viene completamente delegificato (salvo per i dirigenti, i magistrati, gli avvocati e i procuratori dello Stato), dal momento che, entro i limiti accennati, viene ora introdotto quella che appare una sorta di "riserva di accordo" (1). Nello stesso tempo viene reso esplicito lo scopo ottimale cui fin d'ora mira la norma, dall'interno di uno specifico comparto, giacché si stabilisce che il trattamento economico deve ispirarsi a norme di chiarezza, in modo che ai dipendenti sia assicurata parità di trattamento economico a parità di qualifica, indipendentemente dall'amministrazione di appartenenza e si persegua "una progressiva perequazione delle condizioni economiche di tutti i pubblici dipendenti".

Non può naturalmente sfuggire il carattere condizionato che, in questo sistema, viene ad assumere la copertura finanziaria affidata (residuata) alla legge, rispetto alla decisione sostanziale assunta in altre sedi (2).

Con analoghi connotati procedurali (accordo e suo "recepimento" in un decreto del Presidente della Repubblica) e temporali (durata triennale) ma con un'area d'incidenza che abbraccia non solo il trattamento economico ma anche quello giuridico, la contrattazione collettiva entra nel settore degli enti

(1) Va tuttavia rilevato che - nonostante la presenza dell'art. 9 della legge 382 del 1975 - non mancano casi nei quali aspetti economici del rapporto d'impiego sono stati disciplinati con legge (v., per esempio, la legge 11 luglio 1980 n. 312).

(2) Sugli attuali rapporti fra contrattazione collettiva e meccanismi di copertura della spesa, v. retro, parte I, sez. I, cap. II. De iure condendo, v. l'art. 14 del disegno di legge-quadro sul pubblico impiego.

pubblici non economici (articoli 26 e seguenti della legge 20 marzo 1975 n. 70 (1) e in quello degli enti locali (articolo 6 della legge 27 febbraio 1978 n. 43).

Questo movimento, che si potrebbe definire "dallo status al contratto", dovrebbe trovare il proprio epilogo nella legge-quadro sul pubblico impiego, il cui iter, iniziato nella settima legislatura per dare un seguito operativo alle conclusioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi (2), sembra ora avviato a conclusione (3).

Il disegno di legge mira ad una soluzione organica dei problemi di governo del pubblico impiego e non si limita a contemplare i quattro comparti finora indicati (dipendenti delle amministrazioni statali, degli enti pubblici non economici, degli en

(1) La Corte costituzionale, con sentenza 27 febbraio 1980 n.21 ha, com'è noto, ritenuto "atto non avente forza di legge" il d.P.R. 26 maggio 1976 n. 411, con il quale è stata emanata la disciplina del rapporto di lavoro contenuta nell'ipotesi di accordo del 6 maggio 1976, ai sensi dell'art. 28 della l. 20 marzo 1975 n. 70.

(2) V. il disegno di legge n. 2709 presentato alla Camera dei deputati il 6 febbraio 1979 e poi decaduto per l'anticipata chiusura della VII legislatura.

(3) V. ora il disegno di legge n. 678, VIII legislatura, presentato l'8 ottobre 1979 alla Camera dei deputati e da questa approvato pochi giorni orsono.

ti locali e del servizio sanitario nazionale) ma erige le proprie disposizioni a "principi fondamentali" ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, con i voluti riflessi sulla legislazione delle regioni a statuto ordinario (1), e le dichiara "norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica" nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province di Trento e Bolzano.

La disciplina dell'impiego viene distribuita tra legge e accordo, secondo un modulo che se, per quanto riguarda il trattamento economico, ha dalla sua una notevole prassi (e migliori "pezze d'appoggio"), è costretto, per altri aspetti, a fare i conti con la riserva di legge di cui all'articolo 97 della Costituzione e risente palesemente dello sforzo di eroderla (2): basterà qui segnalare che l'organizzazione interna degli uffici, che nella stesura iniziale del documento era lasciata tutta all'accordo (articolo 3 n. 2) viene, nel testo approvato dalla I^o Commissione della Camera dei deputati, sezionata orizzontalmente e ripartita tra la fonte autoritativa e la fonte negoziale a seconda che si tratti dei "principi generali di organizzazione interna degli uffici" (articolo 2 n. 1) oppure

(1) Si veda in senso analogo, per gli enti pubblici sottoposti a controllo o a vigilanza regionale, l'art. 35 della l. 20 marzo 1975 n. 70.

(2) La Corte costituzionale ha, com'è noto, affermato, anche di recente, che il principio enunciato nel primo comma dell'art. 97 della Costituzione non riguarda esclusivamente l'organizzazione interna dei pubblici uffici ma "si estende alla disciplina del pubblico impiego in quanto possa influire sull'andamento dell'Amministrazione". V. le sentenze 9 dicembre 1968 n. 124 e 5 maggio 1980 n. 68.

dei "criteri per l'attuazione dei principi dell'organizzazione interna degli uffici" (articolo 3 n. 2); e che analoghi accomodamenti sono stati operati fin dall'inizio per le qualifiche funzionali, la formazione e l'addestramento professionale, lo orario di lavoro, le garanzie del personale.

Non può naturalmente disconoscersi che, tra le soluzioni possibili, questa del taglio orizzontale o dei livelli di competenza nella stessa "materia" appare la meno traumatica.

Se è vero infatti che l'interesse dei lavoratori portato avanti dal sindacato non esaurisce l'interesse della collettività affidato al Parlamento, e che la disciplina del rapporto di servizio ha carattere strumentale rispetto ai compiti istituzionali della pubblica amministrazione, la predetta soluzione, che lascia al Parlamento la definizione di principi e criteri, si rivela come la meno distante dal testo costituzionale.

Si tratta di una vasta transazione, che viene a rafforzare il pubblico impiego mediante la negoziabilità dei suoi contenuti: la realtà effettuale (o, se si vuole, la costituzione materiale), da un lato, induce il legislatore a rinunciare a talune prerogative per poter meglio governare il settore; dall'altro, costringe lo strumento sindacale entro tipizzazioni procedurali e condizioni di operatività che gli sono estranee ma che gli consentono la conquista di nuovi spazi.

b) L'altro, più recente, fattore che ha inciso in modo determinante sui contenuti dell'impiego statale - fattore anch'esso legato ad una più attiva presenza sindacale in questo settore -

è l'introduzione della "qualifica funzionale" o - per essere aderenti al dettato legislativo che potrebbe alludere ad una disciplina di primo avvio - del "nuovo assetto retributivo-funzionale" del personale civile e militare dello Stato, di cui alla legge 11 luglio 1980 n. 312 (1).

Anche qui, il "novum" è venuto al termine di un processo, questa volta più lungo, svoltosi nell'ambito degli altri enti pubblici. È ben vero infatti che - per restare nel periodo successivo alla Costituzione (2) - di "qualifiche funzionali" si parla espressamente, sia per gli impiegati che per gli operai, nell'articolo 11 della legge 18 marzo 1968 n. 249 (che contiene una delega al Governo per il riordinamento della amministrazione dello Stato, il decentramento delle funzioni e il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti e prevede una riduzione del numero delle precedenti qualifiche), ma ciò avviene nell'ambito di un sistema che mantiene l'accesso dall'interno alla qualifica superiore. Un primo esempio di ordinamento "orizzontale" del personale si può cogliere, in effetti, nella legge della regione siciliana 23 marzo 1971 n. 7, nella quale ciascuna delle varie precedenti "carriere"

(1) La legge 312 del 1980, com'è noto, ha generalizzato un assetto introdotto poco tempo prima per il personale dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato (legge 6 febbraio 1979 n. 42) e per le aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (leggi 9 febbraio 1979 n. 49 e 3 aprile 1979 n. 101).

(2) Sulle soluzioni adottate per il problema dei ruoli aperti in epoca precostituzionale, si veda la Relazione della Corte per l'esercizio 1980, vol. I, parte II, sez. I cap. III.

di tipo tradizionale (direttiva, di concetto, etc.), e il sistema di qualifiche che essa accorpa, vengono sostituiti da una sola qualifica, cui si accede per concorso pubblico esterno e dentro la quale è possibile solo una progressione economica in termini di classi di stipendio e aumenti periodici. "Qualifiche funzionali" (ma l'onomastica in realtà è varia) vengono in seguito previste negli statuti delle regioni ordinarie e concretamente introdotte con leggi delle medesime tra il 1973 e il 1976; e il modello si estende nel 1975 agli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975 n. 70 e nel 1979 agli enti locali (articolo 6 decreto legge 29 dicembre 1977 n. 946 convertito, con modifiche, nella legge 27 febbraio 1978 n. 43 e decreto del Presidente della Repubblica 1 giugno 1979 n. 191).

Su questa scia, la legge n. 312 del 1980 ha inteso imprimere all'impiego statale una svolta di notevole momento, sotto vari profili. Con l'eliminare l'artificioso stemperamento di funzioni identiche in più qualifiche, essa mira anzitutto a rendere più immediatamente percepibile l'effettivo spessore delle funzioni e a facilitare l'omogeneizzazione delle posizioni giuridiche e la perequazione dei trattamenti economici. In secondo luogo, liberando la progressione economica dalle ipoteche della carriera, tende a sopprimere, fra l'altro, disparità di trattamento che la diversa situazione dei ruoli, nell'ambito della stessa o di più amministrazioni, poteva creare a parità di condizioni di partenza. Infine - ed è questo un tratto che va posto in particolare evidenza, dal punto di vista che qui si propone - l'introduzione dei li-

velli retributivo-funzionali, mentre costituisce un ulteriore fattore di avvicinamento tra impiego pubblico e impiego privato, rafforza anch'essa la posizione del dipendente, al quale, insieme con la garanzia di stabilità dell'impiego (maggiore nel settore pubblico), viene ora concessa la garanzia di una completa progressione economica.

c) Se, tuttavia, il rapporto d'impiego con lo Stato tende sempre più a realizzarsi secondo la propria logica interna, a diversa conclusione si può pervenire ove lo si consideri nel contesto di quell'apparato di servizio che è la pubblica amministrazione, vale a dire in termini di resa come strumento.

Sotto questo aspetto, la sua perdita di realtà appare destinata ad aumentare nella misura in cui cresce la distanza tra miglioramento delle condizioni di lavoro e fissità delle condizioni della sua utilizzazione, cioè tra pubblico impiego e pubblica amministrazione.

A questo riguardo, va anzitutto ribadito il ruolo negativo che la mancata riforma delle strutture amministrative dello Stato (alla quale è dedicato un apposito paragrafo del precedente capitolo) esercita non solo all'esterno, sulla prestazione di servizi alla collettività, ma anche all'interno, sull'assetto del personale. La Corte ha trattato ampiamente quest'ultimo specifico profilo nella precedente relazione (1), sicché basterà qui appena richiamare gli effetti demotivanti e deresponsabilizzanti prodotti dalla consapevolezza, che ha il dipendente, di opera

(1) Vol. I, parte II, sez. I, cap. III, par. 1.

re in seno ad un apparato logoro e con funzioni non compiutamente definite; dall'innesto, sulle strutture tradizionali, di nuove strutture senza i necessari strumenti di raccordo; dall'assenza di meccanismi comunque stimolanti che caratterizza il nuovo assetto funzionale-retributivo (1).

In secondo luogo, l'impiego statale continua a svolgere indirettamente una funzione che, seppure socialmente apprezzabile, non sempre si dimostra compatibile con la consegna del "buon andamento" della pubblica amministrazione; la funzione cioè di assorbimento delle istanze di lavoro al fine di evitare l'acuirsi delle tensioni sociali. Nel Piano triennale a medio termine 1981-1983 si afferma, è ben vero, che "nel triennio 1981-1983 l'occupazione nella pubblica amministrazione non presenterà incrementi medi annui analoghi a quelli degli anni settanta, essendo le possibilità occupazionali di grandi comparti, come la scuola, esaurite" e che "l'incremento dell'occupazione per il prossimo triennio è previsto si aggirerà intorno all'1,5 per cento pari a 150.000 nuovi addetti" (2). Non può tuttavia disconoscersi che la pubblica amministrazione sconta tuttora gli effetti di assunzioni attuate, e in via di attuazione, al di fuori di reali esigenze dell'utenza e di produttivi piani di intervento, come, per esempio, quelle effettuate in esecuzione della legge 1 giugno 1977 n. 285 sull'occupazione giovanile (3) o le immissioni in ruolo di personale proveniente dalla

(1) V. la relazione per l'esercizio 1980, pag. 473

(2) V. Piano a medio termine 1981-1983, Camera dei deputati, VIII legisl. doc. XXVI, n. 1, p. 44.

(3) V. in proposito la relazione della Corte per l'esercizio 1980, vol. I, parte II, sez. Cap. III, parr. 3.

area del precariato (1), che introducono nell'impiego statale centinaia di migliaia di nuove unità.

Questa constatazione induce inevitabilmente a considerare un altro connesso profilo dell'attuale assetto del personale, quello cioè della sua qualificazione. A questo riguardo, accanto ad antichi condizionamenti di una formazione prevalentemente giuridica, altri fattori sono venuti a incidere sulla qualità delle prestazioni. E invero — a parte quanto si è detto sul precariato — nonostante sia stato dato al concorso pubblico, come forma ordinaria di reclutamento, un rilievo costituzionale e il principio del concorso venga ripetutamente ribadito nelle leggi (2), sempre più ampio si rivela il ricorso alle assunzioni a contratto, con conseguenti periodiche, e generali, sistemazioni degli assunti fra il personale non di ruolo ai sensi del regio decreto 4 febbraio 1937 n. 100 e successivo inquadramento in ruolo: basterà qui rinviare al lungo elenco contenuto nella legge 11 luglio 1980 n. 312 (articoli 31 e seguenti) (3). Per il resto, è appena il caso di ricordare le operazioni di avanzamento generalizzato come quella operata con la citata legge 312 (4); le ecces-

(1) V., per esempio, per limitare l'indicazione a recenti provvedimenti, l'art. 58 del d.P.R. 11 luglio 1980 n. 382 sui ricercatori universitari, le leggi 19 agosto 1970 n. 163 e 20 maggio 1982 n. 270 sul personale docente e non docente della scuola; la legge 19 aprile 1982 n. 165 sul personale precario del Ministero delle finanze. Sul personale della scuola v. pure le considerazioni svolte nel capitolo dedicato al Ministero della Pubblica Istruzione.

(2) V., da ultimo, l'art. 7 della l. 11 luglio 1980 n. 312 e l'art. 19 del disegno di legge-quadro sul pubblico impiego.

(3) Assunzioni a contratto continuano ad essere previste da leggi posteriori alla legge 312 del 1980: v., per esempio, la l. 7 marzo 1981 n. 64 (art. 19).

(4) V. la relazione della Corte per l'esercizio 1980, vol. I, pag. 474.

sive riserve, nei concorsi, di posti a favore del personale in servizio (1); i concorsi riservati e i concorsi speciali in deroga alle norme vigenti (2); le massicce e reiterate assunzioni di personale risultato idoneo in concorsi di antica data (3); l'eccessiva semplificazione delle prove d'esame (4); le esigenze di riconversione ad un nuovo tipo di compiti del personale dipendente da amministrazioni che hanno trasferito competenze alle regioni (5) e del personale proveniente da enti soppressi (6).

Per quanto riguarda, in particolare, la qualificazione dei dirigenti, è noto che le norme contenute su questo tema nel decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 non hanno avuto finora alcuna applicazione e per far fronte alla penuria di primi dirigenti si è fatto ricorso allo scrutinio per merito comparativo, al concorso speciale per titoli, all'affidamento delle relative funzioni a personale della carriera direttiva (7).

(1) V. la citata relazione, vol. I, pag. 475.

(2) V., per esempio, l'art. 8 della l. 24 aprile 1980 n. 146 e l'art. 1 della legge 19 aprile 1982 n. 165 (personale delle Finanze).

(3) V. *infra*, parte II, sez. II, cap. XII.

(4) V., per esempio, il d.l. 19 marzo 1981 n. 75 convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 1981 n. 213, che prevede il concorso con prova unica consistente in un colloquio (art. 67) per le esigenze di personale dell'Istituto geografico militare.

(5) V., in proposito, il capitolo sull'organizzazione della P.A.

