

Parte Seconda

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

PAGINA BIANCA

SEZIONE I

CONSIDERAZIONI GENERALI

PAGINA BIANCA

Capitolo I

ATTIVITA' NORMATIVA DEL GOVERNO

Nel corso del 1982, la decentrazione d'urgenza si è mantenuta su un livello quantitativo elevato, anche se inferiore a quello del 1981: i decreti-legge hanno infatti raggiunto il numero di 62 (1).

Del pari notevole è stata la percentuale dei decreti non convertiti (15 su 62; nel 1981, 28 su 96), ai quali devono aggiungersi - fenomeno nuovo - due decreti ritirati dal Governo prima della registrazione della Corte dei conti e quindi della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (2).

Tale andamento - com'è stato già osservato nelle precedenti relazioni - non può che ricollegarsi, almeno in parte, a ritardi amministrativi che si risolvono nella intempestiva adozione delle ordinarie iniziative legislative. In questo senso sembra deporre, tra l'altro, l'alto numero (16) di decreti di proroga di termini fissati dalla vigente legislazione ordinaria.

Sembra invece da ricondurre alla già segnalata disattenzione verso i requisiti di assoluta imprevedibilità, necessità e urgenza che debbono caratterizzare il ricorso alla decretazione legislativa in esame, l'alto numero di decreti-legge non convertiti

(1) Nel 1981, i decreti-legge sono stati 96; nel 1980, 42; nel 1979, 69; nel 1978, 50.

I 62 decreti emanati nel 1982 hanno interessato le seguenti materie: Industria (8); Trasporti (1); Lavori pubblici (2); Sanità (8); Presidenza (7); Finanze (12); Lavoro (8); Tesoro (9); Giustizia (2); Partecipazioni statali (1); Difesa (2); Interno (1); Commercio Estero (1).

(2) Trattasi di due decreti-legge recanti entrambi la data del 10 luglio 1982 e riguardanti, rispettivamente, la gestione commissariale di enti soppressi e il controllo sugli atti delle unità sanitarie locali. Essi sono stati ritirati dal Governo il 15 luglio 1982.

e quindi, anche ripetutamente, riproposti dal Governo (1). Significativa appare la circostanza che ciò si sia verificato nonostante le modifiche apportate nel 1981 e nel 1982 ai regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica al fine di assicurare un iter più rapido all'esame dei decreti-legge.

Per ciò che riguarda l'attività legislativa delegata, sono stati emanati 74 provvedimenti (2).

Il numero dei regolamenti emanati è stato di 55 (3). Continuano tuttavia a registrarsi numerosi casi di mancato esercizio del potere regolamentare. Basterà qui accennare alla mancata edizione di regolamenti previsti dalla legge 11 luglio 1980, n. 312,

(1) Sono stati presentati più volte i decreti-legge:

- in materia di fiscalizzazione di oneri sociali: d.l. 23 febbraio 1982 n. 40 (non convertito), 24 marzo 1982 n. 91 (convertito nella l. 21 maggio 1982 n. 267), 2 agosto 1982 n. 492 (non convertito), 1° ottobre 1982 n. 694 (convertito nella l. 29 novembre 1982 n. 881);
- in materia di gestione commissariale di enti soppressi: d.l. 21 maggio 1982 n. 273 (non convertito), 10 luglio 1982 (ritirato dal Governo);
- in materia di controllo sugli atti delle unità sanitarie locali: d.l. 4 maggio 1982 n. 216 (non convertito), 10 luglio 1982 (ritirato dal Governo);
- in materia di IVA, manifestazioni sportive, cinematografiche, ecc: d.l. 4 agosto 1982 n. 495 (non convertito), 1° ottobre 1982 n. 697 (convertito nella l. 29 novembre 1982 n. 887);

(2) Due decreti del Presidente della Repubblica riguardano la materia fiscale, 63 l'attuazione di direttive CEE, 7 l'ordinamento della P.S. e 2 il riordinamento di scuole speciali e osservatori.

(3) Dei quali:

- 19 riguardano la materia del pubblico impiego (5 gennaio 1982 n. 23; 25 novembre 1981 n. 855; 30 dicembre 1981 n. 834; 10 ottobre 1981 n. 896; 10 marzo 1982 n. 149; 3 febbraio 1982 (ritirato) e ripresentato il 7 giugno 1982 n. 366; 10 marzo 1982 n. 197; 26 aprile 1982 n. 300; 7 maggio 1982 n. 281; 17 maggio 1982 n. 1171; 14 maggio 1982 n. 306; 9 aprile 1982 n. 391; 17 maggio 1982 n. 459; 30 aprile 1982 n. 692; 23 agosto 1982 n. 791; 7 agosto 1982 n. 731; 6 ottobre 1982 n. 804; 3 novembre 1982 n. 905;)

recante il nuovo assetto retributivo funzionale dei dipendenti civili e militari dello Stato, e dalla legge 1° aprile 1981 n. 181 recante il nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, rinviando per il resto, ai capitoli dedicati ai singoli ministeri.

-
- 4, le Finanze: 22 dicembre 1981 n. 856; 14 aprile 1982 n. 154; 15 luglio 1982 n. 463; 28 ottobre 1982 n. 946)
 - 1, la Sanità: 24 novembre 1981 n. 927;
 - 1, l'editoria: 1 febbraio 1982 ritirato e ripresentato il 27 aprile 1982 n. 268;
 - 8, le Poste: 22 febbraio 1982 n. 45; 12 marzo 1982 n. 73; 30 aprile 1982 n. 189; 29 maggio 1982 n. 655; 25 settembre 1982 n. 687; 19 ottobre 1982 ritirato e ripresentato; 19 ottobre 1982 n. 899; 19 ottobre 1982 n. 900;
 - 2, i lavori pubblici: 9 aprile 1982 n. 279; 9 aprile 1982 n. 280;
 - 2, l'industria: 30 dicembre 1981 n. 1147; 23 febbraio 1982 n. 307;
 - 5, l'istruzione: 4 marzo 1982 n. 371; 30 marzo 1982 n. 420; 14 maggio 1982 n. 782; 1 ottobre 1982 n. 908; 28 ottobre 1982 n. 980;
 - 4 l'interno: 3 maggio 1982 n. 378; 19 dicembre 1981 ritirato e ripresentato 29 luglio 1982 n. 577; 19 ottobre 1982 n. 768;
 - 3, la contabilità pubblica: 26 aprile 1982 n. 478; 22 giugno 1982 n. 480; 3 luglio 1982 n. 583;
 - 2, la giustizia: 29 luglio 1982 n. 571; 24 novembre 1982 n. 934;
 - 2, i trasporti: 6 ottobre 1982 n. 805; 15 novembre 1982 n. 1085;
 - 1, l'ora legale: 27 dicembre 1982 n. 951.

PAGINA BIANCA

Capitolo II

ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. - Premessa

Anche nell'esercizio 1982 sono mancati, e mancano tuttora, concreti apporti normativi alla riforma dell'Amministrazione statale, intesa non come serie di aggiunte, riduzioni o modifiche, pur importanti, imposte da necessità fattesi acute in questo o quel settore, ma come intervento sugli apparati, sui procedimenti e sulle metodologie, organico nella concezione e sistematico nella realizzazione.

La vetustà di una parte notevole delle leggi di organizzazione, i compiti vastissimi che la Pubblica Amministrazione è chiamata ad assolvere nel campo economico e sociale, l'articolazione dello Stato in senso regionale (1), la molteplicità dei centri di spesa alimentati dalla finanza statale, la difficoltà di governare una spesa pubblica che tende a dilatarsi in misura non calcolabile, lungi dal richiedere semplici misure di aggiustamento - talvolta idonee a creare nuovi inconvenienti a causa del mancato o incompleto raccordo del nuovo col vecchio - postulano da tempo interventi generali, informati ad una visione coerente.

Il dibattito sul tema della riforma si è certamente arricchito, in questi ultimi tempi, sia sul piano culturale che su quello politico: indagini "sul campo" svolte da organismi specializzati hanno largamente confermato le risultanze emerse in sede di controllo e parte

(1) Si vedano in proposito le considerazioni svolte nella relazione della Corte per il 1981, parte III, cap. III.

cipate dalla Corte nelle precedenti relazioni (1);- e più larghi consensi e iniziative di meditazione e di proposta sono venuti maturando in seno alle forze politiche. La necessità della riforma, del resto, è ancora riflessa nelle dichiarazioni programmatiche degli ultimi governi (2), sicché sembrerebbe che la linea di impegno partita dal noto "Rapporto" del Ministro per la funzione pubblica mantenga una sua continuità.

Sta di fatto però che, a quasi quattro anni da quella che può definirsi una denuncia drammatica che la stessa Amministrazione faceva delle proprie condizioni e delle proprie necessità e nonostante il ragguardevole lavoro di studio, di elaborazione e di proposta svolto, in particolare, nell'ambito del Dipartimen

(1) V. la "Rilevazione conoscitiva sullo stato degli uffici centrali della pubblica Amministrazione" effettuata dal Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno (FORMEZ) a seguito dell'apposita deliberazione del Consiglio dei ministri del 25 settembre 1979; gli atti della "Conferenza nazionale sulla pubblica Amministrazione" indetta dal Dipartimento per la funzione pubblica (Roma, 29 giugno-1° luglio 1982) nella quale sono stati discussi i risultati dell'indagine del FORMEZ; il XVI rapporto del Centro studi investimenti sociali (CENSIS) sulla situazione sociale del Paese, in particolare le pagg. 56-80; il volume di "Statistiche sulla pubblica Amministrazione" pubblicato per la prima volta dall'Istituto Centrale di statistica; gli atti del "Convegno di studio per una ricerca sulla pubblica Amministrazione (oggetti e metodi)" indetto dal Consiglio Nazionale delle Ricerche (Roma, 3-4 dicembre 1982).

(2) V. le dichiarazioni programmatiche del Governo Spadolini, pronunciate alla Camera dei deputati il 30 agosto 1982 (487° resoconto sommario, pagg. 18-20) e quelle del Governo Fanfani pronunciate al Senato il 10 dicembre 1982 (594° resoconto sommario, pagg. 13, 15 e 16)2

to per la funzione pubblica, non si registrano consistenti segnali di avvio, se si eccettua il disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri presentato alla Camera dei deputati nel maggio del 1982 (1), peraltro oggetto ben presto di nuova riflessione nella stessa sede governativa e ora comunque decaduto. Le indicazioni espresse dal Senato col voto del 10 luglio 1980 per un "rinnovamento di strutture e di modelli d'azione in coerenza con le esigenze, del tutto nuove, del tempo presente" sono così rimaste finora sostanzialmente inosservate.

Alcuni dati di prospettiva, d'altra parte, non sembrano a favore di soluzioni ravvicinate: anzitutto, il coinvolgimento della riforma della Pubblica Amministrazione nell'ambito delle "riforme istituzionali" e la conseguente perdita di priorità, nel più ampio e più difficile contesto, di quella che è in effetti un'autentica questione sociale e politica; l'esistenza, in secondo luogo, di numerosi progetti legislativi per il riordinamento di singole amministrazioni o di particolari loro attribuzioni, che potrebbero, se riproposti, costituire "fughe in avanti" e andrebbero quindi - insieme con alcuni provvedimenti già approvati e dei quali si dirà nel paragrafo successivo - riconsiderati e ricondotti ad un quadro di coerenza (2); infine, la scadenza anticipata della legislatura e le remore, quanto meno sul piano temporale, che essa comporta per la ripresa di qualunque iniziativa.

(1) Camera dei deputati, atto n. 3403. Vedi pure la proposta di legge atto Camera n. 2675.

(2) Si vedano, fra l'altro, i disegni di legge riguardanti: la delega al Governo per il riordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica (atto Senato, n. 1394); la delega al Governo per la ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria (atto Camera n. 2978); la semplificazione e lo snellimento delle procedure in materia di stipendi, pensioni e altri assegni, la riorganizzazione delle

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

a) Se l'articolo 95 della Costituzione, dopo oltre 35 anni, attende ancora di essere attuato, non sono mancate comunque - a parte l'indicato disegno di legge - iniziative (per così dire, minori) dei recenti Governi in tema di organizzazione della Presidenza del Consiglio, tanto sul piano amministrativo interno quanto su quello legislativo. Vanno ricordati, a tale proposito, gli "ordini di servizio" del settembre 1981 (1) e dell'aprile 1982 (2), relativi all'organizzazione del Gabinetto della Presidenza; l'articolata direttiva del Presidente del Consiglio sul coordinamento delle attività preparatorie alle iniziative legislative del Governo, formulata con circolare del 22 gennaio del 1982; l'autonomia conferita, a partire dall'esercizio 1982, allo stato di previsione della spesa della Presidenza, in conformità delle ripetute osservazioni della Corte in questo senso; l'istituzione, con la recentissima legge-quadro sul pubblico impiego (articolo

Direzioni provinciali del tesoro e l'istituzione della Direzione generale dei servizi periferici del tesoro, l'adeguamento degli organici della Ragioneria generale dello Stato e del personale amministrativo della Corte dei conti (atto Camera n. 3539); modificazioni al d.P.R. 18 novembre 1965 n. 1478 concernente la riorganizzazione degli uffici centrali del Ministero della difesa (atto Camera n. 2941); la ristrutturazione del Ministero dei lavori pubblici (atto Senato n. 2198); la riorganizzazione del servizio di vigilanza per la prevenzione e la repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei prodotti agricoli e forestali e delle sostanze di uso agrario e forestale (atto Camera n. 3352); la tutela dei beni culturali e la riorganizzazione dell'omonimo Ministero (atto Camera n. 3228); le strutture del collocamento (atto Senato n. 1602); il nuovo ordinamento dell'Azienda F.S. (atto Camera n. 1987).

(1) V. G.U. del 12 settembre 1981 n. 25. Questo testo è stato integrato in data 28 novembre 1981 (V. G.U. 5 gennaio 1982 n. 3).

(2) V. G.U. 24 maggio 1982 n. 140.

27), del Dipartimento per la funzione pubblica (1).

Al Dipartimento - con norme che precisano per la prima volta i contorni di quello che è stato via via l' "Ufficio del Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione", l' "Ufficio del Ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione" e l' "Ufficio del Ministro per la funzione pubblica" e che riprendono e sviluppano il contenuto dell'articolo 23 lett.q.) dell'indicato disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio, stralciato però dal suo organico contesto - vengono affidati, fra l'altro, come compiti qualificanti, il coordinamento delle iniziative di riordino della Pubblica Amministrazione; il controllo sulla efficienza e la economicità dell'azione amministrativa (si allunga così la serie degli organi operanti a questo fine: Ministero del tesoro, Commissione tecnica per la spesa pubblica, Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, etc.), l'indirizzo e il coordinamento generale in materia di pubblico impiego, l'individuazione del fabbisogno di personale e la programmazione del relativo reclutamento, la preparazione e la stipulazione degli accordi con le organizzazioni sindacali e il controllo sulla loro attuazione.

La mancanza di un adeguato ordinamento della Presidenza lascia in piedi, naturalmente, i problemi sollevati, nell'area della "Istituzione Governo", dallo scarto tra un disegno costituzionale che punta sulla collegialità della politica generale (a livello deliberativo: Consiglio dei ministri) e sul mantenimento dell'unità dell'indirizzo

(1) Si veda, anche, infra, la sez. II, cap: I (Presidenza del Consiglio dei ministri).

politico e amministrativo (a livello attuativo: Presidente del Consiglio) e una realtà che vi contrasta. Come la Corte ha già ripetutamente osservato, l'indirizzo legislativo che ha espresso una serie di comitati interministeriali (CIPE, CIPES, CIPI, CIPAA, etc.) legati a programmazioni di settore e collegati con i Ministeri competenti per materia per ciò che attiene ai poteri istruttori e di proposta, non si accorda con la visione integrale e centripeta della finanza pubblica - elemento strategico della politica economica - quale emerge dalla legge 5 agosto 1978 n. 468. E si può qui aggiungere che, attinendo le materie gestite dai comitati alla politica generale, della quale costituiscono larghi comparti, l'attuale assetto realizza un'alterazione nelle attribuzioni costituzionali sia del Consiglio dei Ministri, cui si sostituisce una pluralità di centri decisionali investiti di poteri qualitativamente analoghi, sia del Presidente del Consiglio, cui si sostituisce, nell'attività di promozione e coordinamento, il ministro-presidente del comitato: con la conseguente incontrollabile settorializzazione dell'attività amministrativa e la creazione di anomale aree d'influenza ministeriale. Donde la necessità di ricondurre l'attività dei predetti comitati entro l'alveo della collegialità del Consiglio, come organismi, per esempio, istruttori, di proposta, o di attuazione(1).