(6) Sulla qualificazione richiesta per il comando di personale di enti pubblici presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica (ai sensi dell'art. 5 del d.l. 24 luglio 1973 n. 428 convertito in legge 4 agosto 1973 n. 497), v. Corte dei conti, Sez. controllo Stato, 19 novembre 1981, n. 1208. Sui limiti alla possibilità di far ricorso all'opera di terzi estranei alla p.a., dei quali sia notoriamente riconosciuta la specifica competenza richiesta (ai sensi dell'art. 380 T.U. 10 gennaio 1957 n. 3 e successive modificazioni) v. Sez. controllo Stato, 21 maggio 1981, n. 1159.

(7) V. la relazione della Corte per l'esercizio 1980, vol. I, pag. 564, cui addde l'art. 10, secondo comma, della legge 1° maggio 1981, n. 146, l'art. 32, sesto comma, del d.P.R. 30 dicembre 1981,

2. - L'attuazione della legge 11 luglio 1980 n. 312

Considerazioni generali sulla portata della legge 11 luglio 1980 n. 312 e sull'assetto del personale che essa è volta ad introdurre sono state formulate nella relazione della Corte per il 1980 (1) e, in buona parte, riprese nelle pagine che precedono. Sul medesimo piano delle valutazioni di massima che il testo normativo sollecita, si può qui aggiungere che è ben vero che a volano di tutto il sistema viene assunta la professionalità (articolo 3), da certificare con appositi "profili"; ma va anche considerato che, nell'alveo di uno scorrimento giuridico ed economico privo di stimoli che non siano la scontata assenza di demerito - almeno finché non verrà emanata la legge prevista nell'ultimo comma dell'articolo 22 (2) - l'introduzione della professionalità appare destinata a restare un'operazione di facciata, utile forse ai fini della razionalizzazione del quadro delle mansioni e del governo del personale ma non certo ai fini del miglioramento della "expertise" nell'ambito della pubblica amministrazione; tanto più che i "profili" (come

n. 834 e il disegno di legge sulla semplificazione dei procedimenti in materia di stipendi, pensioni e altri assegni e sulla riorganizzazione delle direzioni principali del tesoro (atto Senato 1580, VIII legislatura).

(1) Vol. I, cap. III, par. 2.

(2) La futura legge dovrebbe dettare "nuovi criteri di valutazione ai fini dell'accelerazione o del rallentamento nella progressione economica del personale per merito o demerito". Ma intanto è da notare che nella nuova progressione economica introdotta col d.P.R. n. 310 del 1981 non si fa più riferimento al demerito previsto dall'art. 24 della legge 312.

tutta la disciplina del personale) saranno elaborati sulla base dell'attuale assetto organizzativo della pubblica amministrazione e precederanno la ridefinizione delle funzioni delle varie amministrazioni adeguata alle esigenze di riforma degli apparati.

A distanza, ormai, di due anni dalla sua entrata in vigore, la legge ha ricevuto un grado assai modesto di attuazione, avendo le amministrazioni (e non tutte) appena terminato le operazioni di primo inquadramento del personale nelle qualifiche funzionali, ai sensi dell'articolo 4. A tale proposito, va tenuto presente, da un lato, che sono numerosi gli adempimenti ai quali il provvedimento subordina la propria attuazione e che comprendono, accanto ad atti amministrativi e di normazione secondaria, anche l'emanazione di leggi (articoli 5, 7, 9, 22 e 87) delle quali nessuna è stata emanata (1); e va aggiunto che tali adempimenti si trovano talora in rapporto di condizionamento (l'adozione dei profili professionali condiziona, per esempio, l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 4 comma undicesimo; così pure l'inquadramento definitivo condiziona l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 9) (2). Orbene, a parte l'inquadramento provvisorio, i provvedimenti attuativi finora emanati si limitano alla disciplina dei corsi di reclutamento della Scuola superiore della pubblica amministrazione per l'immissione di personale nella

(1) Per la legge quadro sul pubblico impiego-cui si riferiscono gli artt. 7 e 19 della legge 312 e che è attualmente all'esame della Camera dei deputati - v. il paragrafo precedente.

(2) Per i particolari rapporti tra la disciplina generale della legge 312 e la disciplina del personale della pubblica sicurezza, si veda la legge 1 aprile 1981 n. 121 (in particolare gli artt. 36 e 40) v. infra, il cap. XIV.

settima e ottava qualifica funzionale (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 agosto 1980, in relazione all'articolo 7 ultimo comma della legge); alla costituzione della commissione paritetica per l'identificazione dei profili professionali (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 febbraio 1981, in relazione all'articolo 10); alla disciplina dell'utilizzazione annuale di 150 ore di permesso attribuito per l'aggiornamento professionale (decreto del Presidente della Repubblica 26 giugno 1981 in relazione all'articolo 15 ultimo comma); all'individuazione del personale della carriera direttiva ancora soggetto al rapporto informativo (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 gennaio 1981, in relazione all'articolo 17 ultimo comma).

Per quanto riguarda l'identificazione dei profili professionali - come si è visto, adempimento centrale nel sistema della legge, che per esso ha stabilito il termine di dodici mesi dalla propria entrata in vigore (articolo 3) - nessun provvedimento è ancora intervenuto se non limitatamente al personale non docente delle università (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 settembre 1981) (1).

Sicchè attende ancora attuazione il grosso della legge e, in particolare, (oltre quanto si è già detto), l'articolo 6 primo comma (dotazioni organiche di ciascuna qualifica), l'articolo 7 comma sesto (regolamento delle prove di esame), l'articolo 22 primo comma (norme in materia di organizzazione del lavoro), l'articolo 45 (profili professionali del personale della scuola), e tutta una serie di norme riguardanti adempimenti a carico di sin-

(1) La declaratoria delle qualifiche funzionali e dei profili professionali di tale personale è peraltro retta dalla specifica norma dell'art. 80.

gole amministrazioni (1).

Dall'altro lato, la legge 312 ha collegato la decorrenza dei propri effetti economici ad un momento in cui non erano stati ancora effettuati numerosi riconoscimenti di servizi e ricostruzioni di carriera previsti da norme precedenti (2) e, soprattutto, già nel primo anno della sua vigenza, ha subito quasi ogni possibile tipo di rimagneggiamento: modifiche, anche in punti fondamentali (3), sostituzioni (4), integrazioni (5), estensioni (6), proroghe (7),

(1) Per esempio, gli artt. 29, 98, 101, 110, 111, 118, 122 e 124 per il Ministero delle finanze e gli artt. 84, 90, 91 per il Ministero della Pubblica istruzione.

(2) V., per esempio, gli artt. 51 sesto comma, 74 quinto comma, 83 sesto comma della l. 312 del 1980.

(3) V., per esempio, i d.P.R. 9 giugno 1981 n. 310, 2 giugno 1981 n. 270 e 2 giugno 1981 n. 271 e 9 giugno 1981 n. 337 che hanno, fra l'altro, modificato i criteri d'inquadramento del personale nei livelli retributivi e l'art. 4 del d.l. 6 giugno 1981 n. 283 convertito con modificazioni nella l. 6 agosto 1981 n. 432, che riduce sensibilmente la dotazione organica del personale dell'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

(4) V. l'art. 5 comma secondo del d.l. n. 283/1981 cit.; l'art. 5 del d.l. 28 maggio 1981 n. 255 convertito, con modificazioni nella l. 24 luglio 1981 n. 391 - V. pure la l. 25 marzo 1982 n. 108 che modifica l'art. 51 undicesimo comma della l. 312.

(5) V. l'art. 2 primo comma del d.l. n. 283 del 1981, cit. nel testo di cui alla l. di conversione.

(6) V. l'art. 5 del d.P.R. 310 del 1981 e l'art. 3 del d.l. n. 283 del 1981, cit.

(7) V., per esempio, il d.l. 6 giugno 1981 n. 284 convertito, con modificazioni nella l. 1 agosto 1981 n. 431. e l'art. 74 della legge 20 maggio 1982 n. 270.

abrogazioni (1) e perfino il ritorno a norme ad essa precedenti (2).

Aggiungasi, infine, che la legge ha già sollevato numerosi problemi interpretativi attinenti a mancati raccordi tra la vecchia e la nuova normativa, a situazioni intertemporali difficilmente prevedibili, al rapporto tra norme generali e norme settoriali, all'ambivalenza di formule legislative, etc., questioni sulle quali la Corte è stata richiamata a pronunciarsi (3).

In queste condizioni, è rimasta sensibilmente appesantita e ritardata l'attività applicativa dell'Amministrazione, la quale è dovuta, per così dire, tornare ripetutamente sui propri passi, allo scopo di adeguarsi al processo di assesta-

(1) V. l'art. 5 del d.l. 283 del 1981, cit. e l'art. 5 del d.l. 28 maggio 1981 n. 255 convertito, con modificazioni, nella l. 24 luglio 1981 n. 391.

(2) Ai sensi dell'art. 28-ter del d.l. 283 del 1981, cit., "fino alla data di entrata in vigore della legge prevista dal primo comma dell'art. 5 della l. 11 luglio 1980 n. 312, le amministrazioni dello Stato, ai cui dipendenti si applicano le disposizioni dettate dalla stessa legge, sono autorizzate, in deroga al disposto del secondo comma dell'art. 7 della medesima legge 11 luglio 1980 n. 312, a bandire pubblici concorsi per l'assunzione di personale nelle qualifiche iniziali dei diversi ruoli e carriere degli impiegati e degli operai previsti dall'ordinamento preesistente alla data di entrata in vigore della citata l. 11 luglio 1980 n. 312".

"Per la determinazione dei posti disponibili si fa riferimento alle dotazioni organiche previste per i diversi ruoli e carriere dall'ordinamento preesistente ed esclusivamente a tali fini gli inquadramenti di cui all'art. 4 della l. 11 luglio 1980 n. 312 si considerano come non effettuati".

"Ai suddetti concorsi si applica la disciplina vigente prima della data di entrata in vigore della l. 11 luglio 1980 n. 312". V. pure l'art. 2 della legge 9 febbraio 1982 n. 33-

(3) Oltre alle pronunce indicate nella relazione per l'esercizio

to del quadro normativo, che non sembra essersi ancora esaurito (1).

Come conseguenza del ritardo nell'attuazione della legge, "fino a quando non sarà provveduto all'inquadramento del personale nelle nuove qualifiche in relazione ai profili professionali . . . nulla è innovato circa i compiti e le attribuzioni previsti dalla normativa vigente alla data di entrata in vigore della . . . legge per le qualifiche rivestite all'atto dell'inquadramento" (articolo 23); ma ciò che, in particolare, preme qui sottolineare è l'effetto demotivante che il ritardo produce sui numerosi dipendenti che, in relazione alle mansioni effettivamente svolte per almeno cinque anni, ritengono di poter ottenere un inquadramento più vantaggioso di quello ad essi spettante sulla base delle qualifiche formali (articolo 4 commi nono e decimo).

3. - Altri profili dell'assetto del personale.

Nella ricognizione dei problemi dell'impiego statale compiuta nella precedente relazione, la Corte ha toccato anche ta

1980 (vol. I, pagine 530 - 583), si vedano Sez. controllo Stato, 9 aprile 1982 n. 1143 (sulla possibilità dell'attribuzione di compensi per l'opera svolta in commissioni consultive dal personale già destinatario dell'assegno perequativo); 14 gennaio 1982 n. 220 e n. 221 (sulla portata dell'art. 160 secondo comma della legge 312).

(1) V., per esempio, la proposta di legge per la modifica dell'articolo 46 della legge 312 (atto Senato n. 1797).

luni istituti che, si prestano ad essere considerati come esperimenti conclusi, nel senso che è stato posto termine alla loro durata o che tali istituti, in via di fatto, hanno perduto il loro originario significato (1). In questa sede si riferisce intorno alle non molte vicende che, ancora nel 1981, hanno interessato i profili attuativi di questi istituti.

a) L'involuzione subita dai ruoli unici di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 618 - che avrebbero potuto costituirsi in strumento generale di governo dei dipendenti dello Stato e, in particolare, fungere da meccanismo di mobilità del personale all'interno della pubblica amministrazione - si è conclusa con l'emanazione del decreto-legge 30 dicembre 1979 n. 663, convertito nella legge 29 febbraio 1980 n. 33 (articolo 24 quinquies) e della legge 20 marzo 1980 n. 75 (articolo 21), per i quali il personale dei ruoli unici e degli enti interessati a provvedimenti di soppressione, scorporo o riforma è da assegnare agli enti pubblici indicati nella tabella A allegata alla legge 20 marzo 1975 n. 70 e ad altre amministrazioni pubbliche, anche statali, per essere inquadrato in appositi ruoli speciali, con facoltà, per il personale destinato ad enti pubblici, di optare per l'inquadramento nei predetti ruoli speciali (2). In vista di tale inquadramento, con decreto

(1) V. la relazione della Corte per l'esercizio 1980, vol. I, p. 530 e seguenti.

(2) L'istituzione di (nuovi) ruoli unici nazionali è tuttavia prevista dall'art. 19 della l. n. 312 del 1980

del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 febbraio 1981, sono state emanate apposite disposizioni di dettaglio e predisposte le tabelle di equiparazione tra le qualifiche dell'ordinamento statale (anche nei termini delle qualifiche funzionali previste dalla legge n. 312 del 1980) e le posizioni rivestite presso gli enti soppressi dal personale interessato.

Fino ad oggi risultano complessivamente assegnate alle varie amministrazioni statali oltre 2000 unità del personale in questione, il cui inquadramento nei ruoli speciali non è ancora avvenuto, non essendo stati tali ruoli istituiti (tranne per la Presidenza del Consiglio dei ministri (1)).

Un problema suscitato dall'immissione nell'apparato dello Stato di questo personale dalla più disparata provenienza e formazione (una parte di esso era, già presso gli enti soppressi, personale non di ruolo) è, come già si è accennato, quello della sua riqualificazione professionale ai fini di una piena utilizzazione.

b) Le norme sull'occupazione giovanile (2) non interessano, com'è noto, tutte le amministrazioni statali, anche per l'indicazione di specifici settori d'intervento compiuta a livello legi-

(1) All'istituzione dei ruoli speciali si provvede - a norma del quinto comma dell'art. 24 quinquies aggiunto al decreto-legge n. 663 del 1979 dalla l. di conversione n. 35 del 1980 - per ogni ministero con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro competente di concerto con Ministro del tesoro. La Presidenza del Consiglio ha diramato alle varie amministrazioni uno schema di d.P.R. da integrare in relazione alle singole situazioni e con la indicazione delle relative proposte di dotazioni organiche.

(2) Per lo svolgimento della disciplina dell'occupazione giovani v. la relazione della Corte per il 1980, vol. I, pag. 530, e seguenti.

slativo (1). La legge 1 giugno 1977 n. 285 e le successive norme di modifica non hanno trovato così applicazione presso i Ministeri degli affari esteri, dell'agricoltura e delle foreste, del commercio con l'estero, delle partecipazioni statali, e presso le amministrazioni dei monopoli, delle poste e telecomunicazioni.

Va qui ricordato che - ai sensi dell'articolo 26-ter aggiunto al decreto-legge 30 dicembre 1979 n. 663 dalla legge di conversione 29 febbraio 1980 n. 33 - i giovani utilizzati nell'esecuzione dei progetti specifici sono stati ammessi a sostenere un esame di idoneità per l'immissione nei ruoli delle amministrazioni statali (2). Lo stato del procedimento - per il quale si rinvia ai capitoli della presente relazione relativi alle singole amministrazioni - è vario e va da casi in cui si è già proceduto alla immissione in ruolo (3) a casi in cui gli esami sono ancora in corso di svolgimento. In qualche Ministero, la presenza di un considerevole numero di giovani fa sorgere problemi di organizzazione e di utilizzazione derivanti dalla esigenza di specifiche qualificazioni professionali (4).

(1) V. da ultimo, l'art. 20 del d.l. 6 luglio 1978 n. 351 convertito, con modificazioni nella legge 4 agosto 1978 n. 479.

(2) I contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni ai sensi della legge n. 285 del 1977 e successive modificazioni sono stati prorogati fino all'espletamento degli esami di idoneità.