(1) In questo senso, com'è noto, si è anche pronunciata la Commissione incaricata di formulare proposte di riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato sulla base delle direttive contenute nell'ordine del giorno del Senato del 10 luglio 1980. Si veda pure, infra, il capitolo VI dedicato al Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Sotto altro aspetto, mentre le attribuzioni del Consiglio dei ministri e i correlativi compiti del Presidente sono aumentati sensibilmente per qualità e quantità - si pensi alle posizioni di politica economica da assumere in sede internazionale e, in particolare, nell'ambito della Comunità economica europea; alla gestione dei rapporti con le regioni e, in ispecie, all'esercizio del potere d'indirizzo e coordinamento; alla intermediazione nel confronto delle parti sociali; all'esercizio delle funzioni in materia di contrattazione collettiva nel settore del pubblico impiego; alle esigenze di coordinamento nel campo della protezione civile - non altrettanto finora è avvenuto per le strutture di supporto di quest'attività. Sicchè, la definizione con legge di un apparato proprio della Presidenza non sembra costituire puntigliosa attuazione di un inattuale precetto della costituzione, destinata ad imbrigliare il ruolo politico del Presidente ma - in quanto istituzionalizzi strumenti conoscitivi, di analisi, di elaborazione e procedimenti di verifica dell'azione di governo - si pone come condizione per l'adeguato svolgimento di quel ruolo.

b) Sempre in tema di struttura della Presidenza del Consiglio, merita attenzione, per la sua incidenza su una materia di estrema importanza ma ancora in cerca di una disciplina soddisfacente, il disegno di legge relativo alla istituzione di un "Servizio nazionale della protezione civile" (1).

E' da premettere, a questo proposito, che nella precedente relazione (2), la Corte ha mostrato come sia venuta accentuandosi, in

(1) VIII legislatura, Atto Camera n. 3140.

(2) V. Relazione per l'esercizio 1981, vol. II/1, pag. 513 e segg.

questi ultimi anni, nell'assetto organizzativo dei servizi di protezione civile e antincendi, una situazione d'incertezza, riconducibile a non chiare disposizioni in tema di attribuzioni di vertice, ad una normazione frammentaria e inadeguata, a ritardi nell'emanazione di provvedimenti regolamentari e in alcuni processi attuativi. E' stato, in particolare, sottolineato come, accanto al Ministro dell'interno - che resta l'organo di vertice della amministrazione in cui è inserito l'apparato di protezione civile e conserva compiti di coordinamento di tutte le attività svolte dallo Stato, dalle regioni e dagli altri enti pubblici in caso di calamità naturali - sia stato posto in sostituzione della figura del Commissario straordinario per le zone terremotate della Basilicata e della Campania, un Ministro senza portafoglio "per il coordinamento della protezione civile" - avente quindi compiti operativi - che però non ha proprie strutture e non fa parte di organismi fondamentali per la gestione del settore, come il comitato interministeriale per la protezione civile, presieduto dal Ministro dell'interno.

Su questa paralizzante situazione normativa s'innesta la iniziativa adottata con il cennato disegno di legge sul "Servizio nazionale della protezione civile", che viene concepito come "complesso delle funzioni, servizi, attività e strutture predisposte in via permanente per la previsione e la prevenzione dei disastri, per la tutela dell'ambiente, per il soccorso delle popolazioni e degli insediamenti abitativi e di lavoro colpiti da calamità naturali o catastrofi che comportino grave danno o pericolo di grave danno e che, per natura ed estensione, debbano essere fronteggiate mediante interventi di carattere straordinario o comunque non attuabili con l'intervento organizzativo e operativo degli organi

istituzionali" (articolo 2). Le strutture del Servizio-statali, regionali, provinciali e comunali - dovrebbero avere il loro centro di raccordo e d'impulso in un apposito Dipartimento, posto alle dipendenze del Ministro senza portafoglio, delegato dal Presidente del Consiglio all'attuazione e al coordinamento della protezione civile (in armonia con quanto previsto dal disegno di legge governativo sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio: articolo 23 lettera r). Il Servizio, mentre avrebbe compiti di direzione unitaria e di coordinamento di tutti gli interventi "in vista del verificarsi di eventi non fronteggiabili con l'apporto organizzativo e operativo dei singoli organi istituzionali", avrebbe invece compiti di supporto e consulenza "in relazione agli eventi che rientrano nella loro specifica competenza" (articolo 1).

La collocazione dei compiti di coordinamento dell'attività di protezione civile - specie in rapporto alle calamità più gravi - nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri appare soluzione certamente consona al rilievo che è venuta assumendo la materia e alla posizione dell'organo affidatario. Ciò che tuttavia preme qui sottolineare è la necessità di un rapido iter parlamentare dell'emanando provvedimento e di una adeguata armonizzazione finale con quelli già in vigore. E' chiaro infatti che ritardi a questo proposito lascerebbero sussistere per troppo lungo tempo le incertezze dell'attuale normativa, che potrebbero all'improvviso risolversi in pericolosi intralci operativi. Tanto più che all'esistenza di un "Servizio nazionale per la protezione civile" fanno riferimento, come subito si vedrà, provvedimenti legislativi già entrati in vigore.

c) La creazione di strutture organizzative in via di aggiunta e al di fuori di un quadro generale di riassetto, riferibile quanto meno al singolo apparato ministeriale nella sua interezza, è fenomeno ripetutosi, sul finire dello scorso esercizio, in un settore che, come la "difesa del mare", ha molta affinità con la materia della protezione civile.

La Corte ha segnalato, nelle precedenti relazioni, la fragilità organizzativa e funzionale che caratterizza, in linea generale, il Ministero della marina mercantile, a causa di una sproporzione notevole tra le strutture amministrative e i numerosi compiti da svolgere; ed ha sottolineato, in particolare, la carenza di strumenti di controllo sui settori beneficiari delle provvidenze erogate dal Ministero e la grave situazione in cui, sotto il profilo anche della dotazione di personale tecnico, si trovano l'Ispettorato tecnico centrale e gli uffici periferici dell'Amministrazione, organi i cui compiti sono venuti sempre più dilatandosi.

Le "disposizioni per la difesa del mare" emanate con la legge 31 dicembre 1982 n. 979 prevedono ora la istituzione di un servizio di protezione dell'ambiente marino, di vigilanza costiera e d'intervento per la prevenzione e il controllo degli inquinamenti marini; il potenziamento del servizio di vigilanza e soccorso svolto dal Corpo delle capitanerie di porto; l'istituzione di un servizio di vigilanza sulle attività marittime ed economiche sottoposte alla giurisdizione nazionale nelle aree situate al di là del limite esterno del mare territoriale. Per lo svolgimento dei compiti attribuiti dalla legge al Ministero viene istituito un "Ispettorato centrale per la difesa del mare", con funzioni ispettive, d'intervento e di coordinamento, il quale, fra l'altro, "assume le funzioni di componente nazionale della

protezione civile" (articolo 34 comma sesto). In particolare, all'organizzazione del pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti causati da incidenti, il Ministero provvede "nel quadro del servizio nazionale di protezione civile", sicché, con apposita norma di ricordo, è previsto che "quando l'emergenza non è fronteggiabile con i mezzi di cui il Ministero della marina mercantile dispone, il Ministro della marina mercantile chiede al Ministro della protezione civile di promuovere la dichiarazione di emergenza nazionale. In tal caso, il Ministro della protezione civile assume la direzione di tutte le operazioni sulla base del piano di pronto intervento nazionale adottato dagli organi del servizio nazionale della protezione civile" (articoli 10 e 11).

Si verifica pertanto anche qui, come nei casi prima indicati, un anomalo processo di normazione che o disegna le parti indipendentemente dal tutto o addirittura anticipa le conseguenze in rapporto ai presupposti, con una indecifrabile logica che potrebbe essere tanto di "trascinamento" quanto di rinvio, ma che in ogni caso non è scevra da pericoli.

d) Fenomeno inverso a quelli finora indicati - ma che appartiene anch'esso al quadro degli aggiustamenti frammentari - è lo scorporo di parti di strutture ministeriali e delle relative funzioni, la loro erezione in organismi autonomi, sostanzialmente in enti pubblici. Nella precedente relazione è stata richiamata la vicenda dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale (AAAV), ispirata al modello della progettata "Azienda nazionale delle Ferrovie" e dell'"Azienda autonoma della aviazione civile", anch'essa allo stato di progetto, nella quale dovrebbe trasformarsi l'attuale Direzione generale dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti. Un accenno va ora fatto all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e d'in

teresse collettivo (ISVAP) che ha assorbito la maggior parte delle delicate funzioni del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato in questo settore. La Corte ha già ripetutamente segnalato come alla continua dilatazione delle tradizionali funzioni di quest'Amministrazione si siano dimostrate largamente inadeguate le strutture della medesima e come ciò provochi effetti centrifughi di vario tipo, quali, sul piano organizzativo, il confinamento del corpo burocratico a compiti di "routine" e l'affidamento dei compiti di "staff" ad esperienze esterne e a formule organizzative come le gestioni fuori bilancio; e sul piano delle attribuzioni istituzionali, la tendenza a sottrarre al Ministero funzioni per affidarle ad altri organismi già esistenti o da costituire appositamente (1). In questo contesto, con la legge 12 agosto 1982 n. 576, è stato istituito l'ISVAP, ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico (2), il quale, in conformità agli indirizzi del CIPE e alle direttive del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, svolge le funzioni di vigilanza di cui al testo unico 13 febbraio 1959 n. 449 e alle altre leggi in materia di assicurazioni private e di interesse collettivo nei confronti dell'Istituto nazionale delle assicurazioni e delle altre imprese o enti comunque soggetti alle disposizioni che disciplinano l'esercizio dell'attività assicurativa; esercita a tal fine i poteri di vigilanza e di controllo già attribuiti al Ministero; espleta l'attività istruttoria necessaria per l'adozione di provvedimenti di competenza del Mini-

(1) V. in proposito la Relazione della Corte per l'esercizio 1981, vol. II/1, pagg. 427 e segg.

(2) Nello stesso senso si muove il disegno di legge relativo alla istituzione dell'Istituto nazionale della proprietà industriale (INPI) (atto Camera n. 3765), che dovrebbe assorbire le attribuzioni ora svolte dall'omonimo ufficio del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

stero; esprime pareri sui programmi presentati dalle imprese in sede di richiesta di autorizzazione all'esercizio dell'attività assicurativa (in caso di parere negativo, il Ministro, ove intenda discostarsene, è tenuto a sentire il parere del Consiglio di Stato); propone al Ministro l'adozione delle sanzioni, etc. Il trattamento giuridico ed economico dei dipendenti dell'Istituto è stabilito dal consiglio di amministrazione con proprio regolamento e con riferimento ai criteri fissati dai contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti nel settore assicurativo, tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative dell'ISVAP; sicché il trattamento del personale di quello che appare un ente strumentale viene ancorato al trattamento del personale degli enti pubblici economici.

La vigilanza sull'ente è affidata al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, che mantiene tutte le funzioni in materia di assicurazioni private non espressamente attribuite all'ISVAP; il controllo esterno sulla gestione finanziaria è attribuito alla Corte dei conti, la quale - secondo la formula introdotta da qualche tempo (1) - riferisce al Parlamento "anche sull'efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta dallo Istituto". Il controllo, tuttavia, viene esercitato "sulla base dei conti consuntivi e dei bilanci di esercizio col relativo conto dei profitti e delle perdite, corredati dalle relazioni

(1) V., per esempio, l'art. 22 d.P.R. 24 marzo 1981 n. 145 (ordinamento dell'AAAV); l'art. 11 della legge 14 agosto 1982 n. 610 (riordinamento dell'AIMA); l'art. 21 del disegno di legge per l'Istituzione dell'Azienda autonoma per l'aviazione civile (Senato, VIII legisl., atto n. 1480)

del presidente e del collegio dei revisori" mentre un controllo più adeguato sarebbe quello previsto dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259, che, com'è noto, comporta anche la partecipazione di un magistrato della Corte alle adunanze degli organi collegiali; e ciò proprio nell'ottica del controllo di efficienza voluto dal legislatore e in ragione delle delicate funzioni affidate all'ente(1).

e) Mentre il disegno di una legge-quadro sulle aziende autonome non riesce ancora a tradursi in norme positive (2), è stato definito nel 1982 (legge 14 agosto 1982 n. 610) il riordinamento dell'Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA), i cui nuovi tratti non sembrerebbero spostare la collocazione tradizionale dell'organismo, al quale non è stata espressamente confermata la personalità giuridica già riconosciutagli dalla legge istitutiva 13 marzo 1966 n. 303.

Le nuove norme tuttavia - com'è stato già segnalato nella precedente relazione, in sede di considerazioni sul disegno di legge approvato dalla competente commissione della Camera dei deputati e poi ri-

(1) La l. n. 576 del 1982 stabilisce che al funzionamento dell'ISVAP si provvede con il versamento, da parte delle imprese assicuratrici, dell'aliquota del 2 per mille dei premi dalle stesse riscossi in ciascun esercizio. Secondo le rilevazioni ISTAT per il 1982, l'ammontare complessivo di tali premi supera i 10.000 miliardi. Ne consegue la disponibilità da parte dell'ISVAP, nell'esercizio in corso, di una somma non inferiore a 20 miliardi per il suo funzionamento; il controllo esterno sull'uso di tali non esigui fondi è però limitato all'esame da parte della Corte di una documentazione puramente cartolare.

(2) Si veda ora la proposta di legge d'iniziativa del deputato Cianna (Camera dei deputati, VIII legisl., atto n. 3754) - che espressamente recepisce le soluzioni adottate dall'apposita commissione di studio a suo tempo istituita dal Ministro della funzione pubblica - presentata il 16 maggio 1982.

masto sostanzialmente immutato (1) - non tengono conto, fra l'altro, di necessità organizzative ripetutamente sottolineate dalla Corte e legate all'ottimale funzionamento dell'Azienda, nel quadro degli impegni comunitari e della politica d'intervento statale che essa ha il compito di attuare: ci si vuole qui riferire, segnatamente, alla esigenza, che continua ad essere disattesa, di supporti periferici che sostituiscono l'attuale regime di affidamento convenzionale di delicati compiti di controllo (2).

f) In sede di riorganizzazione della Cassa depositi e prestiti, attuata con la recente legge 13 maggio 1983 n. 197, è stata abbandonata la vecchia formula "ministeriale" e creata una struttura "ad azienda autonoma", ritenuta più consona alle funzioni che l'organismo è chiamato ad assolvere e che non vengono modificate.

Rinviando, per ulteriori considerazioni al riguardo, alla apposita relazione, è tuttavia da porre qui in evidenza - con riferimento al tipo di controllo esterno previsto per la Cassa - che mentre l'esame-referto della Corte sui conti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786 (convertito con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 51) non sostituisce ma si aggiunge al controllo che i competenti organi regionali esercitano sugli atti di tali enti, con l'estensione "sic et simpliciter" della norma citata ad un organismo statale come la Cassa si viene in definitiva a comprimere il momento sostanziale del controllo.

(1) V. la relazione della Corte per l'esercizio 1981, vol. II/1, pagg. 117 e segg.

(2) V. anche nella sezione II, il cap. IV.

g) A quasi tre anni dalla scadenza del termine inizialmente stabilito per la legislazione speciale sul Mezzogiorno, l'attività della "Cassa" continua a svolgersi nel segno della provvisorietà. Il termine sopra indicato, infatti, ha continuato a subire ripetute proroghe, dapprima fino al 30 giugno 1982, poi fino al 31 dicembre 1982, successivamente fino al 28 febbraio 1983 e da ultimo fino al 30 novembre 1983 (1).

La Corte osserva, a tale riguardo, che l'attuale regime certamente nuoce alla sicurezza dell'azione amministrativa e alla incisività degli interventi. Il problema del Mezzogiorno, infatti, se non è più quello di un contrasto tra un nord industriale e un sud agricolo, quale ancora si presentava nell'immediato dopoguerra, resta tuttavia grave, in termini di infrastrutture, occupazione e produttività e postula continuità e organicità di interventi. Donde la necessità che si provveda con la massima rapidità all'emanazione della nuova progettata disciplina di lungo periodo (2).