(3) In particolare, ai sensi dell'art. 6 del d.l. 27 febbraio 1981 n. 57 convertito con modificazioni nella legge 29 aprile 1982 n. 187 "per l'assolvimento dei compiti connessi con l'attuazione della legge 14 maggio 1981 n. 219, si provvede, a domanda, alla immediata immissione nei ruoli del Ministero per i beni culturali e ambientali di personale di concetto, esecutivo e ausiliario di cui alla legge 1 giugno 1977 n. 285, nel limite del 10% del numero complessivo di tutto il personale previsto dalle piante organiche degli uffici periferici con sede nelle regioni Campania e Basilicata, del Ministero stesso" V. in proposito il d.m. 4 maggio 1982

(4) V. infra, parte II, sez. II, cap. XVIII.

c) Il tema della dirigenza, infine, è stato trattato - anche in relazione alle recenti iniziative per la riforma dell'istituto - nel precedente capitolo, dedicato all'organizzazione della pubblica amministrazione, al quale pertanto si rinvia.

4.-Il trattamento economico

a) In tema di trattamento economico dei dipendenti è stato mostrato nelle precedenti relazioni come il principio dell'onnipotenzia retributiva (che l'articolo 50 della legge n.312 del 1980 espressamente riafferma per il personale della scuola), già introdotto con formule non omogenee, sia stato via via eroso dall'interpretazione giurisprudenziale e da vulnerazioni ricevute nella stessa sede legislativa. Nel corso del 1981, proprio in sede d'interpretazione del nuovo meccanismo retributivo introdotto con la legge 312 del 1980, esso ha subito una ulteriore restrizione, che ha condotto peraltro alla eliminazione di una sperequazione retributiva esistente a danno di una parte del personale. E' stato infatti ritenuto che la legge 312, nel sopprimere, con l'articolo 173, lo assegno perequativo pensionabile di cui fruivano il personale civile non dirigente (ai sensi dell'articolo 1 della legge 15 novembre 1973, n. 794) e il personale militare di grado inferiore a quello di colonnello (ai sensi dell'articolo 1 della legge 27 ottobre 1973 n. 628) ha inteso anche eliminare il divieto soggettivo previsto dall'articolo 37 della citata legge 734 (e l'analogo divieto vigente per il personale militare) per ciò che attiene alla percezione di compensi per la partecipazione a commissioni, consigli, comitati etc. operanti nell'ambito delle amministrazioni statali quando essa non avvenga "ratione officii" (1). In tal

1) V. Corte dei conti, Sez. controllo Stato, 9 aprile 1981 n. 1143.

modo, la portata del principio dell'onnicomprensività retributiva per le predette categorie di personale è stata allineata a quella fissata per il personale dirigente in sede di interpretazione dell'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 748 del 1972 (1).

b) Se, sul piano retributivo, il 1980 è stato caratterizzato dagli "acconti sui futuri benefici economici", (2), il 1981 ha invece portato alla definizione, sempre con riferimento al triennio contrattuale 1979-1981, di nuovi livelli stipendiali a decorrere dal 1° febbraio 1981, che hanno interessato non soltanto il personale destinatario della legge 11 luglio 1980 n. 312 ma anche altre categorie di dipendenti (3). E' appena il

(1) V. Corte dei conti, Sez. controllo Stato, 31 marzo 1977 n. 764; 15 dicembre 1977 n. 838; Sez. riunite in sede di controllo 23 aprile 1980 n. 30. Sull'adeguamento dei compensi ai componenti delle commissioni, comitati e collegi operanti nelle amministrazioni statali, v. il disegno di legge (atto camera n. 2794 VIII legislatura) presentato il 19 agosto 1981. Per le commissioni di esame nello ambito della scuola v. il capitolo dedicato al Ministero della pubblica istruzione.

(2) V. i decreti del Presidente della Repubblica nn. 718, 719 e 720 del 4 novembre 1980 e n. 910 del 23 dicembre 1980, che recepiscono appositi accordi sindacali. Com'è noto, sono state concesse a titolo di acconto L. 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 L. 40.000 mensili individuali a partire dal 1° gennaio 1980, da corrispondersi anche sulla tredicesima mensilità.

(3) Si richiama pure la sentenza 25 marzo 1981, n.50 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'articolo 2, primo comma, del regio decreto-legge 19 gennaio 1939 n. 295 per la quale le rate di stipendio e di assegni equivalenti e le rate di pensione e gli assegni indicati nel d.lg.Lt. 2 agosto 1917 n. 1276, dovute dallo Stato, si prescrivono con il decorso di due anni. V. in proposito la circolare del Ministero del tesoro 7 ottobre 1981 n. 73.

caso di ribadire in questa sede l'aggravio: che i ritardi nella contrattazione producono sul bilancio dello Stato, che viene a subire, di colpo, l'onere di emolumenti arretrati, e l'intralcio che deriva alla funzionalità degli uffici dall'accavallarsi di provvedimenti normativi che modificano il trattamento economico, tanto più quando - ed è questo il caso dei decreti del giugno 1981 - essi introducono meccanismi di valutazione di estrema complessità.

Il decreto del Presidente della Repubblica 9 giugno 1981 n. 310 ha fissato, con decorrenza dalla predetta data del 1° febbraio 1981, per il personale di cui all'articolo 1 della legge n. 312 del 1980, nuovi stipendi annui lordi iniziali in rapporto ai vari livelli (1); ha modificato la progressione economica già stabilita dall'articolo 24 della citata legge (2) e ha introdotto nuovi criteri d'inquadramento che tengono conto delle anzianità pregresse, già parzialmente sacrificate dal meccanismo del cosiddetto "maturato economico". Disposizioni in gran parte analoghe sono contenute nei decreti del Presidente della Repubblica 2 giugno 1981 n. 270 (personale delle università), 2 giugno 1981 n. 271 (personale della scuola di ogni ordine e grado) (3), 9 giugno

(1) E' stato anche introdotto, tra il primo e il secondo livello, il "primo livello dopo sei mesi".

(2) Alla progressione in cinque classi di stipendio (comportanti un aumento contante 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), e in aumenti biennali del 2,50% nel periodo di permanenza in ciascuna classe, è stata sostituita una progressione che 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. 310 del 1981).

(3) V. in proposito la circolare del Ministero della P.I. 6 giugno 1981 n. 180.

1981 n. 337 (personale dell'Amministrazione dei monopoli di sta
to), 10 marzo 1982 n. 149 (personale dell'ANAS), (1).

La copertura finanziaria del decreto n. 310 del 1981 è sta
ta assicurata con il decreto-legge 6 giugno 1981 n. 283 conver-
tito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 1981 n. 432. Di
di questo provvedimento meritano di essere sotto-
lineate, le disposizioni (articoli 10 e 11)
riguardanti i miglioramenti retributivi al personale dirigente
(aumento del 23 per cento del trattamento economico fino al 31
dicembre 1981 (2), conglobamento dell'indennità di funzione nel
lo stipendio e istituzione di un assegno personale pensionabile);
le norme (articolo 11-ter) interpretative dell'articolo 36 del
decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n. 382
in materia d'inquadramento di professori ordinari nella prima
fascia di professori universitari, destinate ad eliminare defi-
nitivamente i dubbi insorti circa la possibile ultrattività del
le norme preesistenti e circa la spettanza della maggiorazione del
40 per cento del trattamento economico ai professori optanti per
il tempo pieno (3); le norme (articoli 16 e 22) riguardanti il
trattamento economico dei militari fino al grado di tenente colon-
nello, che è stato distribuito su sei livelli retributivi, ciascu

(1) Per il personale delle aziende dipendenti dal Ministero delle
poste e delle telecomunicazioni - il cui trattamento è fundamental-
mente disciplinato dalla legge 3 aprile 1979 n. 101 - si veda il
d.P.R. 5 gennaio 1982 n. 23.

(2) Il trattamento provvisorio previsto per i dirigenti dal decreto
legge n. 283 del 1981 è stato prorogato fino al 30 giugno 1982 con
la legge 22 gennaio 1982 n. 6.

(3) Vedi in proposito, Corte dei conti, Sez. controllo Stato, 26
febbraio 1981 n. 1131.

no dei quali è caratterizzato da una progressione per classi biennali di stipendio, analoga a quella prevista per l'impiegati civili.

c) Per le voci generali del trattamento economico accessorio possono ribadirsi le considerazioni formulate nelle precedenti relazioni.

Così, l'indennità integrativa speciale - che, com'è noto, viene corrisposta in misura fissa a tutti i pubblici dipendenti e le cui variazioni sono state trimestralizzate a partire dal 1 febbraio 1980 (1) - da un lato continua ad assumere un rilievo sempre maggiore in rapporto alle altre componenti della retribuzione (2), dall'altro si rivela fattore di livellamento retributivo e quindi motivo disincentivante.

Materia che richiede anch'essa una riconsiderazione è quella delle quote di aggiunta di famiglia. La misura di tali quote,

(1) V. l'art.1 della legge 6 dicembre 1979 n.609 e, per il personale delle F.S, l'art. 1 quarto comma della legge 22 dicembre 1980 n.885.

(2) Per il personale in servizio, le misure mensili lorde dell'indennità integrativa speciale per il 1981 sono state fissate in L.352.942 per il periodo 1 novembre 1980-31 gennaio 1981 (d.m. 19 novembre 1980); L. 379.221 per il periodo 1 febbraio - 30 aprile 1981 (d.m. 11 febbraio 1981); L.412.667 per il periodo 1 maggio-31 luglio 1981 (d.m. 8 maggio 1981); L.436.667 per il periodo 1 agosto-31 ottobre 1981 (d.m. 7 agosto 1981); L.458.058 (per il periodo 1 novembre 1981-31 gennaio 1982 (d.m. 12 novembre 1981) la misura attuale (1 maggio-31 luglio 1982) è di L 508.227 (d.m. 11 maggio 1982).

rideterminata nel 1980 in lire 14.820 per il coniuge e lire 19.760 per ciascun figlio a carico del dipendente, presenta infatti un evidente carattere simbolico.

Quanto ai compensi per lavoro straordinario, è da tener presente che su di essi non si riflettono le nuove misure degli stipendi stabilite dalla legge n.312/1980 e successive modificazioni (1).

I dati del controllo mostrano la prassi ormai consolidata di una sostanziale generalizzazione e forfettizzazione di tali compensi e la conseguente creazione di una nuova componente fissa della retribuzione. Com'è stato posto in evidenza nella precedente relazione, questo è anche il settore nel quale si concentra ogni varietà di sperequazioni retributive, sol che si ponga mente all'aggancio dei compensi per lavoro straordinario ai nuovi stipendi previsto per i soli dipendenti delle aziende (2) alla possibilità per i dirigenti generali delle sole aziende di percepire i predetti compensi anche quando non fanno parte di uffici di diretta collaborazione col Ministro (3),

(1) V. al riguardo, l'art. 153 della l. n. 312 del 1980, e l'art. 16 del d.P.R. 9 giugno 1981 n. 310. Per i dirigenti, v. l'art. 10 e 13 del d.l. 6 giugno 1981 n. 283 convertito, con modificazioni, nella l. 6 agosto 1981 n. 432.

(2) V. l'art. 17 della l. 6 febbraio 1979 n. 42 e l'art. 1 della l. 22 dicembre 1980 n. 885 (Azienda FS); l'art. 3 d.P.R. 23 dicembre 1980, n. 910 (Azienda autonoma di monopoli di Stato); l'art. 17 l. 22 dicembre 1980 n. 873 (Aziende dipendenti dal Ministero P.T.).

(3) V. l'art. 1 d.P.R. 16 settembre 1977 n. 1188 (dirigenti FS); l'art. 2 l. 31 dicembre 1977 n. 889 (dirigenti aziende dipendenti del Ministero P.T.); l'art. 2 del 14 dicembre 1978 n. 798 (dirigenti Azienda monopoli). Va anche segnalato che la l. 1 aprile 1981 n. 121, recante il nuovo ordinamento della amministrazione di p.s., ha stabilito che tutti coloro che assolvono funzioni di ordine e di sicurezza pubblica, compresi i dirigenti, hanno titolo al compenso per prestazioni straordinarie senza le limitazioni previste da d.P.R. 22 luglio 1977 n. 422 (relativo al personale non dirigenziale), dal d.P.R. n. 748 del 1972 e dalla l. 22 luglio 1978 n. 385 (relativi ai dirigenti). V. in proposito le considerazioni svolte infra, nel capitolo XIV.

alla circostanza che la percepibilità di questi compensi da parte dei dirigenti superiori e non dei dirigenti generali (1) può elevare, a parità di prestazioni, la retribuzione dei primi al di sopra di quella dei secondi; al fatto che solo un ristretto numero di dipendenti può essere autorizzato a effettuare prestazioni di lavoro straordinario oltre ai limiti normali; al particolare "monte ore" aggiuntivo previsto per intere categorie di dipendenti (2) .

Un intervento razionalizzatore meriterebbe l'indennità di trasferta non tanto per ciò che riguarda, a livello normativo, la disparità di trattamento ai fini della rivalutazione degli importi delle diarie (consentita nel limite del 10 per cento per il personale escluso dalla contrattazione collettiva e del 12 per cento per il personale non dirigente), giacché, come si vedrà subito, a questo inconveniente è possibile rimediare in via di fatto; quanto per ciò che riguarda la concezione stessa dell'istituto, attualmente impostato su una diversificazione dell'indennità a seconda della qualifica. Se è vero infatti che la trasferta comporta un sacrificio fisico non dissimile tra un impiegato e l'altro, che per la diversa qualifica o funzione è già diversamente retribuito con lo sti-

(1) Sulla possibilità di corresponsione di compensi per lavoro straordinario al personale dirigente utilizzato nelle operazioni per l'elezione dei rappresentanti del personale nei consigli di Amministrazione (art.34 D.P.R. 22 luglio 1977 n.721), v. Corte dei Conti, Sez. Controllo Stato 21 maggio 1981 n.1153. La Corte ha anche affermato che il citato art. 34 non detta una disciplina autonoma rispetto alle norme generali del D.P.R. 22 luglio 1977 n.422, in particolare, per quanto si riferisce al procedimento autorizzativo : v. Sez. Controllo Stato, 26 giugno 1981 n.1174).

(2) v. la relazione della Corte per l'esercizio 1980, Vol. 1, p.530 e seguenti.

pendio, la conseguenza dovrebbe essere la unificazione o quanto meno la riduzione al minimo del numero delle fasce dell'indennità attualmente esistenti. Del resto, nell'impiego privato e in quello regionale, l'indennità di trasferta si articola in non più di due livelli (1). È appena il caso di sottolineare, specie nell'ottica che si propone, la necessità di contenere le trasferte entro i limiti rispondenti ad autentiche esigenze delle amministrazioni e d'impedire che — com'è accaduto anche nel 1981 — gli impegni sui fondi per indennità di trasferta si addensino alla fine dell'esercizio.

Per il 1981, la rideterminazione della misura delle indennità di trasferta in relazione agli indici rilevati per la maggiorazione dell'indennità integrativa speciale, è stata effettuata con il decreto ministeriale 9 febbraio 1981, che ha previsto l'identico aumento del 10 per cento sia per il personale escluso dalla contrattazione collettiva che per il restante personale (2).

(1) V. in proposito, la relazione della Corte dei Conti per il 1980, Vol. I, pag. 530 e seguenti.

(2) A decorrere dal 1 gennaio 1981, le misure dell'indennità di trasferta sono state elevate come segue:

da £. 33.000	a	£. 36.300
" " 27.500	"	" 30.300
" " 23.300	"	" 25.700
" " 17.000	"	" 18.700
" " 12.000	"	" 13.400

Nella stessa misura sono state elevate le misure delle indennità connesse con l'indennità di trasferta (indennità per il trasporto di mobili e masserizie su percorsi serviti da ferrovia; per percorsi o frazioni di percorso non serviti da servizi di linea; per percorsi effettuati a piedi; per il trasporto di mobili e masserizie su percorsi non serviti da ferrovia).

Con decreti Ministeriali in pari data sono state aumentate,

d) Quanto al trattamento economico accessorio particolare di talune categorie di dipendenti (in genere, personale militare e delle aziende autonome), aggiornati raggugli sono stati forniti nelle precedenti relazioni; inoltre, in adesione alla richiesta avanzata dal Presidente della Camera dei deputati il 29 marzo 1982, la Corte ha già fornito, con apposito referto in corso d'anno(1), informazioni e chiarimenti sulla spesa per il personale militare, con particolare riferimento, fra l'altro, alla struttura retributiva e agli istituti economici relativi, per arma e grado.