(1) Si vedano il d.l. 26 novembre 1981 n. 679, convertito con modificazioni nella l. 26 gennaio 1982, n. 13; il d.l. 30 giugno 1982, n. 389, convertito con modificazioni nella l. 12 agosto 1982, n. 546; la l. 23 dicembre 1982, n. 941 e la l. 30 aprile 1983, n. 132. Il d.l. 28 febbraio 1983 n. 54, che prorogava il termine fino al 31 dicembre 1983, non è stato convertito in legge.

(2) I problemi del Mezzogiorno sono stati di recente dibattuti, com'è noto, in una conferenza indetta dal Ministro per gli interventi straordinari del Mezzogiorno (Roma, 22-24 marzo 1983).

h) Sulla dirigenza come aspetto dell'organizzazione e sui progetti di riforma che la riguardano la Corte ha già formulato ampie notazioni, in particolare nei due più recenti referti, ai quali pertanto si fa rinvio (1). Preme qui sottolineare ancora una volta la necessità - pur riconosciuta in via astratta(2) - che si eviti l'incongruenza già verificatasi in passato, la necessità, cioè,

(1) V. la relazione della Corte per il 1980, vol. I, pag. 559 e segg. e la relazione per il 1981, vol. I, pag. 562 e segg.

(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 assume quella che attribuisce 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..."

la dirigenza non venga riformata prima e indipendentemente dalla riforma dei ministeri. Non si tratta di un'esigenza puramente geometrica: pur potendosi infatti concepire formule dirigenziali il cui nucleo si adatti a più tipi di struttura, resta sempre il pericolo o di una divaricazione tra ordinamento della dirigenza e organizzazione dei Ministeri o di una subordinazione delle strutture amministrative all'assetto del personale (si pensi, per esempio, ai profili quantitativi della dirigenza) (1).

3. - La situazione degli uffici statali. Le tecniche di amministrazione

La situazione degli uffici statali e le condizioni del loro funzionamento - pur tenendo conto degli aggiustamenti settoriali sopra richiamati, che, del resto, non hanno ancora potuto esplicare in pieno la loro efficacia (2) - suggeriscono considerazioni non dissimili da quelle svolte, in particolare, nella precedente relazione (3).

In linea di rapida sintesi, può così affermarsi che mentre, a livello legislativo, gli interventi statali vanno occupando aree sempre nuove o si rinnovano su materie tradizionali, e sempre più duri sono gli sforzi per contenere l'espandersi della spesa pubblica, l'apparato amministrativo continua a mantenere, in larga misura, caratteristiche d'indifferenza, operando in una logica più di autoconservazione che di servizio alla collet-

(1) V. in questo senso le dichiarazioni programmatiche del Presidente Spadolini alla Camera del 30 agosto 1982 (resoconto sommario n. 487, pag. 20).

(2) V. in proposito i capp. I, IV, XIII e XVIII della Sezione II.

(3) V. la relazione della Corte per l'esercizio 1981, vol. I, pagg. 565-579.

tività, alla quale appare collegato più in termini formali (esercizio ed esaurimento di singole competenze giuridicamente definite) che sostanziali (produttività dell'azione amministrativa, raggiungimento di risultati, valutazione dei costi). L'inadeguatezza delle strutture, la lentezza dei procedimenti e un'angusta impostazione dei servizi non consentono, in particolare - nonostante le notevoli risorse finanziarie impegnate - un reale collegamento della Pubblica Amministrazione col mondo della produzione (1) e del lavoro (2). A questa aporia di fondo co- spirano (o in essa s'inquadrano) numerosi fattori o momenti che la Corte ha già ampiamente analizzato.

C'è, in primo luogo, il gruppo di problemi che attengono ai rapporti Stato-regioni: dalla incerta delimitazione di talune competenze alla mancata riorganizzazione dei Ministeri da finalizzare all'esercizio di nuove funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento (3), verifica; dalla mancata attuazione dello stesso decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616 in vari settori (per es. edilizia pubblica, demanio marittimo, opere idrauliche) (4) e, in particola

(1) Si vedano al riguardo, nella sez. II, i capp. II, XIII, XIX.

(2) Si vedano i capp. XVII, XVIII, XXIII della sezione II.

(3) Si richiama, in proposito, la sentenza della Corte costituzionale 29 luglio 1982 n. 150, con la quale è stato affermato che non spetta allo Stato esercitare i poteri d'indirizzo e coordinamento (nella specie, degli interventi a favore del settore artigiano) mediante atto amministrativo, senza che l'adozione di tale provvedimento sia consentita da un'apposita previsione legislativa statale.

(4) V. infra, i capp. XV e XVIII della Sezione II.

re, in ciò che riguarda l'emanazione di leggi organiche (1), alla frammentazione delle sedi d'intesa tra lo Stato e le Regioni e agli accresciuti punti di conflittualità (2).

Vengono poi le carenze proprie dell'apparato statale in sé considerato. A questo fine è da tener presente che, anche dopo il trasferimento di competenze alle regioni, le Amministrazioni statali hanno continuato ad assumere, in forma episodica, nuovi compiti che le attuali strutture non riescono a sostenere (3). A ciò vanno aggiunti la frequente disorganicità o sibilinità di una legislazione amministrativa "di tamponamento", mal raccordata con gli organici ma vetusti complessi normativi sui quali va ad incidere, le duplicazioni e intersezioni di competenze (4); gli spostamenti di competenza che, in via di fatto, si realizzano all'interno dei Ministeri (in genere, quelli preposti al governo dell'economia), nei quali si tende ad affidare i moderni compiti di staff a personale politico che fa capo direttamente al Ministro, mentre il personale burocratico resta confinato nei

(1) In materia di assistenza pubblica, art. 25, comma quinto; di tutela dei beni culturali, art. 48; di parchi nazionali e riserve naturali, art. 83, comma secondo; di riforma dell'amministrazione dei lavori pubblici, art. 89, comma secondo; di autonomie locali, art. 16; etc. Per l'emanazione delle leggi sulla tutela dei beni culturali e sui parchi nazionali, nel d.P.R. 616/1977 era prevista la data del 31 dicembre 1979.

(2) A quest'ultimo riguardo, si veda il capo V del disegno di legge governativo sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri (atto Camera n. 3405) dedicato alla conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e al Commissario del Governo. Il tema dei rapporti Stato-Regioni ha avuto nel corso del 1982 approfondimenti tecnico-politici, in particolare in occasione del "Seminario nazionale sui rapporti Stato-Regioni", svoltosi a Roma nel settembre 1982.

(3) V. infra, in particolare, i capp. II, XIII, XVIII, della sez. II.

(4) Anche in settori particolarmente delicati: v., retro, il par. 2 lett. b).

tradizionali compiti di "routine", con il conseguente insorgere di frizioni e conflitti (1); la mancata introduzione di un adeguato sistema dirigenziale; l'insufficiente esercizio della funzione ispettiva (2); la carenza di personale—in particolare di quello tecnico—in alcuni settori (economisti, statistici, medici, ingegneri, geometri, geologi, restauratori) (3) e la mancanza di una sua piena qualificazione rispetto ai moderni compiti della Pubblica Amministrazione; la demotivazione del personale medesimo; un diffuso atteggiamento di fuga delle responsabilità; l'assenteismo palese e sommerso(4); la misura in cui la Pubblica Amministrazione è costretta a dedicarsi ad attività che, come la gestione del personale, dovrebbero avere carattere del tutto strumentale, ma che, anche a causa di una normazione "alla giornata" e degli effetti che essa comporta (incessanti ricostruzioni di carriera, contenzioso senza fine) hanno assunto da tempo l'eminenza di compiti finali (5).

Ci sono, infine, le remore connesse col procedimento amministrativo (sia di quello delineato nelle leggi sia di quello di fatto realizzato) con le modalità di utilizzo delle moderne tecnologie. Il procedimento — per il quale, nella stessa sede parlamentare è stata, ancora di recente, lamentata l'assenza di una legge generale (6)

(1) V. infra, i capp. II, XIX, XXIII della Sez. II.

(2) V. infra, i capp. II, V, IX, XI, XVIII, XIX della sez. II.

(3) V. infra, i capp. V, VII, IX, XI, XV, XVII, XXV.

(4) V. in proposito, la relazione della Corte per l'esercizio 1981, vol. I pagg. 572-574.

(5) V. in proposito, ampiamente, il cap. III della parte II, sez. I della relazione della Corte per il 1981.

(6) V. Senato della Repubblica, resoconto sommario 545° (18 gennaio 1983), pag. 15, punto 12.

continua a mostrare le sue caratteristiche di ipertrofia, atomizzazione e ingovernabilità che lo rendono, specie sotto il profilo dei costi, quasi un fine in se stesso (1). La mancata razionalizzazione delle istanze di pluralismo e partecipazione ha condotto, in particolare, ad un non controllato ricorso alla formula collegiale; che se, per un lato, assicura una più adeguata valutazione degli interessi concorrenti, può anche realizzarsi, dall'altro, come meccanismo deresponsabilizzante sotto vari profili (2). Quanto alle tecnologie avanzate e alla loro applicazione - nell'ambito della Pubblica Amministrazione - dove registrano un'attenzione crescente (3) - restano sempre da risolvere i problemi attinenti al coordinamento dei centri operativi, alla preparazione del personale per una gestione dei servizi "dall'interno", alla ottimale utilizzazione delle apparecchiature (4).

(1) V. infra il cap. IV della presente Sez. I nonché i capp. II, IV, XIII, XV, XVII della sez. II.

(2) V. infra, i capp. V, XV, XVIII, XXVIII della Sez. II.

(3) V. la relazione della Corte per il 1981, vol. I, pag. 578, V. pure l'art. 27 n. 3 della l. 29 marzo 1983 n. 93, per il quale il Dipartimento della funzione pubblica svolge, fra l'altro, le attività necessarie per assicurare "la massima utilizzazione ed il coordinamento delle tecnologie e della informatica nella pubblica Amministrazione" e l'art. 27 del citato disegno di legge governativo sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio (atto Camera n. 3403).

(4) Si veda, in proposito, il volume su "l'automazione nell'Amministrazione dello Stato. Indagine sulle risorse di automazione e sui costi relativi, al 31 dicembre 1981", curata dal Provveditorato generale dello Stato, Roma, 1982.

Capitolo III

PERSONALE

1. - Considerazioni generali

Se le strutture amministrative, come si è visto nel precedente capitolo, sono caratterizzate da un notevole grado di fissità e da una diffusa inadeguatezza, assai più dinamico e vitale si dimostra il rapporto di pubblico impiego, le cui recenti trasformazioni sono state sistemate e codificate nella legge quadro 29 marzo 1983 n. 93 (1).

La Corte si è, nella precedente relazione (2), ampiamente soffermata sulle varie tappe di questo processo e sul significato che esso, in concorso con altri fattori, assume per l'assetto concreto della pubblica amministrazione. Rinviando a quanto è stato già detto, sarà qui di seguito svolta qualche ulteriore considerazione sulla fase finale del passaggio dei pubblici dipendenti "dallo status al contratto", costituita appunto dalla legge-quadro.

Tutto il sistema della legge - che, com'è noto, erige le proprie "disposizioni" (sembrerebbe, tutte) a principi fondamentali per le regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, mentre dichiara "i principi desumibili" da tali disposizioni norme fondamentali di riforma economico-sociale per le regioni a statuto speciale e per le province autonome - ruota intorno agli articoli 2 e 3, nei quali la disciplina dell'organizzazione

(1) Si vedano, in proposito, l'art. 40 della l. 12 febbraio 1968 n. 132 (personale ospedaliero); l'art. 24 della l. 28 ottobre 1970 n. 775 e l'art. 9 della l. 22 luglio 1975 n. 382 (personale dello Stato); gli artt. 26 e seguenti della l. 20 marzo 1975 n. 70 (personale degli enti pubblici non economici); l'art. 6 della l. 27 febbraio 1978 n. 43 (personale degli enti locali).

(2) V. relazione per l'esercizio 1981, vol. I, pp. 581-593.

degli uffici e del rapporto d'impiego viene ripartita tra la legge (o l'atto da emanarsi in base alla legge) e l'accordo sindacale, entrambi finalizzati alla omogeneizzazione delle posizioni giuridiche, alla perequazione e trasparenza dei trattamenti economici e all'efficienza amministrativa (articolo 4). La ripartizione viene effettuata secondo un criterio fondamentalmente orizzontale, nel senso che per la stessa "materia" viene lasciata all'atto normativo la disciplina dei contorni o dei presupposti mentre viene affidata all'atto negoziale la disciplina dei livelli meno elevati o di aspetti particolari.

Ora, - pur tenendo conto che il provvedimento mira ad una soluzione organica di non facili problemi relativi al governo del pubblico impiego attraverso una vasta transazione politico-sociale, che libera il legislatore dalla cura degli aspetti più minuti e consente al sindacato la conquista di nuove aree, a determinate condizioni sostanziali e procedurali - il meccanismo utilizzato non manca di suscitare perplessità sia sotto il profilo della sua formale rispondenza alle norme della Costituzione sia nella visuale della sua consonanza con gli interessi della collettività sia, infine, sul piano della sua idoneità a realizzare in pieno i principi sopra ricordati della omogeneizzazione delle posizioni giuridiche, della perequazione e trasparenza dei trattamenti economici, e, soprattutto, dell'efficienza amministrativa.

Ed invero - tralasciando ogni considerazione sulla contrattazione collettiva applicata al trattamento economico nel pubblico impiego, che, pur toccando un'area di una certa marginalità sotto il profilo strettamente organizzativo, non va indenne da riserve, alla stregua di quanto ha affermato, anche di recente, la Corte costituzionale (1) - non sembrano facilmente superabili, in rapporto allo

(1) V. le sentenze 19 dicembre 1962 n. 106 e 29 luglio 1982 n. 161.

articolo 97, primo comma, della Costituzione, i dubbi che nascono dal coinvolgimento nella contrattazione collettiva (e nell'assoggettamento, a quanto sembra, alla sola disciplina della contrattazione) non soltanto di aspetti importanti dello stato giuridico del personale (l'identificazione delle qualifiche funzionali, le aspettative, i permessi, i congedi etc.)(1) ma di notevoli profili dell'organizzazione dei pubblici uffici, per i quali, è da sottolineare, le organizzazioni sindacali non vengono solo "sentite ma cooptate in un processo di natura normativa.

A parte l'erosione dello specifico principio costituzionale, della quale la legge-quadro costituisce il documento di sintesi, non può sottrarsi come la riconduzione a modelli pattizi della disciplina di materie di soverchiante interesse pubblico - quasi una nuova concezione "patrimoniale" della Pubblica Amministrazione - si collochi fuori dell'assetto istituzionale (e razionale) degli organi e dei poteri. Com'è stato, infatti, già osservato dal Consiglio di Stato, " le scelte relative all'organizzazione dei pubblici uffici non coinvolgono soltanto gli interessi dello Stato-persona - datore di lavoro e quelle dei funzionari-lavoratori, ma incidono sugli interessi dello Stato-comunità, in quanto si risolvono in scelte relative agli strumenti per perseguire i fini dello Stato-comunità, e dunque condizionano di fatto il perseguimento di quei fini. Esse pertanto non possono essere lasciate all'autonomia contrattuale dello Stato-persona-datore di lavoro, da una parte, e dei funzionari-lavoratori, dall'altra ed appartengono originariamente alla competenza sovrana degli organi rappresentativi dello Stato-comunità...." (2).

(1) E' da tener presente che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, la riserva di legge di cui all'art.97 primo comma della Costituzione "si estende alla disciplina del pubblico impiego in quanto possa influire sull'andamento dell'Amministrazione". Si vedano le sentenze 9 dicembre 1968 n.124, 5 maggio 1980 n.68 e 23 marzo 1983, n. 69 (parag. 5 della trattazione in diritto).

(2) Cons. Stato, Ad. gen., 10 aprile 1980: parere sul rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato.

C'è infine da considerare che, al di là dell'ampiezza certa dei profili organizzativi soggetti alla contrattazione, altri spazi quest'ultima risuscirà inevitabilmente a conquistarsi grazie alla incerta o evanescente linea di demarcazione tra area della legge e area del contratto. Sicchè, per esempio, i "criteri per l'organizzazione del lavoro" (articolo 3 n. 2) potranno diventare "criteri per l'organizzazione interna degli uffici" (non a caso l'aggettivo "interna" è caduto nella stesura finale dell'articolo 2, n. 1) (1); l'"identificazione delle qualifiche funzionali, in rapporto ai profili professionali" (articolo 3, n. 3) potrà condurre alla moltiplicazione delle qualifiche (la tendenza è già in atto)(2); i "criteri per la disciplina dei carichi di lavoro e le altre misure volte ad assicurare l'efficienza degli uffici" (articolo 3 n.4) tenderanno verosimilmente a scostarsi dalle esigenze dell'utenza; e tutto il meccanismo contrattuale potrà essere utilizzato per la continua, triennale creazione (e il continuo superamento) di situazioni "transitorie" fine a se stesse e s'ociare nella ingovernabilità degli uffici anche e soprattutto dall'interno (3).