In questa sede, si possono ancora rammentare l'indennità giornaliera di rischio ed insalubrità prevista dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1981 n.338 a favore di alcune catego

sempre nella misura del 10%, anche le indennità di trasferta del personale ferroviario e del personale postelegrafonico. In tema di incarichi di missioni affidati ad estranei della pubblica Amministrazione e di trattamento tributario delle relative indennità, si veda Corte dei Conti, Sez. Controllo Stato, 11 giugno 1981 n.1164 e, rispettivamente, 18 febbraio 1982 n.1231 .

(1) Tale referto viene pure allegato al capitolo della presente relazione dedicato al Ministero della difesa.

rie di personale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato; l'estensione, con decorrenza 1 gennaio 1982, del premio di produzione al personale dell'ANAS, compreso quello avente qualifica dirigenziale (1); le norme (anche interpretative) sul premio di produzione e sul compenso annuale d'incentivazione per il personale postelegrafonico, contenute nella legge 22 dicembre 1981 n.797 (articoli 33 e 34); quelle relative a particolari indennità in favore di alcune categorie di dipendenti della Direzione generale dell'aviazione civile (2); il riordinamento delle indennità spettanti al personale militare addetto agli stabilimenti militari di pena (3); le misure urgenti per la corresponsione delle indennità dovute al personale dell'Amministrazione periferica delle dogane e delle imposte indirette (4); le nuove indennità di rischio per gli operatori subacquei (5).

e) Sempre aperti restano i problemi perequativi legati all'esistenza di vantaggi extraretributivi non monetizzati, dei quali gode una parte soltanto dei dipendenti statali (in genere, anche qui, personale militare e delle aziende autonome), che usufruisce di alloggi di servizio a titolo gratuito o a canone ridotto,

(1) Art. 12 della L. 4 marzo 1982 n.65.

(2) L. 5 agosto 1981 n.464.

(3) L. 10 agosto 1981 n.475.

(4) D.L. 31 ottobre 1981 n.613.

(5) L. 3 febbraio 1982 n.28.

di mense, spacci, asili nido, scuole materne, circoli ricreativi, etc (1).

Risulta che uno schema di disegno di legge volto a disciplinare in termini generali forme socializzate di assistenza, elaborato dal Dipartimento della funzione pubblica, non ha finora avuto seguito.

In materia di alloggi di servizio si richiamano, - sottolineando ancora una volta l'assenza di un generale e organico programma nella materia - la 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; e la legge 10 febbraio 1982 n.39 che autorizza le aziende dipendenti dal Ministero P.T. a proseguire nella realizzazione, fra l'altro, dei programmi di costruzioni di alloggi di servizio per il personale.

f) Un complemento immancabile della retribuzione, con finalità sostanzialmente assistenziali, sembra ormai divenuto, per le larghe fasce di personale, l'equo indennizzo.

Rinviando ai capitoli dedicati alle singole Amministrazioni

(1) V. i capitoli dedicati ai Ministeri della difesa, dell'interno, delle finanze e alle aziende autonome.

per rilievi specifici sull'argomento(1), si ricorda in questa sede che l'istituto è stato introdotto con l'articolo 68 comma ottavo del testo unico 10 gennaio 1957 n. 3 per colmare le lacune della precedente normativa in tema di ristoro delle menomazioni fisiche o psichiche subite dall'impiegato per cause di servizio. L'equo indennizzo "è concesso all'impiegato che, per infermità contratta per causa di servizio, ha subito una menomazione della integrità fisica ascrivibile ad una delle categorie di cui alle tabelle A e B annessa alla legge 10 agosto 1950, n.648" (cioè alle tabelle stabilite per la liquidazione del trattamento pensionistico di guerra, più volte modificate nel tempo) (2) che prevedono, com'è noto, anche menomazioni di modesta entità.

Con la legge 23 dicembre 1970, n.1094 - e poi ancora con la legge 3 giugno 1981 n.308 (3) - esso è stato esteso alle varie categorie di personale militare. A partire dal 1975 (4), ne sono destinatari anche gli operai dello Stato. Con l'articolo 154 della legge 11 luglio 1980, n.312 è stato introdotto un nuovo criterio per la determinazione dell'equo indennizzo in relazione ai livelli

(1) In particolare, nella parte II, Sez II, i capp VIII (Ministero della difesa) e XIV (Ministero dell'interno).

(2) v. art. 48 del D.P.R. 3 maggio 1957 n.686.

(3) V. il citato capitolo sul Ministero della Difesa

(4) V. la l. 13 maggio 1975 n.157 (art. 18). I criteri per la determinazione dell'equo indennizzo in favore degli operai sono stati fissati solo con D.P.R. 7 giugno 1979 n 251.

funzionali - retributivi previsti dalla medesima legge (con norme specifiche per il personale di magistratura e per il personale dirigente)(1).

Ciò premesso, si riportano qui di seguito due tabelle, elaborate in relazione alla spesa per equo indennizzo sostenuta nell'ultimo quinquennio dai Ministeri della difesa, delle finanze, di grazia e giustizia, dell'interno e della pubblica istruzione, ritenuti "rappresentativi" al fine indicato. Nella tabella A vengono messi a raffronto la previsione iniziale di spesa, gli impegni e la misura percentuale in cui il personale del singolo ministero grava sulla spesa, per il titolo in questione, sostenuta da tutte le Amministrazioni; la tabella B, fornisce, invece, in rapporto agli impegni e al numero di dipendenti, la spesa medio pro-capite.

Dall'analisi delle tabelle si ricava:

- 1) che la spesa globale per l'equo indennizzo al personale civile e militare (2) dei cinque Ministeri è passata dai 16,1 miliardi del 1977 ai 24,9 miliardi del 1981, con un aumento superiore al 50 per cento (va però tenuto conto degli aumenti retributivi nel frattempo concessi);
- 2) che la posizione di assoluta preminenza è occupata dal Ministero della difesa (221.448 - 235.231 dipendenti, a seconda degli esercizi), che da solo giunge talora ad assorbire quasi il 50 per cento della spesa per l'equo indennizzo sostenuta da tutti i ministeri, seguito dal Ministero dell'interno che, con i suoi 94.644-100.060 dipendenti, ne assorbe però una percentuale

(1) Sulla interpretazione di talune disposizioni dell'art. 154 della l. 3 febbraio 1980 V. Corte dei conti, Sez. Controllo Stato, 11 dicembre 1980 n. 1117 e 26 novembre 1981 n. 1210.

(2) Si continua a considerare tale, al fine che qui interessa, anche l'ex personale militare di p.s.

- compresa, a seconda degli esercizi, tra il 22,86 per cento e il 37,63 per cento (29,04 per cento nel 1981);
- 3) che mentre la spesa per il personale civile (1.053.000-1.203.546 unità) si è mantenuta pressoché costante nel quinquennio (intorno ai 3 miliardi) quella per il personale militare (302.807-309.446 unità) è passata dai 12,9 miliardi del 1977 ai 21,8 miliardi del 1981, con un aumento di circa il 70 per cento;
- 4) che mentre la media più elevata di spesa per dipendente civile è stata nel quinquennio di 3212 lire, per i dipendenti militari ha invece superato le 70.000 lire (nel 1981 il rapporto è da lire 2574 a lire 70.445);
- 5) che mentre per i dipendenti civili la media si è mantenuta pressoché costante nel quinquennio, per i militari è passata dalle lire 42.180 del 1977 alle predette lire 70.445 del 1981.

Nell'ambito del Ministero dell'interno, è stato, infine, accertato per il 1981 che la spesa procapite per il personale dell'Amministrazione civile (L.28.570) è stata notevolmente superiore alla spesa pro-capite per i vigili del fuoco (L.12.500), pur essendo questi ultimi esposti a rischi notevolmente maggiori (1).

L'equo indennizzo sembra così richiedere una riconsiderazione che lo riporti alla sua funzione effettivamente risarcitoria o attraverso una sua limitazione alle menomazioni più gravi o attraverso la sua trasformazione in una indennità complementare per rischi professionali effettivamente esistenti. Ed è appena il caso di aggiungere che l'introduzione di un procedimento concessivo più semplice, uniforme e rigoroso (2) contribuirebbe, fra l'altro, ad alleggerire il carico di pratiche di equo indennizzo che grava perennemente sugli organi attivi, consultivi e di controllo e ad accelerare i tempi di liquidazione.

(1) Su questo punto, vedi pure le considerazioni svolte nella parte II, sez. II, cap. VIII (Ministero della difesa).

(2) V. pure parte II, sez. II, cap. XIV (Ministero dell'interno).

SPESE PER EQUO INDENNIZZO AL PERSONALE CIVILE E MILITARE NEL QUINQUENNIO 1977 — 1981
(Stanziamanti e impegni)

TABELLA A

MINISTERO	1977			1978			1979			1980			1981		
	previsori definitive	impegni	% su tot. impegnato	previsori definitive	impegni	% su tot. impegnato	previsori definitive	impegni	% su tot. impegnato	previsori definitive	impegni	% su tot. impegnato	previsori definitive	impegni	% su tot. impegnato
FINANZE															
Cap 1172 (civile)	300	295		300	297		240	240		350	252		340	257	
Cap 3224 (militare)	650	650	6.31	900	900	5.25	1.180	1.179	6.71	1.000	999	5.90	3.000	2.990	12.08
G. GIUSTIZIA															
Cap 1202 (civile)	550	550		675	571		700	454		765	676		600	597	
Cap 2202 (militare)	654	653	6.74	1.155	1.152	7.57	650	648	5.21	2.204	1.707	11.24	1.503	1.494	7.78
P. ISTRUZIONE															
Cap 1205	749	745	4.17	880	878	3.85	316	316	1.49	1.910	1.550	7.31	983	916	3.41
INTERNO															
Cap 1203 (civile)	249	248		295	295		197	188		1.23	109		199	191	
Cap 2804 (militare)	3.776	3.776	22.86	7.551	7.541	37.63	6.321	6.318	36.48	4.061	4.045	22.76	7.000	6.989	29.04
Cap 3255 (vig. luoco)	267	267		320	320		114	119		261	261		215	215	
DIFESA															
Cap 1175 (militare)	6.000	5.956		6.664	6.638		6.834	6.099		6.894	6.136		6.873	6.544	
Cap 1701 (civile)	250	931	49.51	624	618	40.66	910	558	44.31	701	464	48.63	1.350	923	41.86
Cap 4756 (cc. mil.)	1.950	1.944		2.031	2.000		3.021	2.706		3.869	3.712		4.130	3.782	

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

SPESA PER EQUO INDENNIZZO AL PERSONALE CIVILE E MILITARE NEL QUINQUENNIO 1977 - 1981
(Spesa media per dipendente)

TABELLA B

MINISTERO	1977			1978			1979			1980			1981			
	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	
FINANZE	civile	298	57.798	5.155	297	57.987	5.125	240	58.832	4.080	252	57.339	4.395	257	58.238	4.412
	militare	650	44.286	14.780	900	43.365	20.755	1.179	44.059	26.760	999	44.895	22.250	2.990	46.088	64.875
GIUSTIZIA	civile	550	27.109	20.290	571	28.525	20.015	454	30.378	14.945	576	32.818	17.710	597	34.504	17.302
	militare	653	13.285	49.155	1.152	14.312	80.490	648	12.352	52.460	1.707	16.735	102.001	1.494	17.417	85.778
ISTRUZIONE		745	967.851	770	878	982.233	895	316	1.008.619	310	1.550	1.010.528	1.533	916	1.040.653	880
INTERNO	civile	248	10.992	22.560	295	10.215	28.880	188	9.936	18.920	109	9.882	11.030	191	10.100	18.910
	militare	3.776	73.739	51.205	7.541	71.930	104.840	6.318	71.940	87.820	4.045	70.342	57.504	6.989	68.977	101.323
	vv ff	267	15.329	17.415	320	15.120	21.165	109	15.796	6.900	261	15.694	16.630	215	15.567	13.811
DIFESA	civile	931	58.846	15.820	618	54.777	11.280	558	50.313	11.090	464	46.030	10.080	923	44.484	20.749
	militare	5.956	97.515	61.080	6.638	98.078	67.680	6.099	97.803	62.360	6.136	98.603	62.230	6.544	98.737	66.277
	CC	1.944	78.870	24.650	2.000	77.545	25.790	2.706	76.653	35.300	3.712	77.024	48.190	3.782	78.227	48.346
TOTALE personale																
Civile e VV FF		3.039	1.053.018	2.885	2.979	1.148.837	2.595	2.105	1.173.873	1.793	3.212	1.172.091	2.740	3.099	1.203.546	2.574
TOTALE Militare e CC		12.979	307.695	42.180	18.231	305.230	59.730	16.950	302.807	55.975	16.599	307.599	53.965	21.799	309.446	70.445

a) Spesa impegnata (in milioni);
b) unità di personale;
c) media pro-capite (in lire).

5. - Consistenza del personale e reclutamento. Spesa

La situazione del personale statale — che, secondo i dati forniti dal Ministero del tesoro, ammontava, al 1° gennaio 1981, a 2.181.824 unità — è stata caratterizzata, anche nell'esercizio in esame, per un verso, dalla provvisorietà del primo inquadramento ai sensi della legge 312 del 1980, della quale la mancata emanazione dei profili professionali continua a condizionare la concreta attuazione (fra l'altro, la stasi nelle assunzioni per concorso provocata dall'articolo 7 della predetta legge, è venuta meno solo dopo che la legge 6 agosto 1981 n. 432 ha convertito il decreto-legge 6 giugno n. 283: V. articolo 28-ter); per un altro verso, dagli elementi di fluidità costituiti dalla mancata definizione dell'inquadramento del personale assunto ai sensi della legge sull'occupazione giovanile e del personale proveniente dagli enti soppressi; elementi ai quali si aggiungeranno ben presto le operazioni richieste dalla sistemazione del personale precario delle finanze e della scuola ai sensi di recenti leggi.

Numerose restano ancora le Amministrazioni che presentano carenze di personale rispetto alle dotazioni organiche, carenze che interessano tanto i ruoli tecnici quanto quelli amministrativi e che spesso hanno attinenza a funzioni di estrema delicatezza o di notevole rilievo sociale (1).

(1) V. nella parte II, sez. II, i capp. IV (Azienda per gli interventi sul mercato agricolo); V (Ministero dei beni culturali ed ambientali); VIII (Ministero della difesa); IX (Ministero degli affari esteri); XIV (Ministero dell'interno), XV (Ministero dei lavori pubblici); XVIII (Ministero della marina mercantile); XIX (Ministero delle partecipazioni statali); XXII (Azienda di stato per i servizi telefonici); XXV (Ministero del tesoro).

Notizie circa i concorsi banditi dalle varie amministrazioni vengono fornite nei singoli capitoli che le riguardano. Si aggiunge qui che è in corso di svolgimento presso la Scuola superiore della Pubblica amministrazione il terzo corso di reclutamento (163 borse di studio) bandito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 marzo 1980 e che è stato recentemente bandito anche il quarto corso, per 192 borse di studio (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 marzo 1982).