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

Emanata prima e indipendentemente dalla riforma delle strutture

(1) V. il testo approvato dalla I Commissione della Camera dei deputati.

(2) E' da tener presente, a questo riguardo, una mozione di recente presentata alla Camera, nella quale si sottolinea che "l'affollamento delle qualifiche intermedie e le spinte verso l'alto determinano una mortificazione delle professionalità e una scarsa valutazione del merito, che incidono in modo negativo sulla funzionalità della pubblica amministrazione" (Camera dei deputati, Resoconto sommario 656°, 26 marzo 1983, pp. XVI-XVIII).

(3) Si vedano anche le considerazioni circa gli effetti della

amministrative - ancora attesa - e quindi al di fuori di un adeguato collegamento con le nuove e precise esigenze della pubblica amministrazione (1), la legge 11 luglio 1980 n. 312 - i cui aspetti generali sono stati esaminati nelle due precedenti relazioni, insieme con le relative problematiche (2) - a distanza di tre anni dalla sua entrata in vigore, non solo ha ricevuto un grado embrionale di attuazione, limitato all'inquadramento provvisorio del personale e a non molti altri adempimenti d'importanza relativa (3), ma non è stata neppure completata nel suo impianto che, com'è noto, postula vari successivi atti di normazione, anche primaria, e numerosi atti amministrativi generali.

Non sono state, infatti, sinora emanate le leggi previste dall'articolo 5 comma primo (per la dotazione organica complessiva di ciascuna qualifica funzionale in base alle esigenze globali delle amministrazioni interessate), dall'articolo 22 ultimo comma (sui nuovi criteri di valutazione ai fini dell'accelerazione o del rallentamento nella progressione economica del personale per merito o demerito), dall'articolo 87 primo comma (sulle dotazioni organiche indicazione preventiva, nel bilancio pluriennale, dei fondi destinati al pubblico impiego, contenute nel comunicato stampa della Presidenza della Repubblica che ha accompagnato la promulgazione della legge-quadro. Per i rapporti tra l'art. 15 della legge-quadro e l'art. 81 della Costituzione, si vedano le considerazioni svolte, retro, parte I, sez. I, cap. II.

(1) Sulle vicende che hanno condotto alla emanazione della l. n. 312 del 1980, si veda la relazione della Corte per l'esercizio 1980, vol. I, pag. 530 nota 1. Per una ricognizione dei precedenti casi di scollamento tra riforma della disciplina del personale e riforma delle strutture e una illustrazione degli effetti di questo fenomeno si vedano, ivi, le pp. 534-541.

(2) V. le relazioni della Corte per il 1980, vol. I, pp. 541-551 e per il 1981, vol. I, pp. 594-599.

(3) V. la relazione per l'esercizio 1980, vol. I, pp. 595-596.

delle qualifiche del personale non docente dell'università), dall'articolo 133 comma primo (riforma dello stato giuridico ed economico della dirigenza statale); non sono stati adottati i regolamenti di cui agli articoli 7 comma sesto e 84 comma secondo (per lo svolgimento dei concorsi); non è stata data attuazione agli articoli 4 commi nono e decimo (inquadramento in qualifiche superiori), 6 comma primo e 87 secondo comma (contingenti di qualifica), 22 commi primo, secondo e terzo (norme in materia di organizzazione del lavoro).

La carenza maggiore è tuttavia costituita dalla mancata identificazione - tanto per il personale dei ministeri quanto per quello della scuola (1) - dei "profili professionali" relativi a ciascuna qualifica, i quali, secondo l'articolo 3, si fondano sulla tipologia della prestazione lavorativa, considerata per il suo contenuto, in relazione ai requisiti culturali, al grado di responsabilità, alla sfera di autonomia che comporta, al grado di mobilità e ai requisiti di accesso alla qualifica (2).

Si tratta, com'è evidente, di una operazione complessa, che condiziona l'attuazione della legge in ciò che essa ha di più significativo (sia pure con i limiti già posti in evidenza nella precedente relazione) e che avrebbe dovuto concludersi - almeno come prima identificazione - entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge stessa. Un sintomo eloquente della improcrastinabilità di questo adempimento può considerarsi, fra l'altro, la disposizione contenuta nell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 24 apr

(1) Ad eccezione del personale non docente, i cui profili sono stati identificati con d.P.C.M. 24 settembre 1981.

(2) Ai sensi dell'art. 18 della legge-quadro, "i profili professionali, amministrativi e tecnici, sono determinati sulla base del contenuto peculiare del tipo di prestazione, dei titoli professionali richiesti e delle abilitazioni stabilite dalla legge per l'esercizio delle professioni"

le 1982 n. 340, sull'ordinamento del personale e l'organizzazione degli uffici dell'Amministrazione civile del Ministero dell'interno, per la quale i profili professionali del personale di cui alla tabella II allegata al decreto "in attesa dell'attuazione di quanto disposto negli articoli 3 e 10 della legge 11 luglio 1980 n. 312 sono transitoriamente definiti" con una diversa e più rapida procedura.

Va ancora notato, sul piano dei rapporti tra la legge n. 312 del 1980 e la legge-quadro sul pubblico impiego, che la prima fa rinvio alla seconda sia per quanto riguarda la disciplina organica dei concorsi (articolo 7 comma secondo) sia per quanto riguarda la costituzione di un organo centrale per l'amministrazione del personale statale e l'istituzione di ruoli unici nazionali (articolo 12). Mentre, però, la legge quadro contiene un'apposita norma dedicata alle procedure di reclutamento (articolo 20), nulla dispone in ordine all'organo di amministrazione del personale (1).

L'applicazione della legge - i cui effetti decorrono da un momento in cui non erano stati ancora effettuati numerosi riconoscimenti di servizi e "ricostruzioni di carriera" previsti da norme precedenti - ha comportato un notevole carico di lavoro per l'Amministrazione, reso ancor più gravoso dai rimaneggiamenti che, sotto numerosi profili, la legge ha subito già nei primissimi tempi della

(1) In merito all'assetto dell'organo per la gestione unitaria del personale, il disegno iniziale della legge-quadro (Camera dei deputati, VIII legisl. atto n. 678) conteneva, a sua volta, una norma di rinvio, caduta nella stesura finale del provvedimento (salvo quanto previsto per il Dipartimento della funzione pubblica) insieme con quelle relative al servizio centrale di economia del lavoro e all'Osservatorio per il mercato del lavoro. Sui ruoli unici si vedano le relazioni della Corte per il 1980 (vol. I, pp. 552-554) e per il 1981 (Vol. I, pp. 600-601).

sua vigenza (1). Numerose sono state, anche nel 1982, le questioni insorte in sede applicativa sulle quali si è pronunciata la Corte.

Si segnalano qui, tra le altre, quelle relative alla decorrenza da attribuire alla nuova valutazione dei servizi prestati nei ruoli di provenienza, quale disposta dall'articolo 51 (2); ai rapporti intercorrenti tra la disciplina generale della base pensionabile contenuta nell'articolo 161 e quella a carattere speciale stabilita per il personale ex combattente nell'articolo 2 comma secondo della legge 24 maggio 1970 n. 336, ai fini delle ritenute per la quiescenza e la previdenza (3); alla portata dell'articolo 122 in relazione alle disposizioni contenute nell'articolo 9 della legge 22 luglio 1975 n. 382 per ciò che attiene alla disciplina del lavoro straordinario (4); all'applicabilità dell'articolo 154 (nuove misure dell'equo indennizzo) al personale cessato dal servizio anteriormente alla data d'inquadramento nelle qualifiche funzionali (5); all'ampiezza del cosiddetto maturato economico ai fini dei nuovi stipendi (6).

La Corte si è anche pronunciata su varie questioni sorte in sede di applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 9 giugno 1981 n. 310 (7).

(1) Per dettagli in proposito, si veda la relazione della Corte per l'esercizio 1981, vol. I, pp. 597-598. Integrazioni, estensioni e correzioni di norme della l. 312 non sono mancate neppure nel 1982: si vedano, per esempio, le ll. 4 marzo 1982 n. 66 (art. 3), 25 marzo 1982 n. 108, 11 novembre 1982 e 11 novembre 1982 n. 863.

(2) Sez. controllo Stato, 28 gennaio 1982 n. 1227.

(3) Sez. controllo Stato 18 febbraio 1982, n. 1229.

(4) Sez. controllo Stato, 10 giugno 1982 n. 1258.

(5) Sez. controllo Stato, 12 luglio 1982 n. 1272.

(6) Sez. controllo Stato, 25 novembre 1982 n. 1293.

(7) Si vedano, da ultimo, Sez. controllo Stato 18 febbraio 1983 n. 1317 e 15 aprile 1983 n. 1337.

Si ritiene, infine, utile, a conclusione delle precedenti note, allegare un prospetto che illustra la distribuzione nelle varie qualifiche funzionali del personale destinatario della citata legge n. 312 del 1980.

3. - Il trattamento economico.

A) Il trattamento economico di base del personale soggetto alla contrattazione collettiva (1) non ha subito variazioni tabellarie nel corso del 1982, se si eccettuano le nuove misure stipendiali introdotte (ancora in relazione al triennio contrattuale 1979-1981) con il decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1982 n.23 per il personale delle Aziende del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e con il decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982 n. 149 (2) per il personale dell'ANAS; e quelle fissate per i dipendenti delle Ferrovie dello Stato con la legge 1° luglio 1982 n. 426 (dal 1° marzo 1981) e col decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1982 n. 804 (dal 1° gennaio 1982) (3) in riferimento al triennio 1981-1983.

La contrattazione relativa al triennio 1982-1984 è stata avviata per tempo rispetto al triennio precedente, per il quale, come si

(1) Per il trattamento economico del personale militare, oltre allo specifico referto in corso d'esercizio richiesto dalla Camera dei deputati il 29 marzo 1982, allegato anche alla Relazione della Corte per il 1981 (vol. II, I, pp. 268-304), si veda, infra, il capitolo della presente relazione dedicato al Ministero della Difesa.

(2) Per la copertura finanziaria, si veda la l. 4 marzo 1982 n. 65, la quale prevede (art. 12) l'estensione al personale dell'ANAS, compreso quello con qualifica dirigenziale, del compenso mensile denominato "premio di produzione", già goduto dai dipendenti delle altre Aziende di Stato, "al fine di accrescere l'efficienza dei servizi espletati dall'Azienda stessa, anche in relazione ai programmi d'interventi straordinari per la viabilità statale". Con la recente l. 13 maggio 1983 n.197, il premio di produzione è stato esteso anche al personale della Cassa depositi e prestiti, compresi i dirigenti.

(3) Le nuove misure degli stipendi del personale FF.SS. hanno effetto

è appena visto, è anche accaduto che i contratti siano stati definiti oltre la scadenza del periodo interessato. Essa inoltre, per la prima volta, è stata impostata entro una precisa cornice finanziaria, in applicazione del principio ora codificato nell'articolo 15 della legge quadro sul pubblico impiego. Nel documento sottoscritto il 18 dicembre 1981, il Governo ha ribadito, come criteri da seguire nei rinnovi contrattuali, "il limite del 16 per cento per il 1982, la compatibilità con un raffreddamento progressivo dell'inflazione nel successivo biennio e la necessità che siano rispettati i limiti al disavanzo pubblico fissati dalla legge finanziaria per il 1982"; la parte sindacale ha riaffermato il proprio impegno per un recupero di produttività e di efficienza della pubblica amministrazione. Nell'incontro del 21-22 aprile 1982, è stato ultimato l'esame preliminare delle materie interessate dai rinnovi contrattuali ed è stata accertata l'esistenza delle condizioni per avviare le trattative di categoria, previa presentazione delle relative "piattaforme". È stata riconosciuta da entrambe le parti la necessità di una più razionale organizzazione del lavoro, di una migliore utilizzazione del personale, di misure effettive idonee ad accrescere la produttività e a valutarne i risultati (anche in collegamento con forme oggettive d'incentivazione), della valorizzazione della professionalità dei pubblici dipendenti. Per quanto riguarda la quantificazione degli aspetti economici, nel rispetto della compatibilità già segnate, sono stati previsti miglioramenti mensili medi compresi tra lire 30.000 (1° ottobre 1982 - 30 giugno 1983) e lire 120.000 (dal 1° ottobre 1984).

anche sui compensi per prestazioni straordinarie (mentre per il personale dell'ANAS viene richiamata la disciplina generale di cui agli artt. 153 e 154 della l. 312 del 1980, che non prevede tale effetto).

Successivamente, con la legge finanziaria per il 1983 (legge 26 aprile 1983 n. 130, articolo 9) è stato stabilito che per lo anno 1983 la spesa complessiva per gli aumenti dei trattamenti economici di attività e di quiescenza dei dipendenti e dei pensionati dello Stato e del pubblico impiego, dovuti a qualsiasi titolo, compresi i miglioramenti relativi ai rinnovi contrattuali, non deve superare il 13 per cento degli oneri previsti per tali trattamenti per il 1982. In particolare, alla spesa per i rinnovi dei contratti del personale statale per il triennio 1982-1984 è stato assegnato il limite di 1.350 miliardi.

Sono stati di recente sottoscritti i contratti riguardanti il personale dei ministeri e quello della scuola; a tutt'oggi però non sono stati adottati i relativi decreti di recepimento.

E' appena il caso di osservare che il rinnovo tempestivo dei contratti non solo eviterebbe in seno al personale tensioni dannose al buon andamento dell'Amministrazione ma impedirebbe altresì l'accumulo sul bilancio dello Stato di oneri per competenze arretrate tanto più pesanti quanto più si protrae la trattativa.

Per ciò che riguarda il trattamento economico dei dirigenti, dopo una prima proroga fino al 30 giugno 1982 (1) dei miglioramenti concessi con il decreto-legge 6 giugno 1981 n. 283, convertito con

(1) Si veda la L. 22 gennaio 1982 n. 6.

modificazioni, nella legge 6 agosto 1981 n. 432 (1), un secondo decreto di proroga, fino al 30 giugno 1983, non è stato convertito in legge (2).

E' quindi intervenuto il decreto-legge 27 settembre 1982 n. 681, convertito con modificazioni nella legge 20 novembre 1982 n. 869, che ha riconfermato la proroga al 30 giugno 1983 degli indicati miglioramenti, con queste modificazioni:

a) maggiorazione degli stipendi iniziali nella misura del 12,20 per cento, a partire dal 1° gennaio 1983;

b) soppressione dell'assegno personale pensionabile, già concesso a titolo di acconto;

c) introduzione di otto classi biennali di progressione economica pari all'8 per cento ciascuna, accanto ad aumenti biennali del 2,50 per cento;

d) determinazione dei nuovi stipendi sulla base degli anni di effettivo servizio (beneficio del 2 per cento per ogni anno di effettivo servizio di ruolo, applicato a varie fasce stipendiali, a seconda della qualifica).

(1) I miglioramenti consistono nell'aumento del 23% della misura dello stipendio e dell'indennità di funzione, dal 1° febbraio al 31 dicembre 1981; nel conglobamento dell'indennità di funzione nello stipendio e nell'attribuzione (a titolo di acconto sui trattamenti che deriveranno dal riassetto normativo ed economico della categoria) di un assegno personale pensionabile, non rivalutabile e non riassorbibile, pari al 15% dello stipendio e della indennità di funzione mensili lorde spettanti al 31 gennaio 1981, comprensivi dei relativi aumenti periodici. In tema di trattamento economico spettante ai dipendenti della qualifica terminale del ruolo ad esaurimento per effetto degli artt. 10 e 12 del d.l. n. 283 del 1981, si veda Sez. controllo Stato, 28 gennaio 1983 n. 1306, che ha affermato la compatibilità dell'anzianità complessiva maturata nelle due qualifiche del predetto ruolo.

(2) Si veda il d.l. 20 luglio 1982 n. 453. La l. 29 novembre 1982 n. 869 ha però fatti salvi gli effetti del decreto non convertito.