Per quanto riguarda, infine, la spesa sostenuta per il personale in servizio, essa viene illustrata nelle sue varie componenti e nella sua distribuzione per Amministrazione e per categoria di dipendenti, mediante le allegate tabelle C, D ed E.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA "A"

SPESE PER IL PERSONALE IN SERVIZIO:

impiegati amministrativi e tecnici (compresi dirigenti), per voce retributiva ed amministrazione — 1981

(in milioni)

Amministrazione	Stipendi ed altre assegni fiscali (valori assoluti)	% su RO	TOTALE	% su RO	Composti per lavoro straordinario	%	Composizione trattamento accessorio - con ripartizione di ogni voce sul totale			Altre indennità	%
							Indennità trascorsi mesi	Indennità servizio all'estero	Indennità		
Mio TESORO	155 564	12,4	18 708	13,9	16 875	90,9	1 400	0,0	397	2,1	
PREVIDENZA	11 481	57,3	1 927	64,0	1 060	55,1	869	44,2	13	0,7	
TESORO Altre spese	25 594	5,8	1 806	41,1	1 691	93,7	61	1,4	52	2,9	
FINANZE	627 470	30,8	81 637	19,3	53 836	64,4	22 639	27,1	7 462	8,6	
RIACQUO	3 049	9,4	214	37,1	186	86,9	15	7,0	13	6,1	
GIUSTIZIA	300 258	10,0	80 574	22,4	46 279	57,5	4 162	5,2	70 087	37,1	
ESTERI	550	1,6	112 126	10,0	1 086	1,0	8 554	7,6	1 286	1,6	
PUBBLICISTROZ	2 442 200	19,0	49 127	18,4	29 504	60,0	7 748	15,8	31 412	24,2	
INTERIO	1 364 840	40,1	203 286	25,1	134 452	66,1	37 422	18,4	31 412	15,4	
LAV PUBBLICI	68 452	20,2	8 794	12,8	4 468	50,8	3 790	43,1	516	6,1	
TRASPORTI	93 012	74,2	14 138	19,2	5 218	36,9	3	0,02	8 917	63,1	
DEESA	543 814	23,0	40 212	5,3	28 578	63,6	2 672	19,1	6 964	17,3	
AGRICOLTURA	48 254	18,7	3 205	3,9	2 023	63,1	958	29,9	274	7,0	
INDUSTRIA	21 559	41,4	1 961	5,7	823	42,0	1 130	57,6	8	0,4	
LAVORO	139 809	14,4	13 858	5,0	8 145	58,8	5 613	40,6	80	0,6	
CORRA ESTERO	5 612	13,2	477	51,5	392	80,5	38	8,8	3	0,7	
MINISTRI	8 300	19,8	475	32,2	392	72,0	128	26,9	5	1,0	
MINISTRI PARTECIP STAI	2 470	19,4	123	65,7	105	85,4	17	13,8	1	0,8	
SALUTE	41 407	48,3	4 257	2,1	1 559	36,6	907	21,3	1 791	42,1	
TURISMO	5 203	57,2	243	38,6	213	87,6	27	11,1	3	1,2	
INTELLIGENZA	182 104	30,6	11 309	75,7	7 735	68,4	1 171	10,3	2 403	21,2	
TOTALE	6 091 060	45,5	650 358	19,3	341 516	52,5	104 414	16,1	100 700	15,5	
TOTALE AL NETTO			489 105	45,4	310 928	63,6	88 312	18,0	90 087	18,4	
ESTERI e PUNTO (100)		15,0	710 574	22,4	105 099	14,8	46 106	6,4	568 309	79,0	
TERRORE STAI		20,9	662 305	6,7	110 815	16,7	16 919	2,5	534 551	80,7	
AGRICOLTURA		15,2	61 385	1,3	17 507	28,6	2 797	4,5	41 081	66,9	
INDUSTRIA		31,4	33 563	23,4	6 172	19,0	8 182	24,4	19 009	50,6	
AMM. AMMINISTRATIVE		5,2	110 240	4,8	5 177	56,4	2 601	26,0	1 000	17,8	
AMM. ESTERO		17,1	600	18,1	345	57,5	255	42,5			
TOTALE AZIENDA		41,5	1 487 667	6,9	245 936	16,5	77 002	5,2	1 164 750	78,3	
TOTALE GENERALE		43,5	2 138 025	13,8	587 431	27,5	181 416	8,5	1 268 478	58,3	

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA B

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

(in milioni)

Categorie dipendenti	Stipendi ed altri assegni fissi		Totale trattam. accessorio		Trattamento accessorio							
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Compensi per lavoro straordinario e analoghi	%	Indennità di missione e trasferimento	%	Indennità servizio all'estero	%	Composizione trattamento accessorio	
											altre indennità	%
Impiegati, tecnici e operai dei Ministeri	6.091.060	45,5	650.358	43,6	341.516	51,5	104.414	43,4	100.700	13,1	103.728	59,1
Come sopra, al netto Affari esteri e Pubblica Istruzione	3.648.220	71,1	489.105	58,1	310.926	0,5	88.112	58,6	—	—	90.067	51,6
Magistrati	307.186	40,9	634	19,4	—	—	485	21,8	—	—	149	12,0
Insegnanti	11.451.410	10,5	63.096	10,7	—	—	383	21,9	—	—	62.713	10,6
Totale Personale civile dei Ministeri	17.849.656	20,9	714.088	26,2	341.516	51,5	105.282	18,2	100.700	13,1	166.590	36,5
Totale Personale Amm.ni e aziende autonome	6.025.092	41,5	1.487.667	3,4	245.915	77,7	77.002	21,3	—	—	1.164.750	— 5,8
Totale Personale civile dello Stato	23.874.748	25,5	2.201.755	10,3	587.431	65,7	182.284	— 5,1	100.700	13,1	1.331.340	— 2,0
Forze armate	1.782.400	15,8	159.362	19,5	—	—	91.729	16,6	—	—	67.633	33,0
Corpi di polizia	2.203.464	— 23,3	106.579	— 1,6	—	—	43.741	— 27,7	—	—	62.838	31,8
Totale Personale militare	3.985.864	— 9,7	265.941	10,0	—	—	135.470	— 2,6	—	—	130.471	32,5
Totale Ministeri	21.835.520	13,8	974.885	20,7	341.516	51,5	240.752	— 10,1	100.700	31,1	297.061	34,7
Totale generale	27.860.612	18,9	2.467.696	10,3	587.431	65,7	317.754	— 4,1	100.700	31,1	1.461.811	0,3

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

TABELLA C

	1979	1980	1981
<i>a) Impiegati e dirigenti dei Ministeri:</i>			
Presidenza	19,8	19,8	18,7
Tesoro (altre spese)	8,2	12,7	17,0
Tesoro (Ministero)	12,0	11,9	12,0
Finanze	20,7	14,6	15,0
Bilancio	10,8	12,2	7,7
Grazia e Giustizia	15,3	24,1	25,0
Esteri	270,8	—	—
Pubblica Istruzione	7,3	2,0	2,0
Interno	23,7	21,0	14,9
Lavoro Pubblici:	13,9	13,7	12,9
Trasporti	18,2	22,2	15,3
Difesa	10,1	8,6	7,6
Agricoltura	6,3	1,9	6,6
Industria	24,0	15,9	9,9
Lavoro	12,3	10,8	9,9
Commercio estero	14,9	18,0	7,7
Marina Mercantile	9,4	10,1	5,7
Partecipazioni Statali	12,2	17,3	4,9
Sanità	5,6	14,9	10,2
Turismo	10,9	11,9	4,6
Beni culturali	6,4	6,0	6,2
Totale impiegati e dirigenti Ministeri	14,0	10,8	10,6
(come sopra) al netto Esteri e Pubbl. istr.	16,3	14,5	13,4
<i>b) Altre categorie personale civile Ministeri:</i>			
Magistrati ed equiparati	0,5	0,2	0,2
Operai	5,1	—	—
Insegnanti	0,2	0,5	0,5
Totale personale civile Ministeri	3,8	3,8	4,0
<i>c) Personale militare:</i>			
Forze armate	8,3	8,7	8,9
Corpi di Polizia	4,1	3,8	4,5
Totale personale militare	5,5	5,5	6,6
Totale personale Ministeri	4,2	4,2	4,4
<i>d) Impiegati e dirigenti Aziende Autonome</i>			
Ferrovie dello Stato	31,6	31,1	31,0
Amministrazione Poste	28,1	38,3	29,5
Azienda Telefoni	34,7	46,0	39,4
Monopoli	28,0	17,5	16,5
ANAS	19,4	10,7	10,6
Archivi notarili	10,2	9,9	8,5
Totale impiegati e dirigenti Aziende Autonome	29,9	33,8	24,7
Altre categ. pers. Aziende Autonome	16,3	—	—
Totale Aziende Autonome	28,9	—	—
Totale impiegati e dirigenti Stato	13,9	—	—
Totale personale civile Stato	8,9	10,5	9,2
TOTALE GENERALE	8,2	9,5	8,8

PAGINA BIANCA

Capitolo IV**ATTIVITA' CONTRATTUALE**

Profili di comportamento dell'Amministrazione - Dopo aver illustrato la situazione normativa esistente in materia di contratti della pubblica amministrazione (1), ed averne così mostrata la necessità di un'organica riforma, la Corte ritiene di doversi soffermare sull'analisi di talune linee essenziali dei componenti dell'Amministrazione, in materia.

E' in primo luogo da premettere che dai dati di consuntivo risulta essere di oltre 10.000 miliardi la spesa gestita direttamente dallo Stato per acquisti di beni e servizi. E' facile rendersi conto dell'importanza economica, nei riguardi della produzione, che ha tale massa monetaria dell'effetto di accelerazione - soprattutto attraverso la produzione indotta - ove venisse, almeno in parte, spesa in modo opportunamente coordinato e "mirato".

(1) Vedi relazione della Corte al Parlamento sull'esercizio finanziario 1980 Atti Senato VIII legislatura - doc. XIV n.3 vol. I, pagg. 584 e Segg.

Per ciò che attiene alla fase precontrattuale si può notare che il sistema di scelta del privato contraente a seguito di licitazione privata è numericamente prevalente, ma il sistema di affidamento a trattativa privata è pressoché incontrastato ovunque ci si trovi in presenza di lavori o forniture di maggiore complessità tecnica e quindi anche - il più delle volte - di maggiore rilevanza economica. Illuminante, al riguardo, è il caso dell'Amministrazione della difesa, che, nell'esercizio, ha emesso 6702 decreti di approvazione di contratti - inviati alla Corte per la registrazione - fra i quali vi sono 4408 contratti preceduti da licitazione privata e 2207 a seguito di trattativa privata ma questi ultimi per un ammontare, globale, di oltre 1.185 miliardi contro poco più di 743 miliardi per le licitazioni. Anche su tale base si palesa perciò ormai inadeguato il sistema normativo, tuttora vigente, che considera ancora la trattativa privata del tutto come un'eccezione rispetto alla licitazione. Sistema normativo che, anche di recente, ha portato la Sezione del Controllo (1) a ribadire la necessità che i decreti di approvazione di contratti stipulati a trattativa privata contengano, almeno, una congrua motivazione sulle circostanze che hanno consigliato il ricorso a tale procedura. Invero, il regime di favore verso la licitazione privata mantenuto dalla più recente legislazione in applicazione delle direttive della CEE (2), se vale a meglio tutelare i principi della concorrenza tra le ditte mal si adatta

(1) Corte dei Conti - Sez. Controllo Stato - n.1209 del 16 febbraio 1982.

(2) L.8 agosto 1977 n.584 in materia di appalti di opere pubbliche e L.30 marzo 1981 n.113 per le pubbliche forniture.

all'acquisto di tantissimi beni ad elevato valore tecnologico. Per i contratti aventi ad oggetto tali beni, nonché la ricerca ad essi finalizzata, il Ministero del tesoro ha di recente predisposto un disegno di legge sul quale è stato chiesto il parere delle Sezioni Riunite della Corte. In data 26 maggio 1982 la Corte ha espresso parere favorevole pur rappresentando l'opportunità di talune modifiche al testo proposto.

Tuttora scarsi sono gli elementi conoscitivi in ordine all'applicazione della legge 30 marzo 1981 n.113 (1) modificata con decreto legge 7 novembre 1981 n.631 convertito in legge 26 dicembre 1981 n. 784) che, com'è noto, ha recepito le direttive della Comunità Europea in materia di pubbliche forniture. Molto poche, comunque, sono state le gare indette dalle Amministrazioni con applicazione di tale normativa.

Nel settore della licitazione privata è dato notare - in particolare per i contratti di appalto dell'ANAS - comportamenti nelle offerte, e conseguentemente nei prezzi di aggiudicazione molto divergenti a seconda del sistema adottato. Infatti nel caso di gare per lavori superiori ad 1 miliardo, aperte anche a ditte della CEE, per i quali l'Amministrazione ha costantemente seguito il metodo del migliore offerente (ribassi, sul prezzo fissato dall'Amministrazione, senza alcun limite prefissato, e con possibilità di esclusione per le offerte basse in modo anomalo) si sono registrati ribassi, rilevanti, variabili dal 18 al 20 per cento. Invece per appalti inferiori ad 1 miliardo, ove è seguito il sistema della media semplice (viene effettuata la media dei ribassi ed aggiudicata la gara a chi eguaglia, o più si avvicina, a tale

(1) Sul tema vedi anche vol.II cap.VIII.

media) i ribassi si aggirano intorno all'1,50 per cento e si verifica anche il fenomeno - preoccupante per la correttezza della gara - di ribassi tra loro estremamente ravvicinati (ad esempio 3-3,10 - 3,20 - 3,30 per cento).

E' stato altresì rilevato con una certa frequenza - particolarmente per le licitazioni bandite dalle Ferrovie dello Stato - che vengono posti a base di gara prezzi che risultano molto lontani dalla realtà del mercato: il che concorre a determinare talora ribassi anche del 50 per cento.

Momento di rilievo dell'iter amministrativo per la stipula dei contratti è quello dei pareri degli organi consultivi. Pochi sono stati i casi in cui l'Amministrazione si è, con motivazione, discostata dal parere del Consiglio di Stato (1). Parziali difformità si hanno, talora, tra i pareri resi dal Comitato tecnico amministrativo ed i provvedimenti adottati dal rispettivo Provveditorato alle opere pubbliche. Relativamente numerosi sono invece i casi in cui si dà inizio al rapporto obbligatorio prima che intervenga il parere richiesto: ciò che, a parte i profili di legittimità, quanto meno denota una scarsa considerazione per la funzione consultiva. Fenomeno diverso non rilevabile dal controllo sui singoli atti contrattuali - è quello della suddivisione di un contratto in se unitario in più contratti, di minore importo talora anche al fine di eludere l'obbligo di richiedere il parere. Da parte poi di taluno degli organi consultivi previsti da norme speciali si è venuta affermando la prassi di rendere pareri favorevoli ma "condizionati" a minute prescrizioni o a particolari adempimenti da parte dell'Amministrazione. Ciò che può anche essere

(1) n. 13 contratti stipulati dal Ministero dell'interno.

utile a meglio orientare l'attività dell'Amministrazione ma, inevitabilmente, finisce col far lievitare i costi e far allungare i tempi di esecuzione delle opere (1).

Continuano a coesistere, a pendolo oscillante, le opposte concezioni volte l'una alla riaffermazione - nella materia - della fase consultiva, quale momento di maggiore garanzia, e la altra alla compressione o totale eliminazione di essa: ne offrono esempi - con soluzioni diverse e non riconducibili a ratio unitaria - le numerose leggi settoriali via via intervenute (2). Alla prima di tali concezioni si è forse ispirata anche una recente decisione del Consiglio di Stato (3) con la quale si è stabilito che l'obbligatorietà del parere non è venuta meno col decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n.748, che ha introdotto il decentramento di competenza a favore dei dirigenti statali, ma che la ripartizione di competenza tra vari uffici fa invece diventare più meritevole di tutela, attraverso le valutazioni dell'organo consultivo, l'esigenza di legalità ed uniformità della condotta amministrativa.

(1) Così, ad esempio, dalla Commissione di cui alla l.n.171, del 1973, - norme per la salvaguardia di Venezia - è stato talora richiesto l'impiego, nei lavori, di materiali reperibili solo all'estero o di particolare tecniche, quale la "bocciardatura" (scalpellatura a mano delle pietre da calpestio), ormai in disuso da tempo remoto.

(2) Vedi anche infra lettera b) del presente capitolo e Relazione della Corte al Parlamento sull'esercizio finanziario 1980, citata.

(3) Sezione VI - 7 aprile 1981 n.139.

Per ciò che attiene al contenuto dei contratti è da distinguere quella parte, fortemente tipizzata e sostanzialmente fissa, che è costituita dall'inserzione automatica di clausole operata con il richiamo ai vari capitolati generali d'oneri. Sull'inadeguatezza complessiva di questi ultimi e sulla necessità di un riordino la Corte ha già riferito nella precedente relazione.

Molto vario, nel complesso, è l'oggetto dei contratti e, conseguentemente, grande è la varietà delle clausole: né potrebbe essere diversamente, per la natura stessa del contratto quale strumento di esplicazione dell'autonomia delle parti.

Taluni oggetti contrattuali, più di altri, hanno richiamato l'attenzione della Corte: fra questi possono ricordarsi l'affidamento ad estranei all'Amministrazione dello Stato di compiti propri di quest'ultima. La Corte (Sezione del Controllo n. 1127 del 22 gennaio 1981 e n. 1159 del 21 maggio 1981), ha riaffermato che la pubblica amministrazione - fatta salva l'ipotesi, eccezionale e perciò da interpretarsi restrittivamente, dall'articolo 380 del testo unico 10 gennaio 1957 n. 3 - nel testo modificato dall'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970, - deve adempiere ai propri compiti esclusivamente con proprio personale, dovendosi sopperire ad eventuali carenze di esso con i mezzi a ciò apprestati dall'ordinamento quale, ad esempio, l'invio temporaneo di personale da altre sedi.

Fra gli acquisti di beni e servizi effettuati dalle singole Amministrazioni alcuni presentano, indubbiamente, un interesse particolare.

Possono in primo luogo ricordarsi le convenzioni, stipulate con singoli soggetti o con società e Istituti, per il compimento di studi e ricerche. Esse, accumulate dal denominatore comune di un siffatto oggetto, comprendono tuttavia una vastissima tipologia sia, com'è ovvio, per quanto riguarda la struttura pattizia sia per il fine cui è volto lo studio o la ricerca. Si va così da studi di fattibilità di beni complessi e che richiedono l'applicazione di alta tecnologia, a ricerche sull'ambiente sino a studi interessanti in più vari settori quali, ad esempio, la possibilità d'impiego per i giovani in determinati campi. Il gran numero di dette convenzioni e gli importi singoli spesso molto rilevanti fanno sì che confluiscano su tale segmento dell'attività contrattuale somme di notevole entità globale.

Peraltro la stessa suddivisione tra le varie Amministrazioni, la gestione conseguentemente diversa quanto a criteri e modalità, l'assenza di una pianificazione di tale attività fatta a monte di essa, renderebbero estremamente difficile accertare il beneficio ricavato, sia esso inteso in termini di utilità economica, o di ricaduta tecnologica per nuove applicazioni, o anche solo in tema di concrete azioni dell'Amministrazione conseguenti e consonanti ai risultati dello studio e della ricerca.

Potrebbe essere utile riunire in un unico organo, esterno alle singole Amministrazioni la funzione di pianificare - in armonia con le esigenze proprie di ogni Amministrazione - l'attività di ricerca, anche al fine di evitare possibili duplicazioni, di seguirne il concreto utilizzo dei risultati da parte delle Amministrazioni, di far circolare il patrimonio conoscitivo acquisito tra le varie Amministrazioni - anche

regionali - potenzialmente interessate, e di facilitare la diffusione di benefici derivati - ad esempio tecnologici - sul comparto della produzione. Tra l'altro un tale organo, attraverso la stessa attività di pianificazione, potrebbe di fatto svolgere un'utile funzione per il sorgere, o il potenziarsi di centri di ricerca applicata con indiretti benefici per l'industria e la concorrenzialità con l'estero (1).

Un settore di grande interesse, per la vastissima problematica che comporta, è quello relativo all'acquisizione di beni immobili.

Va al riguardo innanzi tutto segnalata - ed è un dato comune pressoché comune in sede di controllo sulle Amministrazioni - l'inadeguatezza degli uffici dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche e le gravi carenze che ne conseguono in ordine alla progettazione delle opere e alla sorveglianza sull'esecuzione di esse. La capacità operativa di tali Uffici appare ormai pressoché limitata a meri lavori di manu-

(1) E' noto infatti che l'Italia è pesantemente tributaria verso l'estero proprio per quei comparti che presuppongono un'elevata quota-valore rappresentata dalla ricerca applicata. Ciò è evidenziato anche dai dati - di fonte dell'Ufficio Italiano Cambi - relativi alla bilancia dei pagamenti, per l'anno 1980, dei prodotti dell'ingegno e di talune apparecchiature:

(in milioni di lire)

	Entrate	Uscite	Saldo
Brevetti	21.909	74.823	- 52.914
licenze	61.067	353.000	-291.933
Prodotti chimici industriali	1.594	40.522	- 38.928
Macchine utensili	7.703	27.598	- 19.895
Macchine per ufficio	21	2.565	- 2.544
Elaboratori elettronici	1.594	98.016	- 96.422
Elettronica civile	11.518	32.019	- 20.501
Meccanica di precisione	5.084	11.490	- 6.406

tenzione e piccola sistemazione. Ne sono conseguenze, tra l'altro, il ricorso, che frequentemente si è riscontrato, a professionisti privati per la redazione di progetti (1) nonché l'adozione, ormai pressochè generalizzata, del sistema della concessione per le opere di maggiore impegno, quali la realizzazione di opere igieniche-sanitarie e l'esecuzione di lavori concernenti il patrimonio storico ed artistico. Spesso peraltro si è poi constatato che gli enti destinatari della concessione hanno impiegato nella realizzazione dei lavori tempi notevolmente più lunghi di quelli originariamente previsti con costi, conseguentemente, più elevati.

Frequentemente infatti tali enti, non seguiti in alcun modo e non sorvegliati nella loro attività gestoria dall'Amministrazione concedente, lasciano trascorrere senza giustificato motivo notevoli lassi di tempo prima di indire la gara di appalto, oppure tra una gara andata deserta e quella successiva. Con la conseguenza, in tal caso, che per la veloce e nota dinamica dei costi la nuova gara viene aggiudicata con percentuali di aumento altissime, talora anche di oltre il 100 per cento.

La casistica di tali ritardi ha assunto proporzioni allarmanti - ed è stata oggetto di numerose segnalazioni alla Procura Generale della Corte dei conti - nel comparto dei piani di ricostruzione per i quali i tempi di ese

(1) Talora, come in Molise e in Basilicata, il Provveditorato ha dovuto avvalersi anche della collaborazione degli uffici della Regione utilizzando così, di fatto, quel personale già dipendente dall'Amministrazione dei Lavori Pubblici e transitato alle regioni per effetto del D.P.R. n. 616 del 1977.

cuzione delle concessioni-contratto si sono prolungati talvolta per più anni, anche per l'intrecciarsi di cause naturali a cause umane risiedenti, per lo più, nei ripensamenti su progetti poi riconosciuti incompleti o formulati incompleti, quando le originarie risorse finanziarie non apparivano sufficienti a coprire le spese per opere più organiche e complete.

In casi del tutto particolari, il comparto delle opere pubbliche è stato strumentalmente usato anche per perseguire obiettivi di politica economico-sociale. Così a seguito dei noti eventi tellurici in Campania, l'Amministrazione ha posto in essere un apposito programma di lavori di edilizia demaniale - per 15 miliardi - e monumentale - per 5 miliardi - allo stato quasi completamente realizzato. Per i lavori aggiudicati nell'ambito di tale programma è stato, di frequente, imposto alle ditte appaltatrici di assumere un'aliquota, talvolta elevata, di mano d'opera della lista dei "disoccupati organizzati" iscritti all'ufficio di collocamento, maggiorandosi i prezzi di un'aliquota del 10 per cento a compenso dell'onere rappresentato dalla particolare mano d'opera.

In tema di affidamento di lavori in forza della normativa di cui alla legge 8 agosto 1977 n. 584, la Sezione del controllo (1), sulla base anche delle finalità di tale legge volta a tutelare la concorrenza, ha affermato la natura eccezionale della norma - articolo 5 - ad essa derogatoria, riconoscendo che le "ragioni tecniche" che consentono l'affidamento ad un assuntore determinato possono consistere in mere circostanze di fatto purchè tali da innestarsi nei

(1) n. 1149 del 7 maggio 1981.

problemi attinenti, sotto il profilo tecnico, alla realizzazione dell'opera. Avvertendo peraltro che tale norma derogatoria può presentare difficoltà sul piano operativo da risolversi sulla base di valutazioni caso per caso, rimesse alla prudenza dei pubblici amministratori onde evitare, da una parte, remore all'attività amministrativa, e, dall'altra, generalizzazioni che potrebbero ingenerare anche il solo sospetto di abusi.

Un punto delicato della tematica dei lavori pubblici è quello relativo ai collaudi finali dei lavori. Al riguardo, particolarmente per ciò che concerne le opere di competenza dell'ANAS, si è rilevato che non sempre l'Amministrazione ha ottemperato all'obbligo, posto dalla legge 5 novembre 1971 n. 1086, di effettuare il collaudo statico delle opere in cemento armato ed in struttura metallica. Vi sono stati infatti numerosi decreti che hanno approvato gli atti di contabilità finale pur non essendo state effettuate le operazioni previste per il collaudo statico preliminare, quest'ultimo al collaudo finale. In altri casi il collaudo statico risulta effettuato da soggetti estranei all'Amministrazione statale, in violazione all'articolo 362 della legge sui lavori pubblici che, a garanzia del pubblico interesse, prevede che tale compito sia espletato da un pubblico funzionario.

Le operazioni di collaudo dei funzionari dei Provveditorati alle opere pubbliche sembrano poi spesso compiute senza quel rigore formale e sostanziale prescritto dalle norme vigenti (Regio decreto 25 maggio 1895 n. 350 e capitolato generale d'appalto n. 1063 del 1962). Infatti le relazioni di collaudo vengono redatte in forma estremamente sintetica e secondo un modello ormai stereotipo, esse inoltre concludono tutte per la "probatio operis" piena ed assoluta senza alcuna riserva o rilievo di sorta circa la

regolare ed esatta esecuzione dei lavori e della relativa contabilità.

Rilevanti sono anche - di frequente - i ritardi con cui si compiono tali operazioni di collaudo sulle opere costruite: emblematici - ma non unici - sono i tre casi sottoindicati, rilevati dalla Corte in Piemonte:

1) Lavori di costruzione secondo lotto acquedotto in Comune di Valtournanche (AO): il collaudo dell'opera avrebbe dovuto effettuarsi entro il 5 settembre 1975, viene invece compiuto il 7 settembre 1979 e gli atti di contabilità finale vengono approvati con decreto del 25 febbraio 1981.

2) Lavori di completamento della Parrocchia "Madonna del Buon Consiglio" in Alessandria: il collaudo avrebbe dovuto effettuarsi entro il 20 ottobre 1974, è stato invece compiuto il 28 settembre 1979 e la contabilità finale approvata con decreto del 25 febbraio 1981.

3) Costruzione scuola media di Baceno (NO): il collaudo avrebbe dovuto essere compiuto entro il 30 novembre 1975, invece viene effettuato il 5 aprile 1979 e il decreto di approvazione della contabilità finale viene emesso il 2 marzo 1981.

Per "l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione delle opere pubbliche" è stata di recente, com'è noto, emanata un'apposita normativa (1). Occorrerà evidentemente un periodo di applicazione sufficientemente lungo per poter valutare quale siano gli effetti da essa prodotti.

(1) L. 10 dicembre 1981 n. 741: su ciò vedi anche infra, lett. B) del presente capitolo.

Qualche perplessità sul concreto raggiungimento dell'obiettivo dichiarato dal titolo della legge può forse essere però anticipata. Riesce, ad esempio, difficile immaginare come si possa ottenere tale accelerazione prevedendo la riduzione dei termini fissati dal capitolato generale dell'appalto (decreto del Presidente della Repubblica 16 luglio 1962 n. 1063, articolo 36 e 36) ovvero il termine di collaudo delle opere, con comminatoria di pesanti interessi a carico dello Stato, quando non si provvede a dimensionare opportunamente i mezzi, di natura personale e materiale, con i quali l'Amministrazione deve operare. Del resto in molti altri comparti è già dato verificare il fenomeno di tante leggi che non raggiungono il fine, per l'impatto con un'Amministrazione (1) che - per carenze non solo legislative ma, forse soprattutto, organizzative, di risorse umane e materiali, di procedure e modi d'azione effettivi e non solo come disegnati in via normativa - è inadonea a tradurre in concreta realtà lo scopo volta a volta prefisso.

Relativamente ad altri moduli contrattuali di acquisizione del godimento di beni immobili, la Sezione del controllo (2), in tema di locazioni di cui sia locataria la pubblica amministrazione, ha stabilito che la legge 27 luglio 1978 n. 392 (disciplina delle locazioni degli immobili urbani) ha implicitamente ammesso l'istituto della rinnovazione tacita ed ha perciò derogato alla limitazione della durata dei contratti, fissata in non oltre nove anni dal secondo comma dell'articolo 12 della legge di contabilità generale dello Stato. Circa poi la determinazione del canone la Sezione del controllo (3) ha stabilito che, per le ipotesi di cui alla legge

(1) Cfr. anche parte II, cap. II del presente volume.

(2) n. 1145 del 9 aprile 1981.

(3) n. 1130 del 22 gennaio 1981.

30 luglio 1978 n. 392 - articolo 68 -, l'aumento percentuale di esso va calcolato sulla base annua già rivalutata - e non sul canone previsto dal contratto originario - e che tale aumento percentuale è sempre dovuto al locatore tranne che da parte di questi non vi sia stata esplicita rinuncia.

Altra tipologia di contratti dell'Amministrazione che può presentare interesse è relativa all'acquisizione di beni e prestazioni a carattere più strettamente strumentale.

Vi rientrano, tra gli altri, i contratti per l'acquisizione, in proprietà o meno, di apparati per l'informatica, la cui estrema importanza ed utilità appare qui superfluo rilevare. Circa la distribuzione dei centri di elaborazione dati nell'amministrazione dello Stato si va (1) da punte rappresentate dai Ministeri della difesa, delle finanze e del tesoro - rispettivamente con 23,13 e 9 alla completa assenza di tali apparati, come nel caso del ministero delle Partecipazioni statali. Gli apparati sono, nella grande maggioranza, acquisiti con contratti di noleggio da ditte specializzate e gestiti, il più delle volte, in modo misto tra l'Amministrazione e la ditta: rilevanti appaiono i costi finanziari

(1) Secondo dati forniti dall'Amministrazione.

derivanti da tale tipo di gestione (1).

Permangono peraltro molteplici e gravi problemi per un'utilizzazione piena ed efficace dei vari sistemi di elaborazione dei dati: problemi che, ove non risolti, farebbero sì che dagli ingenti capitali così investiti lo Stato finirebbe col trarre una ben scarsa remunerazione, in termini di utilità conseguita. Stato di cose, questo, che è conseguenza anche dell'aggressività dell'offerta che la pubblica amministrazione ha finora mostrato di subire, più che di accogliere seguendo un piano ordinato - che non risulta esservi stato - di meccanizzazione delle varie aree con identificazione del-

(1) Oneri non finanziari ma economici e di funzionamento sono invece ravvisabili nella implicita rinuncia dell'amministrazione ad avere proprio personale preparato a tali compiti e, soprattutto, nella pesante ingerenza che tali ditte vengono - e sempre più verranno, in futuro - ad avere sul funzionamento della macchina amministrativa.

Di recente, com'è noto, il Provveditorato generale dello Stato ha pubblicato un inventario dei sistemi di informatica e dei costi, i cui dati essenziali sono:

(in milioni)			
	N centri	Spese g d'invest	Spesa corr. 81
Presidenza - C I P	1	3	36
Avv. gen. stato	1	-	409
Corte dei conti	1	-	5 537
Istat	3	4 362	7 075
Ist. Superiore Sanità	1	314	484
Min. Affari Esteri	2	15	744
Min. Agricoltura e Foreste	1	-	315
Min. Commercio Estero	1	-	128
Min. Difesa	23	7 593	22 052
Min. Giustizia	13	44 277	31 873
Min. Grazia e Giustizia	8	5 239	16 622
Min. Industria	1	8	451
Min. Interni	2	13 054	24 801
Min. Lavori Pubblici	2	506	899
Min. Lavoro	1	1 707	2 484
Min. Marina Mercantile	1	180	689
Min. Pubblica Istruzione	1	-	27 559
Min. Tesoro	9	7 694	40 700
Min. Trasporti	1	-	16 318
Anas	1	-	756
Ferrovie dello stato	13	13 916	16 173
Monopoli	22	-	3 474
Poste	22	37 302	38 707
Totale	131	136 680	329 286

le priorità, da fissare con riferimento tanto alle esigenze quanto ai costi, Solo di recente la Presidenza del Consiglio - con circolare del 20 febbraio 1981 - ha disposto che ogni Amministrazione individui un ufficio di coordinamento interno per l'automazione e quale "organo di interfaccia" del Provveditorato generale dello Stato per tali problemi; la successiva circolare - del 13 aprile 1981 - del Ministero del tesoro, ha, tra l'altro, anche previsto una sorta di sanzione, stabilendo che la mancata individuazione di tale ufficio in ogni singola amministrazione preclude la possibilità di prendere in esame eventuali proposte di automazione (1).