Il trattamento economico dei dirigenti continua così a svolgersi all'insegna della provvisorietà (e provvisorio esso viene espressamente dichiarato nell'articolo 6-quarter nel decreto legge 681 del 1982), sganciato tanto dal modello di dirigenza prefigurato dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972 n. 748 e non realizzato (1) quanto da un nuovo modello, del quale non è in questo momento possibile intravedere i contorni (2).

B) Quanto alle voci del trattamento accessorio, nuove vicende normative - che hanno anche costituito motivo di agitazione in seno al personale - hanno interessato soprattutto l'indennità integrativa speciale, il cui regime è stato modificato sotto vari profili.

E' stato, in primo luogo, con decorrenza dal 1° febbraio 1983, notevolmente elevato (da lire 2.389 a 6.800) il valore del punto di variazione dell'indice del costo della vita con azzeramento però della base di riferimento, fissata nel trimestre agosto-settembre 1982 (considerato uguale a 100) (3).

(1) Si vedano in proposito le considerazioni svolte, da ultimo, nella relazione della Corte per l'esercizio 1980, vol. I, pp. 559-565. Per quanto riguarda, in particolare, l'accesso alla dirigenza con sistemi diversi da quello indicato dal d.P.R. n. 748 del 1972, - che può ormai considerarsi definitivamente scalzato - si vedano, tra le disposizioni più recenti, l'art. 19 terzo comma della l. 12 febbraio 1981 n. 17, l'art. 10 secondo comma della l. 1 maggio 1981 n. 416, l'art. 47 d.P.R. 24 aprile 1982 n. 336, l'art. 41 d.P.R. 24 aprile 1982 n. 337, l'art. 32 d.P.R. 24 aprile 1982 n. 340.

(2) Sul disegno di legge di delega n. 3067, presentato alla Camera dei deputati il 12 gennaio 1982 e ora decaduto a causa dell'anticipata fine della legislatura, si vedano le considerazioni svolte dalla Corte nella relazione per l'esercizio 1981, vol. I, pagg. 563-565.

(3) Art. 3 del d.l. 29 gennaio 1983 n. 17, convertito, con modificazioni, nella l. 25 marzo 1983 n. 79. Per il personale in quiescenza, il valore del punto di variazione è stato fissato in L. 5.440 (80%

Con lo stesso provvedimento, è stata introdotta una nuova e più limitata misura dell'indennità per i casi di quiescenza anticipata (dei quali si riporta qui di seguito il quadro relativo al 1982). Dopo un primo testo (quello del decreto-legge n. 17 del 1983) che - pur nella intrinseca opportunità dell'intervento - non teneva conto della posizione del personale già in pensione e che si prestava a critiche anche per la sua ambiguità e per lo strumento normativo utilizzato (sono note le vive proteste del personale statale), in sede di conversione è stato stabilito che i dipendenti che hanno presentato domanda di pensionamento a partire dal 28 gennaio 1983 hanno diritto all'indennità in proporzione degli anni di servizio utile ai fini del trattamento di pensione (un quarantesimo per ogni anno di servizio: si applica, in sostanza, la medesima aliquota percentuale prevista per la pensione), salvo in ogni caso l'importo dell'indennità integrativa speciale in vigore nel gennaio 1983 (lire 448.554 lorde mensili). La differenza tra questo importo e quello dell'indennità dovuta in proporzione dell'anzianità di servizio viene attribuita a titolo di assegno personale riassorbibile in sede delle successive variazioni trimestrali

di L. 6.800). Per il personale in servizio, le misure mensili lorde dell'indennità integrativa speciale per il 1982 sono state stabilite in L. 458.058 per il trimestre novembre 1981-gennaio 1982 (d.m. 12 novembre 1981); L. 479.559 per il trimestre febbraio-aprile 1982 (d.m. 12 febbraio 1982); L. 508.227 per il trimestre maggio-luglio 1982 (d.m. 11 maggio 1982); L. 539.284 per il trimestre agosto-ottobre 1982 (d.m. 7 agosto 1982); L. 570.341 per il trimestre novembre 1982-gennaio 1983 (d.m. 6 novembre 1982). La misura attuale (maggio-luglio 1983) è di L. 617.941 (d.m. 12 maggio 1983).

dell'indennità medesima. Tali variazioni sono attribuite per l'intero importo dalla data di raggiungimento dall'età di pensionamento da parte del titolare della pensione ovvero dalla data di decorrenza della pensione di reversibilità a favore dei superstiti. Il provvedimento - che anche nel nuovo testo lascia qualche incertezza interpretativa - conferma inoltre la possibilità per le donne coniugate o con prole a dimettersi dall'impiego dopo 14 anni, 6 mesi e 1 giorno (articolo 42 decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973 n. 1092) ma rinvia la decorrenza della pensione alla scadenza dell'ordinario periodo (19 anni, 6 mesi e 1 giorno) richiesto per il pensionamento anticipato. Ai soggetti che fruiscono di pensionamenti anticipati ai sensi del citato provvedimento vengono infine estese le norme sui divieti di cumulo di cui all'articolo 22 della legge 30 aprile 1969 n. 153.

In tema di indennità integrativa speciale è ancora da ricordare l'innovazione introdotta con altro provvedimento (1) che anche per il personale in quiescenza commisura al trimestre (e non più al quadrimestre) le variazioni della predetta indennità, ferma restando la diversa decorrenza del trimestre rispetto a quella prevista per il personale in attività di servizio (2).

Una maggiorazione è stata apportata - a decorrere dal periodo di paga in corso al 1° luglio 1983 - alla misura delle quote di aggiunta di famiglia per i figli minori ed equiparati con il citato

(1) l. 29 maggio 1982 n. 297, art. 3 comma settimo.

(2) Sulla misura dell'indennità integrativa speciale per talune categorie di personale docente e non di ruolo utilizzato per un numero di ore inferiore all'orario settimanale obbligatorio, si veda l'art. 4 del d.l. 10 gennaio 1983 n. 1, non convertito, il cui contenuto è stato poi riprodotto nell'art. 19 del d.l. 11 marzo 1983 n. 59, anch'esso non convertito, e ripreso, ancora, nel recente d.l. 11 maggio 1983 n. 176 (art. 14).

Sulla valutabilità della predetta indennità ai fini della determinazione dell'assegno alimentare ex art. 82 t.u. n. 3 del 1957, si veda Corte dei Conti, Sez. Controllo Stato, 13 maggio 1983, n. 1346.

decreto legge n. 17 del 1983 convertito nella legge n. 79 del 1983, che all'articolo 5 ha rimodulato gli importi di tale emolumento in relazione al reddito familiare e al numero dei figli. Ciononostante, l'emolumento continua a presentare un carattere pressochè simbolico e meriterebbe una più radicale riconsiderazione, in una visione aderente allo spirito dell'articolo 36 primo comma della Costituzione (1).

Quanto ai compensi per lavoro straordinario, i dati del controllo continuano a denunciare il permanere della situazione (generalizzazione e forfettizzazione dei compensi, casi di sperequazioni tra dipendenti appartenenti alla medesima categoria e di esuberanza dei contingenti degli addetti agli uffici di diretta collaborazione all'opera dei ministri) illustrata nelle precedenti relazioni, alle quali pertanto si fa rinvio (2).

L'indennità di trasferta - per la quale permangono i problemi di razionalizzazione già segnalati (3) - è stata rideterminata, a partire dal 1° gennaio 1982, in relazione agli indici rilevati per la maggiorazione dell'indennità integrativa speciale, con decreti

(1) Si richiama la sentenza della Corte costituzionale 7 aprile 1983 n. 83, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, quinto comma, della l. 11 aprile 1950 n. 130, come modificato dall'art. 8 della l. 8 aprile 1952 n. 212, che limitava il diritto delle dipendenti statali a percepire le quote di aggiunta di famiglia, una volta provato lo stato di disoccupazione del marito.

(2) Si vedano pure, infra, i capitoli dedicati ai Ministeri delle partecipazioni statali, della pubblica istruzione, del turismo e dello spettacolo. Sul piano normativo, si veda il d.P.R. 7 agosto 1982 n.735, relativo alla nuova disciplina del lavoro straordinario reso dal personale dello Stato incaricato dei controlli sui concorsi pronostici e sulle manifestazioni a premio e di sorte, e la l.11 novembre 1982 n.862 che estende al personale degli archivi notarili le disposizioni sul monte-ore di cui all'art.168 della l.312 del 1980. In tema di lavoro straordinario dei dipendenti dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, si veda Corte dei Conti, Sez. Controllo Stato, 10 giugno 1982 n.1258.

(3) Si veda, in particolare, la relazione della Corte per l'esercizio 1980, vol. I, pp. 574+576.

ministeriali in data 6 febbraio 1982 (1).

Quanto al trattamento economico accessorio proprio di alcune categorie di personale, ai raggugli forniti nelle precedenti relazioni (e, in particolare, per il personale militare, col referto in corso di esercizio richiesto dalla Camera dei deputati il 29 marzo 1982), sono da aggiungere l'aumento della misura dell'indennità di rischio per gli operatori subacquei (legge 3 febbraio 1982 n.28), l'estensione al personale dell'ANAS e della Cassa depositi e prestiti compreso quello dirigenziale) del premio di produzione già previsto per i dipendenti delle altre Aziende dello Stato (articolo 12 legge 4 marzo 1982 n.65, e articolo 11 della legge 13 maggio 1983 n. 197), l'aumento della misura di varie indennità spettanti al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (decreto del Presidente della Repubblica 7 giugno 1982 n. 322), la rideterminazione delle misure dell'indennità speciale di seconda lingua (decreto ministeriale 5 ottobre 1982), il miglioramento dell'inden-

(1) In tema di trattamento di missione, si vedano Corte dei conti, Sez. controllo Stato, 18 febbraio 1982, n.1231 (docenti presso la Scuola Superiore estranei alla Pubblica amministrazione) e 22 aprile 1982 n. 1248 (ispettori tributari).

nità di servizio penitenziario (legge 3 marzo 1983 n. 65), l'aggiornamento delle indennità operative del personale militare (legge 23 marzo 1983 n. 78) (1).

Proseguendo, infine, nell'analisi annuale delle spese per equo indennizzo - del quale nella precedente relazione è stato fornito anche il quadro normativo (2) - si allegano qui di seguito due tabelle che illustrano l'andamento delle spese predette con riferimento alle amministrazioni maggiormente interessate.

(1) Un cenno a parte merita la rideterminazione delle misure dei compensi spettanti ai componenti delle commissioni di esame nelle scuole statali (d.m. 15 marzo 1983), ai sensi dell'art. 8 del d.l. 21 giugno 1980 n. 267 convertito, con modificazioni, nella l. 23 luglio 1980 n. 383.

(2) In tema di equo indennizzo, si vedano, da ultimo, Corte dei conti, Sez. Controllo Stato, 27 maggio 1982, n. 1252 e 12 luglio 1982 n. 1272.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA A
(in milioni)
SPESA PER EQUO INDENNIZZO AL PERSONALE CIVILE E MILITARE NEL QUINQUENNIO 1978 — 1982

	1978			1979			1980			1981			1982		
	previsioni definitive	impegni	% su tot. impegnato	previsioni definitive	impegni	% su tot. impegnato	previsioni definitive	impegni	% su tot. impegnato	previsioni definitive	impegni	% su tot. impegnato	previsioni definitive	impegni	% su tot. impegnato
MINISTERO															
FINANZE															
Cap. 1172 (civile)	300	297		240	240		350	252		340	257		190	186	
Cap. 3224 (militare)	900	900	5,25	1 180	1 179	6,71	1 000	999	5,90	3 000	2 990	12,08	7 000	6 990	19,6
G. GIUSTIZIA															
Cap. 1202 (civile)	675	571		700	454		765	676		600	597		1 350	1 350	
Cap. 2202 (militare)	1 155	1 152	7,57	650	648	5,21	2 204	1 707	11,24	1 503	1 494	7,78	1 503	1 499	7,8
P. ISTRUZIONE															
Cap. 1205	880	878	3,85	316	316	1,49	1 910	1 550	7,31	983	916	3,41	848	808	2,2
INTERNO															
Cap. 1203 (civile)	295	295		197	188		123	109		199	191		127	103	
Cap. 2804 (militare)	7 551	7 541	37,63	6 321	6 318	36,48	4 061	4 045	22,76	7 000	6 989	29,04	12 000	11 984	
Cap. 3255 (v.g. fuoco)	320	320		114	119		261	261		215	215		250	250	33,7
DIFESA															
Cap. 1175 (militare)	6 664	6 638		6 834	6 099		6 894	6 136		6 873	6 544		5 936	5 579	
Cap. 1701 (civile)	624	618	40,66	910	558	44,31	701	464	48,63	1 350	923	41,86	1 852	1 851	
Cap. 4756 (cc mil.)	2 031	2 000		3 021	2 706		3 869	3 712		4 130	3 782		5 980	5 978	36,6

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESE PER EQUO INDENNIZZO AL PERSONALE CIVILE E MILITARE NEL QUINQUENNIO 1978 — 1982
(Spese media per dipendente)

TABELLA B

MINISTERO	1978			1979			1980			1981			1982		
	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)
FINANZE	297 (civile) 900 (militare)	57.967 43.365	5.125 20.755	240 1.179	58.832 44.059	4.080 26.760	252 999	57.339 44.895	4.395 22.250	257 2.990	58.238 46.088	4.412 64.875	186 6.990	56.830 46.408	3.272 150.620
GIUSTIZIA	571 (civile) 1.152 (militare)	28.525 14.312	20.015 80.490	454 648	30.378 12.352	14.945 52.460	576 1.707	32.618 16.735	17.710 102.001	597 1.494	34.504 17.417	17.302 85.778	1.350 1.499	36.194 17.153	37.298 87.389
P ISTRUZIONE	878	982.233	895	316	1.008.619	310	1.550	1.010.528	1.533	916	1.040.653	880	808	1.076.597	750
INTERNO	295 (civile) 7.541 (militare) 320 (vig. fuoco)	10.215 71.930 15.120	28.880 104.840 21.165	188 6.318 109	9.936 71.940 15.796	18.920 87.820 6.900	109 4.045 261	9.882 70.342 15.694	11.030 57.504 16.630	191 6.989 215	10.100 68.977 15.567	18.910 101.323 13.811	102 11.984 250	10.924 69.288 15.523	9.337 172.959 16.105
DIFESA	618 (civili) 6.638 (militare) 2.000 (cc mil.)	54.777 98.078 77.545	11.280 67.680 25.790	558 6.099 2.706	50.313 97.803 76.653	11.090 62.360 35.300	464 6.136 3.712	46.030 98.603 77.024	10.080 62.230 48.190	923 6.544 3.782	44.484 98.737 78.227	20.749 66.277 48.346	1.851 5.578 5.978	48.114 107.081 79.400	38.471 51.609 75.289
TOTALE personale	2.979	1.148.837	2.595	2.205	1.173.873	1.793	3.212	1.172.091	2.740	3.099	1.203.546	2.574	4.547	1.244.182	3.654
TOTALE Militare e CC	18.231	305.230	59.730	16.960	302.807	55.975	16.599	307.599	53.965	21.799	309.446	70.445	26.051	319.330	81.580

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

4. - Situazione del personale e reclutamento. Spesa

La situazione del personale statale - la cui consistenza, al 1° gennaio 1982, era di 2.445.797 unità (1) - ha continuato ad essere caratterizzata da un notevole grado di fluidità, che anzi (a parte la normale ripresa dei concorsi dopo l'emanazione della legge 6 agosto 1981 n. 432) (2) si è accentuata proprio nell'arco di tempo considerato dalla presente relazione. A tale stato di cose hanno contribuito sia fattori legati all'attuazione di norme anteriori al 1982 sia l'incidenza di norme sopravvenute nel corso di tale esercizio.

Anzitutto, è da considerare che gli inquadramenti previsti dall'articolo 4 della legge 312 hanno carattere provvisorio e potranno essere rimaneggiati in sede di attuazione degli inquadramenti definitivi, dopo l'individuazione dei profili professionali. È noto, in particolare, che due apposite norme dello stesso articolo 4 (i commi nono e decimo) forniscono meccanismi di aggiustamento sia per i dipendenti che abbiano effettivamente svolto mansioni di un profilo diverso dalla qualifica rivestita secondo il vecchio ordinamento sia per il personale che ritenga di individuare in una qualifica superiore a quella in cui è stato inquadrato le attribuzioni effettivamente svolte. In relazione a queste due norme - alle quali, come si è visto nel paragrafo 3, non è stata data ancora attuazione - numerose sono le domande presentate (e ne è dato conto nelle precedenti relazioni) e intense le aspettative del personale interessato

(1) Fonte: Ministero del Tesoro. - Ragioneria Generale dello Stato.