(1) Norme per la procedura delle proposte di meccanizzazione sono state date con circolari del Provveditorato Generale in data 12 febbraio 1980 e 8 marzo 1981. Con due decreti del Ministro del tesoro, in data 22 novembre 1980, sono state istituite un "Commissione per il coordinamento e la promozione delle iniziative di automazione" ed una "Commissione per l'automazione dei servizi della Pubblica Amministrazione".

In particolari settori amministrativi si provvede contrattualmente ad acquisire prestazioni strumentali allo svolgimento delle stesse funzioni istituzionali.

Così l'AIMA provvede a stipulare apposite convenzioni con le Regioni per far esercitare competenze istruttorie e di controllo necessarie per l'attuazione della politica agricola nazionale e comunitaria, attraverso i vari strumenti previsti (ad esempio: integrazioni di prezzo, corresponsione di premi, ecc..) e per il rimborso ad esse delle spese occorrenti che gravano sul bilancio dell'Azienda.

Altre convenzioni stipula l'Azienda con Istituti di credito di interesse nazionale per la compilazione e spedizione di assegni circolari agli aventi diritto a integrazioni di prezzo e simili; altre ancora intervengono con organizzazioni private perché curino l'acquisto, la conservazione e la vendita di prodotti conferiti agli ammassi pubblici. Tale sistema è reso indubbiamente necessario dalla mancanza di organi periferici dell'AIMA - o di cui essa possa avvalersi - e sulla stessa indeterminatezza dei suoi compiti ma è certo un anomalo modulo organizzativo quello per cui un organismo pubblico svolge, praticamente, l'intera sua azione attraverso prestazioni l'opera, disciplinate contrattualmente, di soggetti pubblici e privati ad esso estranei.

Nel campo dei contratti attivi e in particolare in campo di dimissione temporanea del godimento di beni immobili, il fatto che più colpisce è l'estrema lentezza dei procedimenti, l'intervenire a volte dei provvedimenti a rapporti già da tempo instaurati e pressoché conclusi: quasi la stanca ripetizione di un rito formale cui non si annette alcuna funzione.

Valga l'esempio di alcune fattispecie emblematiche, ma non isolate.

Concessione in uso di una pertinenza demaniale in Comune di Castelletto Ticino (NO): la precedente concessione scade il 29 ottobre 1975, il rinnovo - in favore dello stesso cessionario e senza soluzione di continuità nel godimento del bene da parte di quello - viene stipulato il 25 settembre 1980.

Concessione in uso di area demaniale in sponda destra del canale "Quintino Sella": la precedente concessione scade il 31 dicembre 1978, il rinnovo - con connotazioni uguali all'esempio precedente - viene stipulato in data 11 luglio 1980.

Concessione in uso di terreno demaniale di pertinenza del canale "Regio Parco": la precedente concessione scade il 31 dicembre 1977 il rinnovo - come sopra connotato - viene stipulato il 31 ottobre 1980.

Provvedimento dell'Intendenza di Finanza di Cuneo (n. 11869), emesso il 23 febbraio 1981 per approvare la concessione in uso di una riserva demaniale di pesca afferente al periodo 1 gennaio 1976-31 dicembre 1979.

Tutto ciò denota chiaramente carenze e disfunzioni nelle Amministrazioni competenti e può essere fonte di responsabilità per i singoli funzionari ove venisse accertato l'insorgere, da tali compartimenti, di un concreto danno per lo Stato.

Talune notazioni - tra altre che potrebbero farsi - sono da evidenziare relativamente alla fase di esecuzione del contratto.

In primo luogo circa il momento iniziale dell'esecuzione, è da notare che frequentemente l'Amministrazione - nel caso di lavori su immobili - provvede alla consegna alla ditta appaltatrice prima della stipula del contratto. Come pure, nel caso di forniture di beni mobili da costruire ad hoc, spesso le ditte cui è commissionata l'opera provvedono ad iniziare il compimento - "a proprio rischio" (1) - anche molto tempo prima della stipula del contratto.

Di notevole rilievo - per l'ampiezza che assume e per i conseguenti maggiori costi che comporta - continua ad essere il fenomeno delle varianti da apportare in corso d'opera. Ciò mediante perizie di variante e suppletive, nel caso di lavori immobiliari, e principalmente mediante atti aggiuntivi, nel caso di costruzione di beni mobili. Se in taluni casi la variante è pienamente giustificata - e anzi imposta - da impreviste difficoltà di costruzione, come nel caso della così detta "soepresa geologica", in molti altri casi si tratta di variazioni dettate da esigenze già esistenti ed evidentemente non ben considerate in sede di originaria progettazione. Sicché una migliore rappresentazione e ponderazione, fin dall'inizio, di tutte le esigenze e circostanze di fatto potrebbero far ridurre in modo sensibile la necessità di ricorrere a simili variazioni in corso d'opera con conseguente aumento dei costi. E' infatti da considerare che tali modifiche e aggiunte provocano non solo, com'è intuitivo, maggiori costi diretti - che, con larga approssimazione, possono essere indicati come variabili dal 30 al 70 per cento del prezzo originario - ma anche più elevati oneri per revisione prezzi, in dipendenza della maggiore durata dell'esecuzione del contratto: la revisione prezzi, infatti, irripetibile di costi crescenti è tanto più onerosa per l'Amministrazione e tanto più lucrosa per la Ditta, sia pure

(1) Su ciò cfr. anche relazione della Corte al Parlamento per l'esercizio finanziario 1980, citata.

in entità solo parzialmente simmetrica (1) - quanto più ampio è l'arco di tempo cui essa si riferisce. Senza poi considerare l'ulteriore danno derivante dal poter disporre del bene solo con ritardo - a volte notevole - rispetto alle previsioni.

Variazioni - non già inizialmente non previste, perchè anzi sono disciplinate in contratto, ma che tali possono classificarsi in riferimento ad un archetipo giuridico di contratto, ormai peraltro quasi puramente teorico - interessano anche la controprestazione dell'Amministrazione.

Ciò in riferimento tanto al momento ed al modo dell'adempimento di essa - mediante la corresponsione di anticipi - quanto all'entità, mediante la revisione dei prezzi.

Per ciò che concerne la corresponsione di anticipazioni per lavori di opere pubbliche se ne nota un andamento non uniforme tra i vari Provveditorati regionali alle opere pubbliche. Se infatti in alcuni tale corresponsione si presenta come fenomeno massiccio e pressochè generalizzato, in altri esso è in netto regresso rispetto agli anni precedenti. In linea di massima e considerando anche i contratti di fornitura di beni mobili e di servizi, può notarsi una netta diminuzione complessiva nella richiesta di anticipazioni. Si conferma così l'andamento successivo all'emanazione della legge 3 gennaio 1978 n. 1, che, com'è noto, ha - tra l'altro - disposto l'esclusione dalla revisione prezzi degli importi anticipati: disciplina poi estesa, con singole apposite clausole contrattuali, ai contratti di fornitura in conformità alle direttive date con circolare del Ministero del tesoro n. 70 del 24 settembre 1979.

(1) è noto infatti che la revisione prezzi - per le analisi di costo - è sempre ben precisa, per i meccanismi parametrici e per la stessa composizione di talune voci (quali ad es. le "spese generali") - finisce col non essere solamente un rimborso di maggiori costi, ma con l'inglobare anche una quota di remunerazione aggiuntiva.

La cennata diminuzione può quindi essere indicativa di come le ditte contraenti considerino la revisione prezzi più remunerativa delle anticipazioni, pur se queste vengono concesse senza richiesta di interessi compensativi. E' da notare infatti, a tale ultimo riguardo, che le Amministrazioni, nella grande maggioranza dei casi, concedono anticipazioni senza richiedere interessi: discostandosi così dalle direttive emanate, negli anni scorsi, dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Su tale materia inciderà comunque la legge 10 dicembre 1981 n. 741 che prevede una corresponsione di anticipi fatta d'ufficio all'impresa, indipendentemente dalla richiesta di questa ultima ed entro sei mesi dall'offerta. Tale norma vale solo per il campo delle opere pubbliche - accentuandosi così la differenziazione con il settore delle forniture che non si sa su quali basi logiche trovi fondamento - e non può al momento prevedersi quali effetti potrà far derivare.

In tema di revisione prezzi è da notare che essa riguarda ormai la totalità dei contratti stipulati dalla pubblica amministrazione, sia nel campo delle opere immobiliari - ove è prevista e disciplinata con leggi - sia in quello delle forniture di beni e servizi, ove è pattiziamente regolamentata: superfluo è avvertire che, per la nota dinamica dei costi e dell'inflazione, si tratta costantemente di revisione in aumento dei prezzi originari.

A vari problemi applicativi hanno dato luogo, anche nell'esercizio considerato, tanto le norme quanto le clausole contrattuali di disciplina della revisione. Ad esempio, è sorta di recente questione - tuttora non risolta - sull'applicazione dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 6 dicembre 1947 n. 1501 e sulla compatibilità, o meno, di esso con la legge 21 giugno 1964 n. 463 che ha introdotto il sistema revisionale parametrico. Il citato de-

creto del Presidente della Repubblica infatti stabilisce che la revisione, quando è in aumento, non si applica ai materiali precedentemente approvvigionati in cantiere, mentre qualche Amministrazione, come la Difesa, ha disposto i procedimenti revisionali senza tener conto della data di approvvigionamento dei materiali.

Per una valutazione approssimata degli oneri di revisione prezzi, relativi alle sole opere pubbliche, gravanti sull'esercizio finanziario 1981 si sono considerati, quale campione, i Provveditorati regionali di Napoli, Potenza, L'Aquila e Campobasso nonché i contratti gestiti direttamente dall'Amministrazione centrale dei Lavori pubblici. I dati possono essere sintetizzati come segue:

Provveditorato QQ.PP.	Onere esercizio fin.81
Napoli	L. 1.794.490.423
Potenza	" 968.644.579
L'Aquila	" 716.309.445
Campobasso	1.089.000.000

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

MINISTERO LAVORI PUBBLICI

LAVORI PER	N° DEL CAPITOLO	N° DEGLI ELABORATI	AMMONTARE DEI COMPENSI
NUOVE COSTRUZIONI FERROVIARIE	7401	31	15.250.340.992.=-
OPERE MARITTIME	2801	6	3.630.465.=-
	7501	146	11.418.736.039.=-
	7504	8	541.698.770.=-
	7505	5	10.356.8010.=-
	7506	1	16.617.500.=-
	7509	4	1.078.350.800.=-
	7528	1	228.839.545.=-
	7529	50	4.968.282.344.=-
	7530	1	17.238.500.=-
	7591	1	524.330.990.=-
	7592	4	50.784.800.=-
	7597	4	3.094.129.810.=-
	9417	3	307.876.655.=-
PIANI DI RICOSTRUZIONE	9303	99	15.579.464.709.=-
TOTALI		364	531.838.899.29.=-
PAGAMENTI PER LAVORI - NUOVE COSTRUZIONI FERROVIARIE			£ 25.304.071.241.=-
OPERE MARITTIME			- 158.230.995.931.=-
PIANI DI RICOSTRUZIONE			- 1.308.710.806.=-
TOTALE			£ 184.843.777.978.=-

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Inoltre, per i lavori stradali, si è considerata la serie storica dei compensi revisionali, in rapporto alla competenza del capitolo 505 del bilancio di spesa dell' ANAS ("lavori di sistemazione generale e di miglioramento della rete strade statali.")

I dati sono esposti nella tabella che segue:

-CAPITOLO 505-

ANNO	COMPETENZE DI BILANCIO		COMPENSI REVISIONALI		RAPPORTO b/a
	£. (miliardi) (a)	AUMENTO %	£. (miliardi) (b)	AUMENTO %	
1973	163,932	—	64,662	—	39,44%
1974	183,151	11,72	114,770	77,49	62,66%
1975	184,349	0,65	148,330	29,24	80,34%
1976	204,674	11,02	131,503	-11,34	64,24%
1977	235,533	15,07	153,996	17,10	65,38%
1978	236,987	0,617	161,922	5,14	68,32%
1979	252,987	6,75	144,341	-10,85	57,05%
1980	265,927	5,13	171,538	+18,84	64,50%

Il campione, pur limitato, dà una sufficiente idea della elevatezza degli oneri e della notevole incidenza di essi sugli stanziamenti di bilancio: ove di consideri, in aggiunta, l'onere per tutti i contratti di fornitura ci si rende conto

dell'entità globale dei costi per revisione.

Entità forse non sempre ben considerata: si verifica infatti parecchie volte che stanziamenti aggiuntivi per opere pubbliche vengono in massima parte assorbiti dalla revisione prezzi e non possono perciò produrre i benefici - in termini di opere - che da essi ci si attendeva.

Tende a prendere consistenza un diverso modo di variazione successiva dei prezzi stabiliti in contratto: il cosiddetto "aggiornamento" dei prezzi. Si stabilisce, con apposite clausole contrattuali, che il prezzo - in tutto o in parte - che forma oggetto della controprestazione non è in realtà quello dedotto in contratto - ed il cui ammontare costituisce l'impegno di bilancio - ma quello risultante da successive variazioni di elementi preindicati (ad esempio; le fluttuazioni di cambio di una data moneta ed in un certo periodo di tempo). Tale sistema di automatica variazione - al di fuori di quelle fattispecie in cui la determinazione del prezzo del bene è rimessa, per legge ed in forma vincolante, ad una autorità amministrativa (ad esempio, per il prezzo dei carburanti) - può destare forti perplessità, in presenza della norma di cui all'articolo 12 della legge di contabilità generale dello Stato che impone la certezza delle clausole dei contratti stipulati dalla pubblica amministrazione.

Abbastanza di frequente è dato riscontrare l'esistenza di vizi nell'esecuzione contrattuale.

Nel settore delle forniture di beni non di alta tecnologia e di comune reperibilità sul mercato, in parecchi casi sono stati forniti prodotti con caratteristiche parzialmente diverse da quelle dedotte in contratto. In tal caso l'Amministrazione

applica le penalità previste dai capitolati d'oneri: è tuttavia impossibile accertare - pur se sarebbe utile - qual'è il minor valore venale della prestazione effettuata ed il rapporto con la penale applicata.

Nel settore delle opere pubbliche le anomalie che risultano documentalmente attengono tutte ai ritardi, sui tempi previsti per avere la disponibilità delle opere, anche se giustificate da proroghe, sospensioni e simili.

Possono, anche qui, soccorrere alcuni esempi tra i tanti.

- Costruzione edificio scuole elementari in Comune di S. Donato di Ninea (Cosenza): il progetto - per lire 114.500.000 - viene approvato il 31 dicembre 1969; i lavori, aggiudicati il 29 dicembre 1970, vengono consegnati il 4 maggio 1971 ed avrebbero dovuto essere ultimati entro il 3 maggio 1972. Il collaudo, che avrebbe dovuto essere compiuto entro il quarto trimestre dalla data di ultimazione (e perciò agosto 1975) avviene il 13 ottobre 1977 ed i relativi atti di contabilità finale sono approvati il 3 novembre 1981. Pertanto di fronte all'anno di lavoro originariamente previsto per poter disporre dell'immobile sono occorsi - per la realizzazione e la definizione della procedura amministrativa - ben dodici anni.

- Sistemazione idraulica del fiume Crati: il progetto (per lire 551.820.000) è approvato il 4 agosto 1970; i lavori aggiudicati il 28 ottobre 1970 e consegnati il 25 novembre 1970. L'opera, per il cui compimento erano previsti trenta mesi, doveva essere ultimata entro il 25 maggio 1973. Dopo due proroghe ed una sospensione i lavori sono ultimati il 4 ottobre 1976. Il collaudo viene effettuato il 19 maggio 1979 e la contabilità finale approvata il 22 ottobre 1981. Sono pertanto trascorsi,

globalmente, undici anni a fronte dei trenta mesi di lavoro previsti.