(2) Si veda tuttavia, ora, l'art. 9 della l. 26 aprile 1983 n. 130 (legge finanziaria 1983) sul divieto di assunzione di personale per l'anno 1983.

Ma è anche da ritenere che non poche saranno le contestazioni al momento dell'inserzione dei profili nelle qualifiche e, quindi, dell'inquadramento definitivo.

Sempre nell'area dei fattori interni di fluidità sono ancora da ricordare le vicende del personale proveniente dagli enti soppressi, di quello utilizzato ai sensi delle norme sull'occupazione giovanile, del personale del lotto e di quello assunto in base a disposizioni speciali (incaricato, a contratto, a fattura etc.) e per il quale la legge 312 (articoli 26-35) dispone l'inquadramento nelle qualifiche funzionali o nelle categorie non di ruolo.

Per ciò che riguarda il personale degli enti pubblici interessati a provvedimenti di soppressione, scorporo o riforma, dopo l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 febbraio 1981 che ha, fra l'altro, indicato i criteri di equiparazione tra qualifiche statali e qualifiche di provenienza, sono stati istituiti - con decreti dal Presidente della Repubblica emanati quasi tutti in data 30 giugno 1982 (1) - i ruoli previsti dall'articolo 24 quinquies del decreto legge 30 dicembre 1979 n. 663, convertito con modificazioni nella legge 29 febbraio 1980 n. 33, le cui dotazioni organiche sono di circa 1.200 posti. Gli inquadramenti nei predetti ruoli sono tuttora in corso.

Quanto al personale utilizzato ai sensi delle norme sull'occupazione giovanile, sono stati epletati gli esami di idoneità per la immissione nei ruoli statali ed elevata è stata la percentuale degli idonei. L'ulteriore fase del procedimento oscilla, a seconda delle amministrazioni, tra l'approvazione della graduatoria e l'avvenuta immis-

(1) Per la Presidenza del Consiglio i ruoli speciali sono stati istituiti con d.P.C.M. 8 luglio 1981 modificato con d.P.C.M. 5 febbraio 1982.

sione in ruolo. In qualche caso, gli idonei continuano a prestare servizio a tempo indeterminato, a causa dell'attuale mancanza di posti disponibili in ruolo (1). Non ancora completate, sono, infine, le operazioni d'inquadramento del personale di cui agli articoli 23-25 della legge n. 312 ed anzi nuove norme sono state emanate per il personale del lotto con la legge 2 agosto 1982 n. 528.

Nel corso del 1982, poi, nuove leggi di vasta portata finanziaria sono intervenute, per la sistemazione di numerosissimo personale precario, come quello della scuola (legge 20 maggio n. 270) o dell'Amministrazione finanziaria (legge 19 aprile 1982 n. 165) o di personale incaricato di particolari servizi nell'ambito delle Ferrovie dello stato (legge 30 aprile 1982 n. 220)(2). Anche per l'inquadramento di questo personale sono stati avviati i necessari adempimenti (3).

Nonostante le immissioni di personale ai sensi delle leggi sopra indicate - che in alcuni casi contribuiscono alla soluzione dei problemi di funzionamento (come, per esempio, le assunzioni dei giovani ex lege 285 del 1977 nell'ambito dei servizi della difesa, delle finanze, dei beni culturali e ambientali, del lavoro e della previdenza sociale) - non sono poche le amministrazioni che ancora presentano carenze di personale, specialmente tecnico, rispetto al-

(1) Si vedano in proposito il d.l. 30 dicembre 1979 n. 663, convertito con modificazioni nella l. 29 febbraio 1980 n. 33, la l. 20 marzo 1980 n. 75 e la l. 7 agosto 1982 n. 526 (art. 9). Si vedano anche, in fra, i capitoli dedicati alle singole amministrazioni.

(2) Si veda anche la l. 11 novembre 1982 n. 863 (sistemazione del personale del Ministero dei trasporti assunto con contratto a termine, ai sensi dell'art. 6 della l. 22 dicembre 1973 n. 825, in data posteriore al 30 aprile 1979). In materia di assunzioni straordinarie si vedano il d.m. 1 dicembre 1981 (proroga per l'anno 1982 dell'autorizzazione ad assumere personale da adibire a mansioni esecutive e ausiliarie e operai presso i vari uffici finanziari) e la legge 11 novembre 1982 n. 861 (assunzione di autisti per il Ministero di grazia e giustizia).

(3) Si vedano, in fra, i capitoli destinati ai Ministeri, delle finanze, della pubblica istruzione e dell'Azienda autonoma delle FF.SS.

Le dotazioni organiche (1).

Notizie circa i concorsi banditi e le assunzioni effettuate dalle varie amministrazioni si trovano nei capitoli dedicati ai singoli ministeri. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 luglio 1982 è stato bandito presso la Scuola Superiore della Pubblica amministrazione il quinto concorso di preparazione per il reclutamento di impiegati direttivi (borse di studio). Le modalità di ammissione ai corsi di preparazione con concessione di borse di studio sono state modificate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 febbraio 1983) (2).

La spesa sostenuta per il personale in servizio, è illustrata, come di consueto, nelle tabelle che si allegano, con riguardo alla sua composizione e alla sua distribuzione per amministrazione e per categorie di dipendenti.

(1) Si vedano per esempio, infra, i capitoli dedicati ai ministeri degli affari esteri; dei beni culturali e ambientali, di grazia e giustizia, dei lavori pubblici, della marina mercantile, del tesoro.

Ai vuoti nelle qualifiche iniziali contribuisce talora l'elevato numero di promozioni alle qualifiche superiori (v. per es. infra, il capitolo dedicato al ministero della difesa, par.2).

(2) Per ulteriori notazioni sull'attività della Scuola, si veda, infra, il capitolo dedicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

TABELLA A
(in milioni)

ESERCIZIO 1962

TRATTAMENTO ACCESSORIO

Amministrazione	Stipendi ed altri assegni fissi (valori asso- lut)	% su 81	TOTALE	% su 81	Compensi per lavoro straordinario	% su 81	indennità missione trasferim.	% su 81	Composizione trattamento accessorio con incidenza di ogni voce sul totale			altre indennità	% su 81
									indennità servizio all'estero	% su 81	indennità servizio all'estero		
PRESIDENZA	47.085	309,7	8.781	356,9	7.521	85,6	661	7,5	—	—	599	6,8	
TESORO	192.407	6,2	20.524	0,0	18.512	90,2	1.599	7,8	—	—	413	2,0	
FINANZE	712.741	13,6	85.081	1,7	53.862	63,3	26.622	31,3	—	—	4.597	5,4	
BILANCIO	3.928	28,8	464	116,8	387	83,4	13	2,8	—	—	64	13,8	
GIUSTIZIA	402.177	33,9	94.463	17,3	54.748	57,9	4.571	4,8	—	—	35.144	37,2	
ESTERI	61.528	—	153.438	36,8	1.699	1,1	10.677	6,9	137,728	89,8	3.334	2,2	
P.ISTRUZIONE	2.984.755	22,21	45.623	7,1	30.486	66,8	7.727	16,9	—	—	7.410	16,2	
INTERNO	1.692.108	24,0	291.560	43,4	226.663	77,7	24.262	8,3	—	—	40.635	13,9	
LAV.PUBBLICI	76.579	11,9	8.850	0,6	4.678	52,8	3.445	38,9	—	—	727	8,2	
TRASPORTI	66.636	-28,4	10.121	28,4	5.814	57,4	2.419	23,9	—	—	1.888	18,6	
DIFESA	675.405	24,2	53.160	32,2	35.383	66,5	8.755	16,5	—	—	9.022	17,0	
AGRICOLTURA	54.088	12,1	3.647	13,8	2.462	67,5	953	26,1	—	—	232	6,4	
INDUSTRIA	25.442	18,0	2.601	32,6	1.204	46,3	1.291	49,6	—	—	106	4,1	
LAVORO	166.719	19,2	14.956	8	8.580	57,4	6.189	41,4	—	—	187	1,2	
COMM. ESTERO	8.177	45,7	815	88,2	704	86,4	55	6,7	—	—	56	6,9	
MARINA MERC.	10.305	24,1	937	97,3	702	74,9	146	15,6	—	—	89	9,5	
PARTECIP. STAT.	2.921	18,2	554	350,4	460	83,0	15	2,7	—	—	79	14,2	
SANITA'	47.053	13,6	5.339	25,4	2.032	38,0	1.202	22,5	—	—	2.105	39,4	
TURISMO	7.180	38,0	541	122,6	450	83,2	20	3,7	—	—	71	13,1	
BENI CULTUR.	198.428	9,0	11.262	-0,4	8.366	74,3	276	2,4	—	—	2.620	23,3	
TOTALE	7.435.662	22,1	812.720	25,0	464.713	57,2	100.901	12,4	137,728	16,9	109.378	13,4	
TOTALE AL NETTO													
Esteri e Pub Istruz	4.389.379	20,3	613.659	25,5	432.528	70,5	82.497	13,4	—	—	98.634	16,1	
FERROVIE STAT.	3.224.249	38,8	785.917	9,2	144.771	18,4	60.646	7,7	—	—	580.500	73,9	
AMM.NE POSTE	2.641.858	17,9	769.325	15,3	103.329	13,4	20.234	2,6	—	—	645.762	83,9	
AZIENDA TELEF.	195.519	25,6	86.523	40,9	23.401	27,0	4.003	4,6	—	—	59.119	68,3	
MONOPOLI	222.359	9,2	33.457	-0,3	7.313	21,8	6.644	19,8	—	—	19.500	58,2	
ANAS	173.700	80,4	16.567	61,8	7.232	43,6	2.786	16,8	—	—	6.549	39,5	
ARCHIVI NOTARILI	8.255	17,7	1.442	140,3	1.137	78,8	305	21,1	—	—	—	—	
TOTALE AZIENDE	6.465.940	7,3	1.693.231	13,8	287.183	17,0	94.618	5,6	—	—	1.311.430	77,4	
TOTALE GENERALE	13.901.602	14,7	2.505.951	17,2	751.896	30	195.519	7,8	137,728	5,5	1.420.808	56,7	

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ESERCIZIO 1982

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

TABELLA B

Categorie dipendenti	Stipendi ed altri assegni fissi		Totale trattam. accessorio		TRATTAMENTO ACCESSORIO							
	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	Compensi per lavoro straord. e analoghi	%	Indennità di missione e trasferim.	%	Indennità servizio all'estero	%	altre indennità	
												COMPOSIZIONE TRATTAMENTO ACCESSORIO
Impiegati, tecnici e operai dei Ministeri	7.435.662	22,1	812.720	24,9	464.713	36,1	100.901	3,4	137.728	36,8	109.378	5,4
Come sopra, al netto Affari esteri e Pubblica istruzione	4.380.379	20,0	613.659	25,5	432.528	39,1	82.497	6,4	137.728	36,8	98.634	9,5
Magistrati	360.733	17,4	1.505	137,4	—	—	704	45,5	—	—	801	437,6
Insegnanti	13.947.811	21,8	67.222	6,5	—	—	444	15,9	—	—	66.778	6,5
Totale Personale civile dei Ministeri	21.744.206	21,8	1.495.106	109,3	897.241	162,7	184.546	75,3	137.728	36,8	176.957	6,2
Totale Personale Amm. e aziende autonome	6.465.940	7,3	1.693.231	13,8	287.183	16,8	94.618	22,9	—	—	1.311.430	— 1,5
Totale Personale civile dello Stato	28.210.146	18,1	3.188.337	44,8	1.184.434	101,6	279.164	53,1	—	—	1.488.387	11,8
Forze armate	1.538.898	— 13,7	230.842	44,8	—	—	63.153	— 31,2	—	—	167.689	147,9
Corpi di polizia	2.873.970	30,4	107.543	0,9	—	—	50.640	15,8	—	—	56.903	— 9,4
Totale Person. militare	4.412.868	10,7	338.385	27,2	—	—	113.793	— 16,0	—	—	224.592	72,1
Totale ministeri	26.157.074	19,8	1.833.491	88,1	897.183	162,7	298.339	23,9	137.728	36,8	401.549	35,2
TOTALE GENERALE	32.623.014	17,1	3.526.722	42,9	1.184.434	101,6	392.957	23,7	137.728	36,8	1.712.979	17,2

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

TABELLA C

	1980	1981	1982
<i>a) Impiegati e dirigenti dei Ministeri</i>			
Presidenza	19,8	16,7	18,6
Tesoro (Ministero)	11,9	12,0	10,6
Finanze	14,6	13,3	11,9
Bilancio	12,2	7,0	11,8
Grazia e Giustizia	24,1	26,8	23,5
Esteri		5,5	249,3
Pubblica Istruzione	2,0	2,0	1,5
Interno	21,0	14,8	17,2
Lavori Pubblici	13,7	12,8	11,5
Trasporti	22,2	15,2	15,2
Difesa	8,6	7,3	7,9
Agricoltura	7,6	6,6	6,7
Industria	13,8	9,1	10,2
Lavoro	10,8	9,9	9,0
Commercio estero	18,0	7,7	9,9
Marina Mercantile	10,1	5,7	9,1
Partecipazioni Statali	17,3	4,9	18,9
Sanità	14,9	10,2	11,3
Turismo	11,9	4,6	7,5
Beni culturali	6,0	6,2	5,7
Totale impiegati e dirigenti Ministeri	10,8	10,6	10,9
(come sopra) al netto Esteri e Pubb. Istr.	14,5	13,4	14,0
<i>b) Altre categorie personale civile Ministeri</i>			
Magistrati	0,2	0,2	0,4
Insegnanti	0,5	0,5	0,5
Totale personale civili Ministeri	3,8	4,0	6,9
<i>c) Personale militare</i>			
Forze armate	8,7	8,9	15,0
Corpi di Polizia	3,8	4,8	3,7
Totale personale militare	5,5	6,6	7,7
Totale personale Ministeri	4,2	4,4	7,0
<i>d) Impiegati e dirigenti Aziende Autonome</i>			
Ferrovie dello Stato	31,1	31,0	24,4
Amministrazione Poste	38,3	29,5	29,1
Azienda Telefoni	46,0	39,4	44,2
Monopoli	17,5	16,5	15,0
ANAS	10,7	10,6	9,5
Archivi notarili	9,9	8,5	17,5
Totale impiegati e dirigenti Aziende Autonome	33,8	24,7	26,2
Totale personale civile Stato	10,5	9,2	11,3
TOTALE GENERALE	9,5	8,8	9,6

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- dati al 1° gennaio 1982
- fonte: Ministero del Tesoro
Regione Generale dello Stato
Ispettorato generale servizi speciali e meccanizzazione.