- Costruzione edificio scuola media in Comune di Vallemosso (Vicenza): il progetto viene approvato il 4 maggio 1971. Seguono tre perizie suppletive rispettivamente in data 30 dicembre 1972, 21 giugno 1974, 11 aprile 1980. A dieci anni di distanza, l'iter relativo a tale opera non è ancora concluso!

Prestazioni vengono talora effettuate fuori di un rapporto contrattuale; i rapporti debitori che insorgono per l'Amministrazione, in base al principio di non dover essa conseguire un indebito arricchimento, vengono correttamente sanati con atti di riconoscimento di debito, il cui importo dovrebbe quindi essere pari alla utilità che l'Amministrazione ha effettivamente conseguito nel singolo caso.

L'Amministrazione, conscia dell'anomalia di tali situazioni e della eccezionalità del rimedio, cerca con una certa frequenza di "sanare" i rapporti così insorti stipulando dei contratti a rapporto già iniziato o concluso.

E' quanto sovente avviene, ad esempio, per l'Amministrazione periferica delle Poste nel caso delle cosiddette "obbligazioni provvisorie": meri accordi intercorsi con assuntori del servizio di trasporto postale per assicurare l'espletamento del servizio stesso, cui seguono, a volte a notevole distanza di tempo dalla prestazione, i formali contratti.

Relativamente poco numerosi in complesso sono stati i

formali atti di riconoscimento di debito. Tra quelli di più rilevante importo unitario può segnalarsi un atto posto in essere dal Ministero della difesa - di circa 2 miliardi - per modifiche apportate dalla ditta costruttrice ad alcuni elicotteri prima che fosse perfezionato l'atto aggiuntivo al relativo contratto.

Sul tema la Sezione del controllo (1) ha stabilito il principio che l'attività di gestione della pubblica amministrazione è disciplinata secondo tassativi schemi giuridici tra cui non è compreso il riconoscimento di debito: sì che esso non può rientrare tra gli "atti sostitutivi dei contratti" di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972. Il provvedimento di riconoscimento di debito è pertanto sempre riservato alla competenza del Ministro e la preventiva audizione del Consiglio di Stato, pur non connessa ad un obbligo normativamente previsto, è opportuna per l'esigenza di assicurare una ponderata valutazione della legittimità e della convenienza dell'atto.

Al di fuori delle forme dei contratti - quali disciplinate dalle norme della contabilità generale dello Stato - ma sulla base di effettivi rapporti contrattuali si pongono gli acquisti, e i lavori, fatti con le procedure "ad economia".

Vari regolamenti per le spese da eseguirsi in economia sono intervenuti nel corso del 1981: decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 1981 n. 346, spese in economia del Ministero degli affari esteri; decreto del Presidente della Repubblica 27 luglio 1981 n. 489, per il Ministero dell'interno; decreto del Presidente della Repubblica 25 settembre 1981 n. 758, per il Mi-

(1) N. 1197 del 29 ottobre 1981.

nistero del bilancio e programmazione economica; decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1981 n. 764 concernente l'elevazione dei limiti di somma per le spese in economia delle Capitanerie di Porto. Continua invece ad avere applicazione uno dei più vecchi - ma dei più organici - complessi di norme nella materia: Regio decreto 25 maggio 1895 n. 350, capo quarto, relativo ai lavori in economia del Ministero dei lavori pubblici; esso andrebbe ormai aggiornato non fosse altro perchè presupponeva una struttura periferica del Ministero ormai, in gran parte, venuta meno.

I cennati nuovi testi normativi differiscono, anche notevolmente, l'uno dall'altro sia per quanto riguarda la casistica contemplata, sia per i limiti di somma previsti. Così il regolamento per il Ministero dell'interno prevede il limite di 300 milioni per il dirigente generale, elevato a 450 milioni per il capo della polizia, di 150 milioni per il dirigente superiore, di 75 milioni per il primo dirigente.

Quello per il Ministero degli esteri rinvia alla competenza dei dirigenti; quello per il Ministero del bilancio fa pure rinvio alla competenza dei dirigenti ma con il limite massimo di 30 milioni; un altro recente regolamento, riguardante l'ANAS (1), prevede limiti di somma che variano da 500 milioni per le spese relative a lavori stradali a 50 milioni per le spese di ufficio.

L'Amministrazione nel complesso fa ricorso in modo massiccio alla procedura di acquisti o lavori in economia, incidendo di conseguenza sul modo stesso di gestione della spesa che viene così spostata sul funzionario delegato.

Un'eccezione a tale gestione effettuata per il tramite del

(1) Decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 1980 n. 493.

funzionario delegato è rappresentata dal sistema seguito dal Provveditorato alle Opere Pubbliche per il Lazio. Questo infatti pur facendo abitualmente ricorso alla procedura ed economia - sulla base dell'articolo 11, 2° comma, della legge 18 marzo 1958 n.240 che prevede il "caso di urgenza" - non ha emesso ordini di accreditamento a favore dei dipendenti uffici del Censio Civile, avvalendosi dell'articolo 12 del regio decreto 8 febbraio 1923 n.422 secondo il quale è facoltativa l'emissione dei " mandati di anticipazione" per l'esecuzione di opere pubbliche. Con ciò ponendosi in essere una situazione ibrida con sostanziale snaturamento del sistema previsto per i lavori in economia. La tendenza dell'Amministrazione a ricorrere con molta frequenza alla procedura ad economia si riscontra talora per soddisfare esigenze di carattere permanente, o costantemente ricorrenti, suscettibili di un'organica previsione nel tempo e tali quindi da poter essere soddisfatte con procedure contrattuali ordinarie, in armonia con le norme della contabilità generale dello Stato (1).

Il massiccio ricorso alla procedura in economia è fenomeno in buona misura derivante dal bisogno di una maggiore celebrità e snellezza della procedura contrattuale: bisogno che potrebbe peraltro essere meglio soddisfatto da un'organica riforma della materia (2).

La procedura ad economia largamente adottata, proprio per la sua rapidità, in periodi di continua lievitazione dei prezzi può presentare anche il vantaggio di realizzare delle economie finanziarie. Essa ha però la connotazione negativa, insita nel suo modo d'essere, di rendere molto più difficoltosa la programmazione degli

(1) Sezione controllo dello Stato n.1245 del 1° aprile 1981.

(2) Cfr. anche relazione della Corte sull'es. fin. 1980, citata.

acquisti, o lavori, - e quindi dei flussi di spesa - e, sull'altro versante, la pianificazione di lavoro delle imprese: accentuandosi così il distacco da quella funzione di ragionata accelerazione di settori della produzione industriale che l'attività contrattuale dello Stato, globalmente considerata e coordinata, potrebbe invece in gran parte avere (1)

b) Profili normativi - Sostanzialmente immutata, in complesso, è rimasta la disciplina normativa della materia. I vari provvedimenti intervenuti posteriormente alla ricognizione fatta con la precedente relazione si sono inseriti nella logica, deprecabile, di intervenire su singoli segmenti della complessa materia piuttosto che affrontare il problema di un sistematico rinnovamento che appare invece quanto mai necessario. Sono così aumentati i casi di trattamenti normativi differenziati e poco giustificabili e di incertezza di disciplina giuridica.

Fatto, questo, preoccupante in quanto ogni situazione di scarsa certezza può, nell'ipotesi peggiore, costituire occasione per episodi di corruzione e di criminalità economica - purtroppo tante volte verificatisi - e comunque è fonte di diseconomie amministrative che, com'è noto, sono fra quelle - esterne all'impresa - che più incidono negativamente e pesantemente sui costi e sui tempi di realizzazione dei programmi. Anche il CIPI ha esplicitamente affermato che "l'attuale normativa in materia contrattuale crea inconvenienti in termini di oneri finanziari aggiuntivi e di difficoltà operative" (2).

Tra le norme settoriali che più massicciamente hanno posto eccezionale quella che, almeno teoricamente, è ancora la normativa generale dei contratti dello Stato vi è la legge 23 marzo 1981 n. 92 (3). Tale legge, per gli interventi da essa previsti, ha "esonerato" l'Amministrazione dall'osservanza degli articoli 3, (1) Cfr. anche relazione della Corte sull'es fin. 1980, citata.
(2) Deliberazione del 21 maggio 1981.
(3) "Provvedimenti urgenti per la protezione del patrimonio archeologico della città di Roma"

secondo comma, 5, 6, 7, 8 e 9 della legge di contabilità generale dello Stato e degli articoli 37, 38, 39, 40, 41, 42 e 43 del relativo Regolamento. Così che sono stati spazzati via in un sol colpo le norme relative all'obbligo di sentire il parere del Consiglio di Stato, alla trattativa privata, alla procedura in economia, all'asta pubblica, alla licitazione privata, al divieto di artificiosa suddivisione dei contratti ed è dubbia la possibilità del ricorso all'appalto concorso, posto che il suddetto elenco di articoli non comprende l'articolo 4 della legge di contabilità, che lo prevede, ma include invece l'articolo 40 del Regolamento che disciplina proprio l'ipotesi del suddetto articolo 4 al quale fa rinvio.

Tuttavia anche a voler concedere che vi fossero tali motivi di urgenza da rendere necessaria l'eliminazione di tutte tali "forme" è inconcepibile il suddetto "esonero" anche per il citato articolo 3, secondo comma, che pone il divieto di accettare offerte fatte da imprese "che si siano rese colpevoli di negligenza o malafede".

Evidentemente quasi l'intera disciplina pubblicistica dei contratti dello Stato - posta a garanzia di esso - viene così travolta e rimane la sola normativa di diritto privato: scelte così radicali non dovrebbero essere, correttamente, compiute con un provvedimento settoriale.

Generiche deroghe alle norme della contabilità generale dello Stato, in materia di contratti, sono poi contenute negli articoli 18 e 20 della legge 30 marzo 1981 n. 119 (legge finanziaria 1981).

In tema di scelta del privato contraente sono intervenuti i decreti del Ministro dei trasporti del 30 gennaio e del 13 febbraio

1982 concernenti gli inviti alle gare per complessi di opere da affidare in concessione di prestazioni integrate o di sola costruzione.

E' stato altresì emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, del 10 dicembre 1981, che fissa al 15 per cento, per il biennio 1982 e 1983, la quota da appaltare all'Ente di lavoro per i ciechi, con divieto di sub-appalto.

Altre norme settoriali - articolo 2 della legge 3 febbraio 1982 n. 27 (1) e articolo 3 legge 18 marzo 1982 n. 90 (2) - derogano all'obbligo della richiesta di parere al Consiglio di Stato. In presenza dell'ormai notevole numero di casi per i quali non occorre più richiedere il parere di tale consesso, è forse ormai più esatto considerare tale obbligo di parere piuttosto come eccezione che come regola. Ciò peraltro deve comportare una maggiore oculatezza dell'azione dell'Amministrazione e, conseguentemente, una più rilevante responsabilità dei dirigenti preposti all'attività contrattuale: essi, a norma dell'articolo 19, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972 n.748 devono rispondere non solo della legittimità della loro azione ma anche del "conseguimento dei risultati". Non risulta finora mai attuato il procedimento di contestazione di risultati negativi, con atto del Ministro, di cui al terzo comma dello stesso articolo.

Contratti aventi un oggetto particolare sono quelli di ricerca, per i quali detta norme di rilievo la legge 17 febbraio 1982

(1) "Consolidamento della torre di Pisa".

(2) "Misure finanziarie per l'ammodernamento tecnologico dei servizi per la tutela della sicurezza pubblica".

n.46 (1).

Numerose le norme intervenute in materia di opere immobiliari, alcune a carattere settoriale - legge 18 gennaio 1982 n. 7(2); decreto legge 23 gennaio 1982 n. 9 (3), legge 10 febbraio 1982 n. 39 (4) - ed una - legge 10 dicembre 1981 n. 741, contenente "ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche" - a carattere più generale (5).

Quest'ultima contiene norme di grande rilievo - e di notevoli conseguenze sul piano finanziario - in tema di revisione dei prezzi, concessione di anticipi, pagamento di interessi, "aggiornamento" dei prezzi di progetto, analisi dei prezzi unitari: tutte largamente favorevoli all'impresa, anche sotto il profilo dei meccanismi procedurali ed amministrativi. Tutto ciò aumenta considerevolmente il divario normativo tra la disciplina delle forniture

(1) "Interventi per i settori dell'economia di rilevanza nazionale".

(2) "Provvedimenti urgenti per le forniture necessarie alle attrezzature degli uffici giudiziari".

(3) "Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di stratti".

(4) Autorizzazione alle aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni a proseguire nella realizzazione dei programmi di potenziamento e di riassetto dei servizi e di costruzione di alloggi di servizio per il personale postelegrafonico - Disciplina dei collaudi".

(5) In data 22 aprile 1982 il Ministro dei lavori pubblici ha emanato una circolare riguardante l'applicazione di tale legge.

e quella delle opere immobiliari, - con trattamenti, da parte di quest'ultima, notevolmente più favorevoli all'impresa - la cui ratio non è individuabile. E' perciò prevedibile - anche in considerazione del fatto che alle norme in materia di opere pubbliche è stato spesso riconosciuto un valore di principi generali - che le imprese operanti nel campo delle pubbliche forniture cercheranno di ottenere l'applicazione, anche a sé, di almeno alcune di tali norme, attraverso clausole contrattuali. Queste, in dipendenza della posizione di forza volta a volta maggiore o minore di ciascuna delle due parti contraenti - pubblica e privata -, della interpretazione da parte degli organi amministrativi, consultivi e di controllo, finiranno probabilmente col dar luogo - anche qui - a incertezze operative e difformità tra casi analoghi.

Alla varietà normativa preesistente e, come si è visto, accresciutasi si aggiungono anche le ordinanze del commissario straordinario del Governo per le zone terremotate della Campania e della Basilicata, pur se con vigore delimitato territorialmente e temporalmente.

Esse, emanate sulla base dell'articolo 1 del decreto legge 26 novembre 1980 n. 776 - convertito in legge 22 dicembre 1980 n. 874 - possono tuttavia durare pur dopo lo scadere dei poteri conferiti al commissario straordinario. Infatti l'articolo 1 del decreto legge 27 febbraio 1982 n. 57 - convertito in legge 29 aprile 1982 n. 187 - con una norma che attribuisce una sorta di potere legislativo sostanziale ed un singolo membro del Governo, stabilisce che restano in vigore per un periodo massimo di un anno - a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legge n. 57 del 1982 quelle

di tali ordinanze che siano individuate con atto del Ministro per il coordinamento della protezione civile, entro sessanta giorni dalla conversione in legge dello stesso decreto legge. Pertanto, pur dopo la cessazione dello stato di necessità - dimostrata dall'essersi posto termine alle funzioni del commissario - tali ordinanze, con atto discrezionale di un Ministro, possono avere forza di legge sostanziale, pur se temporanea: più corretto sarebbe stato invece attribuire, ove necessario, al Parlamento tale funzione demandata al Ministro.

Tra le ordinanze del commissario che interessano la materia contrattuale possono ricordarsi, ad esempio: Ordinanza 2 maggio 1981 n. 235, che esclude la possibilità di revisione prezzi per tutte le opere e forniture occorrenti "per il reinsediamento" delle popolazioni. Ordinanza 12 maggio 1981 n. 252 che prevede la possibilità di concedere l'anticipazione del 50 per cento del prezzo contrattuale, per il 30 per cento prima dell'inizio dei lavori e per il restante 20 per cento dopo quindici giorni dall'inizio, previa - come precisato dalla successiva ordinanza n. 317 del 13 giugno 1981 - dichiarazione dell'impresa di essersi predisposta al puntuale adempimento del contratto. Ordinanza 23 luglio 1981 n. 366 che, per l'acquisizione di case non abitate per famiglie senza tetto del comune di Napoli, stabilisce la possibilità di requisizione anche di quegli appartamenti "che risultassero utilizzati in virtù di "espedienti di comodo". Introducendo così una nozione avente un contenuto talmente ampio da poter essere interpretata in modo anche arbitrario.