Tabella D

DIPENDENTI DEI MINISTERI E DELLE AZIENDE AUTONOME, VINCOLATI E NON VINCOLATI DA RAPPORTO D'IMPIEGO O DI LAVORO, PER AMMINISTRAZIONE.
CATEGORIA E POSIZIONE GIURIDICA

AMMINISTRAZIONE	Magistrati pubblici ad esaurimento (a)	Impiegati civili ed operai								Insegnanti				Militari				Totale					
		Qualifiche funzionali (b categorie)*								Univer- sità	Scuole elementari, medie e 1° e 2° gradi	Parso- nale non vin- colato	Totale	Ufficiali	Sottofi- ciali	Gradua- ti truppa	Perso- nale non vin- colato		Totale in complesso	di cui non vin- colati			
		ottava	settima	sesta	quinta	quarta	terza	seconda	Totale												Personale non vin- colato	Scuole elementari, medie e 1° e 2° gradi	Univer- sità
MINISTERI	7 000	10 794	88 320	44 000	40 770	101 000	100 000	80 000	(c) 11 187	50 000	(d) 972 001	30 300	800 000	53 000	910 000	20 700	101 000	170 000	20 000	(e) 200 000	700 000	120 000	
Presidenza del Consiglio	1 000	130	210	84	200	507	104	104	70	70	2 000	—	—	34	34	—	—	—	—	—	3 707	104	
Affari esteri	—	469	143	702	706	523	1 294	290	73	1 240	5 007	—	—	1 670	1 670	—	—	—	—	—	7 545	2 910	
Agricoltura e foreste	—	778	310	1 000	503	727	311	363	32	3 440	—	—	—	—	—	1 944	2 000	—	(f) 4 020	—	9 475	3	
Beni culturali e ambientali	—	431	331	1 505	879	1 370	4 014	5 639	638	76	6 000	—	—	—	—	—	—	—	—	—	21 000	6 000	
Bilancio e programmazione econ.	—	34	12	53	36	23	62	22	17	3	9	271	—	—	—	—	—	—	—	—	271	9	
Commercio con l'estero	—	60	20	45	15	89	219	31	30	26	4	539	—	—	—	—	—	—	—	—	539	4	
Difesa	64	337	555	1 431	1 767	15 633	6 751	18 910	2 469	11	8 300	(g) 56 300	46	144	190	27 020	92 215	67 240	25 045	213 336	248 970	34 373	
Finanze	—	2 965	3 217	7 345	9 980	3 795	15 486	1 556	1 091	(h) 11 338	5 310	(i) 63 170	26	26	26	1 316	11 576	33 516	597	47 000	109 201	5 963	
Giustizia	6 817	1 272	2 346	1 014	7 322	1 316	6 009	3 305	4 030	3 200	3 200	8	1 542	—	—	45	2 000	15 022	—	17 153	56 990	3 200	
Industria, commercio e artigianato	—	208	64	378	306	125	179	109	17	68	8	1 542	—	—	—	—	—	—	—	—	1 542	8	
Interno	—	1 935	743	1 900	1 074	1 306	1 070	620	475	370	(j) 8 183	(k) 39 107	—	—	—	864	23 271	60 676	3 700	(l) 60 561	107 668	11 933	
Lavori pubblici	—	344	79	1 009	618	879	1 520	467	44	35	205	5 200	—	—	—	—	—	—	—	—	5 200	205	
Lavoro e previdenza sociale	—	743	258	1 146	6 301	1 506	522	264	81	79	6 769	17 749	—	—	—	—	—	—	—	—	17 749	6 769	
Marina mercantile	—	82	18	63	22	190	109	60	9	35	300	1 020	—	—	—	511	—	—	—	740	1 700	609	
Partecipazioni statali	—	25	7	28	7	15	44	—	—	4	5	154	—	—	—	—	—	—	—	—	154	5	
Poste e telecomunicazioni	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Pubblica istruzione	—	844	1 000	3 915	11 873	13 371	77 711	91 600	10 970	41	6 418	217 600	36 157	(m) 929 030	51 411	916 600	—	—	—	—	—	124 426	57 829
Sanità	—	410	77	436	343	250	733	160	31	469	79	3 000	—	—	—	—	—	—	—	—	3 000	79	
Tesoro	—	1 352	1 551	2 492	1 319	2 145	2 207	512	475	343	2 149	14 607	—	—	—	—	—	—	—	—	14 607	2 149	
Trasporti e navigazione civile	—	244	156	541	993	756	971	229	206	39	1 055	5 190	—	—	—	—	—	—	—	—	5 190	1 055	
Turismo e spettacolo	—	31	14	38	30	54	66	20	34	8	54	378	—	—	—	—	—	—	—	—	378	54	
AZIENDE AUTONOME	—	1 017	781	8 174	11 263	88 000	178 001	180 000	44 000	(n) 8 000	(o) 8 000	(p) 470 000	—	—	—	—	—	—	—	—	—	470 000	81 000
Arma dei monopoli di Stato	—	124	3	130	410	1 311	4 504	9 027	724	—	821	17 142	—	—	—	—	—	—	—	—	17 142	821	
Azienda nazionale autonomia stradale	—	92	223	347	607	480	3 947	2 154	2 490	10	1 491	11 849	—	—	—	—	—	—	—	—	11 849	1 491	
Azienda di assistenza al volo	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Amministrazione poste e teleco- municazione	—	994	472	1 036	6 240	11 396	80 621	80 409	4 532	4	14 333	(q) 200 401	—	—	—	—	—	—	—	—	—	200 401	14 333
Azienda di Stato per i servizi te- lefonici	—	223	23	515	2 043	2 728	5 600	1 140	1	1	178	(r) 12 801	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12 801	178
Ferrovie dello Stato	—	594	—	138	3 090	13 437	72 959	87 319	36 497	9	3 800	(s) 224 631	—	—	—	—	—	—	—	—	—	224 631	3 800
En. Azienda di Stato foreste dem.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
TOTALE	7 900	16 711	111 959	27 406	97 705	311 321	977 497	980 373	66 007	(t) 19 501	71 790	(u) 940 600	36 300	(v) 920 000	53 200	910 500	29 764	101 000	170 000	(w) 670 604	2 200 797	190 500	

(*) Inquadramento provvisorio.
(a) Per una dettagliata analisi dei Dirigenti si rinvia all'Appendice a pag. 69.
(b) Per un'analisi più approfondita del personale di cui sono composti i vari settori di attività si rinvia all'Appendice a pag. 70.
(c) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(d) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(e) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(f) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(g) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(h) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(i) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(j) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(k) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(l) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(m) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(n) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(o) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(p) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(q) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(r) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(s) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(t) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(u) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(v) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.
(w) Dipendenti di cui sono composti i vari settori di attività.

Capitolo IV

ATTIVITA' CONTRATTUALE

1) - I dati di consuntivo compendiano in circa 11.500 miliardi - di cui 2.147, pari al 18,6 per cento, in conto capitale - la somma impegnata dall'Amministrazione dello Stato per acquisto di beni (mobili e immobili) e di servizi (1) con un aumento pertanto di circa 855 miliardi - pari all'8 per cento - rispetto all'omologo dato relativo al 1981. Si evidenzia meglio la rilevanza del dato ove si consideri che esso rappresenta circa il 38 per cento dell'intera spesa statale, considerata al netto di trasferimenti, interessi e spese per il personale (quote di bilancio queste ultime due attualmente a maggiore rigidità), costituendo così una rilevante leva che lo Stato può manovrare direttamente e con immediati riflessi sul sistema economico produttivo. Dalla tabella A che segue (2) si ricava, oltre al dato indicato, anche, per gli ultimi sei anni, la percentuale della spesa impegnata dallo Stato per acquisto di beni e servizi sul totale depurato come sopra indicato. L'andamento percentuale, nel periodo considerato, mostra, un massimo di poco più del 59 per cento nel 1979 con una curva, dopo tale punto, costantemente discendente.

Le tabelle B-C-D (2) mostrano, rispettivamente per le categorie IV, X e XI, la formazione di residui e di economie e, quindi, la capacità di spesa dell'Amministrazione in tale campo.

(1) categoria IV + X + XI

(2) V. infra, alla fine del presente capitolo

Già da tempo (1) la Corte ha sottolineato l'importanza che la massa di domanda pubblica (2) - se, almeno in parte, opportunamente mirata - può avere ai fini di stimolo di comparti produttivi.

Senza dire poi degli effetti positivi che la domanda pubblica, adeguatamente programmata, può avere in termini di investimenti infrastrutturali, con i conseguenti effetti di moltiplicatore. Del resto anche il Parlamento si è reso avvertito (3) delle grandi potenzialità della domanda pubblica come strumento di sviluppo e di innovazione industriale. A tali importanti acquisizioni di conoscenza non è ancora seguita l'adozione di opportuni strumenti idonei ad indirizzare il Governo e le amministrazioni verso azioni concrete.

2) - Dall'attività delle Amministrazioni in materia contrattuale emergono in particolare taluni profili.

Uno dei punti in cui si avvertono maggiori carenze è quello della programmazione di spesa in tale campo.

E' noto che questa, almeno a medio termine, è condizione essenziale tanto per il sostegno alle imprese e lo sviluppo di settori produttivi particolarmente strategici e trainanti - quali l'energia, l'informatica, la microelettronica, ecc. - (4) quanto, al

(1) v. relazione per il 1980 e 1981, parte II, sez. I cap. IV.

(2) In questa sono da considerare anche quei contratti finanziati con fondi provenienti dallo Stato: basti pensare, ad esempio, agli acquisti effettuati dalle USL, per le esigenze del servizio sanitario nazionale, con fondi trasferiti dallo Stato.

(3) Indagine conoscitiva della Camera sul tema dell'evoluzione qualitativa e quantitativa della domanda (Bollettino Commissioni - XII Commissione permanente - 764 p.41 ss., seduta del 12 gennaio 1983).

(4) E' questa, com'è noto, la via seguita dai maggiori Paesi industrializzati.

contempo, per il conseguimento di migliori risultati, in termini economici, da parte dell'Amministrazione attraverso un'attenta e continua analisi dei bisogni del mercato.

Carente altresì è non solo una programmazione di ampio respiro (1), ma all'interno delle singole Amministrazioni pressoché inapplicata è la norma dell'articolo 3 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 relativa alle direttive generali in materia da emanarsi dal Ministro e mancano spesso i programmi specifici previsti dagli art. 7, 8 e 9 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica: talora poi questi ultimi sono solo nominalmente dei programmi, ma si risolvono in realtà in meri elenchi di spese o di aggregati finanziari da cui nulla è dato cogliere per quanto attiene alle ragioni delle scelte compiute ed alle priorità da seguire.

In qualche caso all'onere di un'attività programmatoria posto da norme di legge, si è adempiuto con ritardo notevole (2).

3) - Per quanto attiene ai modi di scelta del privato contraente conservano validità le notazioni fatte, al riguardo, nella relazione della Corte relativa al precedente esercizio. Si è notata una maggiore propensione - da parte di alcune Amministrazioni - all'ado-

(1) Né sembra esservi nell'attuale assetto organizzativo un organo idoneo a farla.

(2) Solo nel 1983 si è predisposto, da parte dell'Amministrazione degli affari esteri, il programma richiesto dall'art. 79 del D.P.R. 5 gennaio 1976 n. 18 per quanto riguarda gli interventi, finanziari e tecnici, per gli immobili all'estero necessari all'attività della Amministrazione stessa.

zione di gare ad appalto-concorso, talora peraltro anche per beni che ben poco avevano di progettazione originale rispetto alla normale produzione. Ciò è verosimilmente da porre in relazione con la scarsa conoscenza, in dettaglio, da parte dell'Amministrazione dell'offerta del mercato, donde la difficoltà di formulare un preciso capitolato tecnico da porre a base di gare a licitazione.

Il frequente ricorso poi alla trattativa privata, constatato anche nel 1982, è dovuto evidentemente anche all'intento dell'Amministrazione di evitare le lungaggini delle procedure concorsuali. Qualche Amministrazione - come le Ferrovie dello Stato - procede talora a trattativa privata dietro "offerta spontanea" - cioè non richiesta dall'Amministrazione - da parte delle ditte per acquisto, ad esempio, di legname e simili. Non si hanno, attualmente, elementi atti ad accertare se il prezzo di acquisto in tali casi sia minore di quello generalmente praticato: come potrebbe essere logico attendersi dato che la ditta mostra, evidentemente, una propensione alla vendita (per eccesso di produzione o altro), con conseguente maggior potere contrattuale dell'acquirente.

D'altra parte la tendenza legislativa in atto continua ad essere orientata, invece che ad una compiuta ridisciplina del settore, ad un susseguirsi e sovrapporsi di parziali deroghe settoriali (1). Così, ad esempio, da ultimo la legge finanziaria 1983 (2), articolo 10, autorizza il Ministero di Grazia e Giustizia a stipulare contratti tanto per beni immobili che mobili "in deroga anche alle norme di cui alle leggi 30 marzo 1981 n. 113 e 26 dicembre 1981 n. 784".

(1) cfr. relazione della Corte per il 1980, parte II, sez. I cap. IV.

(2) l. 26 aprile 1983 n. 130.

La stessa legge poi, su un piano più generale, per la realizzazione di programmi di rilevante interesse, attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di autorizzare, con proprio decreto, la stipula di convenzioni in deroga a tutte le norme vigenti, ivi comprese quelle della contabilità generale dello Stato, e solo "con il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico".

Si è qui in presenza di una norma del tutto anomala, che in quanto conferisce al Presidente del Consiglio una illimitata delega alla creazione di diritto singolare, può suscitare dubbi sul piano costituzionale.

Nel settore dell'aggiudicazione di appalti di opere pubbliche è da notare come - in base alla circolare del Ministro per i lavori pubblici n. 629 del 5 aprile 1982 - è adottato nell'Amministrazione dei lavori pubblici e nell'ANAS - per tutti i contratti di appalto, tanto superiori quanto inferiori all'importo di un miliardo, il sistema di aggiudicazione di cui all'articolo 1, lettera d), della legge n. 14 del 1973 (c.d. sistema della media semplice) (1).

In tal modo un sistema che la legge prevede come facoltativo-affidandone l'adozione all'apprezzamento discrezionale dell'Amministrazione, in funzione quindi delle caratteristiche specifiche di ciascun appalto - è stato invece generalizzato, facendogli perdere il suo carattere di flessibilità in relazione ai singoli casi concreti. Tale sistema di aggiudicazione non sembra - in base alle concrete esperienze sinora avutesi - essere il più conveniente per lo

(1) Tale sistema già adottato per i contratti inferiori a un miliardo - con circolare n. 1132 del 6 gennaio 1978 - è stato esteso agli altri con la circolare citata nel testo

Stato, quanto meno dal punto di vista finanziario (1).

Quanto alla determinazione della media di cui all'articolo 4 della citata legge n. 14 del 1975, la sezione del controllo (2) ha stabilito che tale media va effettuata sui ribassi e non sulle offerte. Nella stessa occasione la Sezione ha avvertito - per quanto attiene più in generale alla scelta del contraente su procedura concorsuale - come "l'offerta economicamente più bassa spesso si risolve in un pregiudizio per l'Amministrazione", si che non può essere assunto a criterio generale quello che assicuri all'Amministrazione le condizioni finanziariamente meno onerose.

Con decreto del 30 gennaio 1982 il Ministro dei Trasporti ha determinato gli "speciali requisiti" dei soggetti a cui riservare, da parte delle Ferrovie dello Stato, gli inviti alle gare per complessi di opere; nonché - con decreto del 13 febbraio 1982 - i criteri da seguirsi dalla stessa Azienda per la concessione di prestazioni integrate.

Criteri da seguire per la individuazione dei soggetti idonei per la realizzazione delle opere di infrastrutturazione delle aree industriali, nelle regioni Campania e Basilicata, sono stati dettati dal Ministro per i beni culturali con decreto del 18 giugno 1982.

Al riguardo qualche perplessità - tra altre - può destare l'obbligo imposto ai soggetti prescelti, ed anche se tra essi vi siano società di progettazione, di avvalersi per le progettazioni "anche di professionisti iscritti agli albi della Basilicata e della Campania".

Ciò, ovviamente, implica, per le imprese il dover affiancare ai propri progettisti anche quelli indicati nel decreto con un incre-

(1) Per un'indicazione più analitica, v. infra sez. II, cap. XVI (ANAS), par. 4

(2) n. 1228 del 30 aprile 1982

mento dei costi e quindi dell'onere per lo Stato e senza avere in contropartita la garanzia di una progettazione migliore.

Il possesso di determinati requisiti per essere appaltatore o sub-appaltatore di opere pubbliche è stato di recente richiesto, com'è noto, dalle leggi 13 settembre 1982 n. 646 e 23 dicembre 1982 n. 936, recanti disposizioni in materia di lotta alla delinquenza mafiosa. Il Ministro per i lavori pubblici, con circolare n. 477 del 9 marzo 1983, ha dettato dei criteri per l'applicazione di tale normativa. Tale circolare dà, della suddetta normativa, un'interpretazione che può apparire riduttiva e di dubbia legittimità. Così è a dirsi della nozione di opere pubbliche, limitata strettamente ai beni immobiliari demaniali e patrimoniali indisponibili, con esclusione tanto dei beni patrimoniali disponibili quanto degli appalti che producono solo un'utilità senza elaborazione di materia (ad esempio, appalti per indagini geotecniche), quanto ancora degli appalti per costruzione dei beni mobili (macchinari, navi, ecc.). Lo stesso dicasi di numerose categorie di lavori (ad esempio impianti tecnologici, lavori speciali per l'edilizia, installazione di manufatti vari, ecc.) per i quali la circolare nega la configurabilità di contratti di appalto - e quindi la possibilità di applicazione delle leggi citate - riconducendoli invece al contratto di fornitura, in base al criterio della prevalenza della materia sul lavoro. Ugualmente infine per quanto attiene alla stretta delimitazione della nozione di contratto di appalto, da cui vengono esclusi non solo noleggi di mezzi con operatore alla macchina che esegue, a corpo, determinati lavori, (c.d. "noleggi a caldo" ma perfino contratti di forniture e posa in opera, con la conseguenza che, con tale interpretazione, non dovrebbe essere, ad esempio consi-

derato appalto - ed essere quindi fuori del campo di applicazione delle leggi antimafia - il contratto con cui un oggetto s' impegna a fornire una determinata quantità di mattoni, cemento e ferro e a porre in opera il tutto seguendo un determinato disegno tecnico così che, alla fine, ne risulta un edificio.

Interpretazioni del genere - pur se si rifanno ad una pura concezione civilistica che peraltro, almeno per i contratti a parte pubblica, forse non è più esistente almeno nella sua interezza - aprono in realtà delle falle estremamente pericolose nel sistema di difesa che tali leggi hanno, chiaramente, voluto erigere.

Tenuto conto del fine cui la legge si ispira, potrebbe rivelarsi opportuno un intervento del Parlamento in via di interpretazione autentica.

4) - L' intervento dei pareri (1) nell' iter della formazione del contratto sembra essere sempre più avvertito - da parte dell' Amministrazione - come un momento di secondaria importanza.

Per la maggior parte le Amministrazioni si attengono ai pareri resi, ma questi nella maggioranza dei casi ricalcano quanto esposto dall' Amministrazione, concludendo in senso favorevole.

Non mancano casi in cui è stato sostanzialmente disatteso il parere del Consiglio di Stato proprio sul punto - indubbiamente di rilievo - della convenienza economica per l' Amministrazione. Così per venti contratti, per acquisti relativi al vestiario ed al casermaggio delle forze di Polizia, il Consiglio di Stato aveva subordinato la propria pronuncia favorevole alla condizione che il

(1) Per ulteriori, e tuttora valide, notazioni al riguardo, cfr. relazioni della Corte per il 1980 e per il 1981 parte II, sez. I, cap IV.

prezzo da indicare nella scheda segreta non fosse superiore a quello indicato dall'Amministrazione, per ciascuna gara, nella richiesta di parere. Con possibilità di aumento di non oltre il 10 per cento in caso di secondo esperimento di gara o di ricorso alla trattativa privata e con invito ad acquisire un nuovo parere ove tali condizioni non si fossero verificate. L'Amministrazione dell'interno ha invece stipulato e approvato tali contratti di acquisto per somme superiori, motivando con l'urgenza del materiale e l'opportunità di evitare l'indugio derivante da una ulteriore pronuncia da parte del Consiglio di Stato. Nel caso di quattro contratti per acquisto di elettrodomestici, il Consiglio di Stato aveva espresso l'avviso che fosse possibile adottare capitolati di massima e procedere quindi a licitazione privata. La stessa Amministrazione dell'Interno non si è adeguata per il fatto che "la stesura di un capitolato costringerebbe le ditte a lavorazioni straordinarie". In altro caso l'Amministrazione - Ministero dei lavori pubblici - più che disattendere ha opposto, di fatto, una sorta di resistenza passiva. A seguito infatti di un parere del Consiglio di Stato che si pronunciava per la licitazione privata, l'Amministrazione lasciava trascorrere un lunghissimo periodo di tempo: si che si è poi avuto un altro parere favorevole alla procedura ad economia, nella considerazione che l'opera, per il tempo trascorso, era ormai divenuta urgente.

D'altra parte, anche il legislatore continua ma in modo episodico, (1) ad eliminare il parere obbligatorio del Consiglio di Sta-

(1) v. nota precedente

to o a sostituirlo con quello di altro organo (1).

5) - Sostanzialmente invariate sono ancora rimaste le procedure normative relative alla stipula ed all'approvazione dei contratti (2): procedure probabilmente troppo ispirate ad un eccessivo garantismo, peraltro tanto formale quanto scarsamente efficace. Garantismo formale che, comè più volte rilevato dalla Corte, si sostanzia nel privilegiare criteri meccanicistici ed automatici di aggiudicazione, con fuga da responsabilità ma con minore approfondimento d'indagine su chi possa offrire, ad esempio, le maggiori garanzie di migliore esecuzione.

Si giunge così alle gare a licitazione, in cui si valuta solamente la convenienza economica, su scarti di prezzo talora sostanzialmente irrilevanti, ed alle quali vengono praticamente invitate sempre le stesse, poche, ditte con possibilità di formazione di monopoli di fatto e negative conseguenze sulla ricerca della qualità e dell'efficienza.

Quanto alle trattative private, sono precedute da gare esplorative - tendenti a conoscere, in sostanza, solo i prezzi offerti dalle ditte produttrici - cui segue automaticamente la stipula con chi ha

(1) In tal senso anche, di recente, l. 3 febbraio 1982 n. 27, art. 2; l. 18 marzo 1982 n. 90 art. 3; l. 31 dicembre 1982, n. 979, art. 8 e 13.

(2) Varie norme come ad esempio, il d.l. 5 dicembre 1980 n. 799, convertito in l. 22 dicembre 1980 n. 875 che autorizzano a porre in essere contratti "anche in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato" sono state usate dalle Amministrazioni con estrema cautela ed in un limitato numero di casi.

Ciò che costituisce la riprova di come i problemi, nel settore, non si possono risolvere con norme di eccezione, ma solo con una riforma organica e coerente.

offerto il prezzo minore: annullandosi così, in pratica, il vantaggio della flessibilità propria di tale tipo di contrattazione che permetterebbe anche di scegliere un prodotto di maggior prezzo ove effettivamente migliore, o più duraturo, e cioè in definitiva più "economico". Tutto ciò è reso indubbiamente possibile dall'attuale sistema normativo (1), ma è anche conseguenza, da un lato, del non disporre le Amministrazioni - almeno per la maggior parte - di un adeguato numero di funzionari esperti in analisi dell'offerta e dei prezzi e, dall'altro, della tendenza dei dirigenti (2) di non assumere maggiori responsabilità.

Il necessario rispetto dei vigenti formalismi, voluti dalla legge, conduce, sia pure in casi marginali, a risultati sconcertanti come nel caso - verificatosi nell'Amministrazione periferica delle Poste - in cui, per tempi non brevi trascorsi tra un'asta pubblica e la successiva stipula del contratto e per trasferimenti nel frattempo intervenuti per il funzionario che aveva presieduto l'asta, l'Amministrazione per assicurare l'identità soggettiva tra il Presidente del seggio d'asta e lo stipulante è stata costretta ad una sorta di rincorsa del funzionario.

6) - Circa le indicazioni che il decreto di approvazione dei contratti deve contenere è da rilevare come molto di rado sia stata data applicazione all'articolo 111 del regolamento sulla contabilità generale dello Stato secondo cui, quando al contratto consegua una variazione nel valore del patrimonio dello Stato, deve essere indicato nel decreto di approvazione l'ammontare dell'aumento o della diminuzione corrispondente.

(1) Per una ricognizione, tuttora valida, di esso v. relazione della Corte per il 1980, parte II, sez. I, cap. IV.

(2) competenti in base alle norme del D.P.R. n. 748 del 1972.

Tale situazione si riflette anche sul conto del patrimonio che così non registra con esattezza i valori reali.

Principio - cui si ispira il vigente sistema contabile - è quello secondo cui è fase contestuale all'approvazione del contratto l'assunzione dell'impegno contabile. Al riguardo, per i contratti la cui esecuzione si estende oltre l'anno in cui interviene l'approvazione, la Sezione del controllo (1) ha affermato l'obbligo per l'Amministrazione di prevedere la quantificazione delle spese che dovranno ricadere in ciascuno degli esercizi successivi, in relazione alle obbligazioni assunte (2).

Normative recenti (3) appaiono tuttavia scostarsi dal suddetto principio divaricandone i momenti: autorizzando cioè le Amministrazioni - per i casi contemplati - ad assumere l'impegno contabile prima che sia assunto l'impegno giuridico per effetto dell'approvazione del contratto.

(1) n. 1194 del 15 ottobre 1981.

(2) Problemi al riguardo si sono verificati nell'attività dell'Amministrazione periferica dei lavori pubblici. La prassi da questa seguita determinava infatti una discordanza, nei dati memorizzati meccanicamente, tra gli impegni assunti dal Provveditorato alle OO.PP. e quelli della Ragioneria centrale. Si è verificato così che all'atto della richiesta di nuovi stanziamenti, per finanziamento di opere programmate, al provveditorato per il Lazio venivano negati i fondi dal Ministero dei lavori pubblici in quanto, dai dati meccanografici, quell'ufficio risultava erroneamente avere ancora disponibilità di somme non utilizzate. È stato perciò adottata, dal 1982, una diversa procedura per cui, per opere di durata pluriennale, l'Amministrazione dei lavori pubblici impegna, per la parte riferita all'esercizio di competenza, i fondi disponibili in seguito alle apposite assegnazioni e, per la parte riferita ai fondi degli esercizi futuri, all'inizio dell'esercizio successivo la Ragioneria provvede a trasformare in impegni definitivi, per la parte di competenza, le autorizzazioni precedenti.

(3) l. 17 febbraio 1981 n. 17, art. 2; l. 10 febbraio 1982 n. 39, art. 4.

Leggi siffatte non producono alcuna reale accelerazione poiché, evitando il formarsi di economie, mascherano solo tali indici dei ritardi con cui si pongono in essere i contratti e si provvede quindi alle opere, ma non eliminano né i ritardi stessi, né, tanto meno, le cause di essi.

E' evidente l'importanza del collegamento tra impegno giuridico, costituito dal contratto, e onere finanziario proiettato anche sui bilanci futuri. Basti pensare, ad esempio, al caso dell'Amministrazione della Difesa ove gli impegni giuridici complessivi dei contratti posti in essere in attuazione delle tre leggi promozionali (1) superano notevolmente le somme che il Parlamento aveva accordato con tali leggi. Ciò costituisce fattore di rigidità dei bilanci futuri: di fronte infatti a contratti con impegno giuridico protratto per più anni (contratti contenenti, normalmente, pesanti clausole finanziarie in caso di recesso unilaterale) - tanto se l'impegno contabile è assunto, con l'assenso del Tesoro, anche sugli esercizi futuri, quanto se è limitato al primo anno e poi, con successivi decreti, assunto per ognuno degli anni successivi - non può, in pratica, farsi altro che reperire comunque i fondi occorrenti.

7) - Ritmi lenti, talora in misura molto marcata, è dato molto spesso di rilevare nella formazione dei contratti. Ne deriva che i prezzi posti a base delle gare o delle trattative risultano di frequente già inadeguati all'atto della stipula del contratto.

(1) l. 22 marzo 1975 n. 57; l. 16 febbraio 1977 n. 38; l. 16 giugno 1977 n. 372. Su ciò v. anche infra sez. II, cap. VIII.

Le ditte, particolarmente nel campo delle forniture, si tutelano formulando offerte valide solo per un periodo di tempo limitato (di solito per tre mesi). Poiché tale periodo spesso non è sufficiente all'Amministrazione per pervenire alla stipula del contratto, inizia una rincorsa tra nuova offerta - a prezzo maggiorato - e contratto che tenta di agganciarla prima che scada di nuovo.

Il fenomeno di ritardi nei procedimenti - dovuti a fattori molteplici e non sempre sufficientemente acclarati - si evidenzia nei rinnovi di contratti di durata in cui, molte volte, il rinnovo stesso interviene a notevole distanza di tempo dalla scadenza (1). Situazione questa che è indice di disfunzioni amministrative: si tratta infatti qui di porre in essere procedimenti interni all'Amministrazione, senza indire procedure concorsuali, con data fissa e ben conosciuta, si che potrebbe essere agevole avviare tempestivamente le relative procedure.

(1) Oltre alla casistica citata, e le osservazioni formulate, nella relazione della Corte per il 1981 - parte II, sez. I, cap. IV - possono citarsi, ad esempio:
concessione - contratto per uso dell'immobile demaniale "Caserma C. Bogino" in comune di Vinadio Bagni (CN) scaduta il 30 giugno 1981, l'atto di rinnovo con lo stesso concessionario viene stipulato il 21 agosto 1982;
concessione - contratto per uso dell'immobile demaniale "Caserma C. Battisti" in comune di Acqui Terme scaduta il 31 dicembre 1980, l'atto di rinnovo con lo stesso concessionario viene stipulato il 10 dicembre 1981 ed approvato il 24 marzo 1982.

8) - Fra le clausole necessarie, in quanto imposte dalla normativa, è da rilevare la costituzione di cauzione a favore dello Stato. Al riguardo, la legge 10 giugno 1982 n. 348 ha equiparato alla reale e valida cauzione - di cui al regolamento per la contabilità generale dello Stato - oltre la fideiussione bancaria anche la polizza assicurativa, rilasciata da impresa di assicurazioni debitamente autorizzata all'esercizio del ramo cauzioni. La legge demanda al Ministero dell'industria di curare la redazione annuale dell'elenco delle imprese di assicurazione a ciò abilitate.

Il Ministero ha provveduto con decreto del 18 marzo 1983.

Per le clausole tipizzate costituite dai capitoli generali d'onori, di volta in volta richiamati dai singoli contratti, è da ripetere - come già detto nelle precedenti relazioni - che la maggior parte di essi è ormai superata e inadeguata. Non prestandosi essi a regolamentare adeguatamente il rapporto, l'Amministrazione finisce talvolta per subire gli schemi contrattuali proposti dal contraente privato.

Le clausole non tipizzate presentano una variegata tipologia in relazione all'oggetto dei singoli contratti (1).

(1) Talora esse divergono notevolmente, ma necessariamente, anche dai normali schemi giuridici contrattuali. Così per l'Amministrazione degli affari esteri che per acquisizioni di beni e servizi al di fuori del territorio nazionale deve, in massima parte, adeguarsi alle situazioni ed alle normative locali fino, in alcuni Paesi, ad avere solo la possibilità di aderire a contratti tipo già predisposti dalla controparte.

Clausole particolari vengono anche adottate per fattispecie contrattuali sin qui ignote alla normativa sui contratti a parte pubblica. In particolare per i contratti di "leasing", per i quali è da rilevare come l'essere la controparte costituita da pochissime ditte, di grandi dimensioni economiche, che agiscono sostanzialmente in regime di monopolio, costringe l'Amministrazione ad accet-

Sono tuttavia queste ultime che, in definitiva, attraverso la combinazione di molteplici elementi tra cui tempo e modalità di esecuzione, quantità dell'approvvigionamento, accertamenti sulla qualità dei beni, prezzo e modalità di corresponsione di esso, determinano l'economicità o meno del contratto

L'Amministrazione continua, con una certa frequenza, a stipulare contratti per compiti cui l'Amministrazione stessa potrebbe assolvere con proprio personale e propri mezzi. Si è così rilevata la stipulazione di contratti, da parte dell'Amministrazione periferica delle Poste, aventi per oggetto il servizio di vigilanza notturna nelle sedi degli uffici postali anziché utilizzare apposito personale di polizia.

L'Amministrazione delle finanze ha affidato, anche nel 1982, al Consorzio nazionale tra esattori delle imposte dirette (1) compiti di rilevazione ed elaborazioni statistiche sulle dichiarazioni dei redditi, con una spesa di circa 23 miliardi.

L'Azienda delle Ferrovie dello Stato ha stipulato vari contratti di appalto di pulizia vetture, e simili: e ciò dopo avere assorbito nei ruoli del proprio personale circa 20.000 unità, già dipendenti da ditte private che espletavano tali appalti.

L'Amministrazione della Difesa ha erogato, nel 1982, oltre 7 miliardi per appalti di servizi di pulizia di alloggi collettivi, e servizi di cucina. L'Amministrazione giustifica tali contratti con l'incompatibilità di tali servizi con lo spirito del servizio

fare contratti completamente da esse predisposti, con clausole talora assai onerose (così ad es. nei contratti per fornitura di sistemi elettronici per l'informatica).

(1) I rapporti tra tale consorzio ed il Ministero delle Finanze sono tuttora regolati dalla convenzione approvata con d. m. del 27 dicembre 1974.

di leva e con l'insufficienza di personale civile di qualifica adeguata ai servizi stessi.

La Sezione del controllo (1) ha avuto occasione di affermare l'illegittimità dell'affidamento ad estranei all'Amministrazione dell'incarico di timbratura di istanze e lavori di dattilografia.

Orientamento ribadito dalla stessa Sezione (2) nell'affermare l'illegittimità di un incarico di consulenza professionale a un professionista, per revisione di contratti e fatture.

Nell'ampio genere delle forniture si collocano le spese minute - ma globalmente di importo non esiguo (3) caratterizzate dall'essere finalizzate a "spese di rappresentanza".

La Sezione del controllo (4) ne ha fissato la nozione e i limiti stabilendo che esse devono, innanzi tutto, rispondere ai fini istituzionali: essere cioè idonee a mantenere o ad accrescere il prestigio dell'Amministrazione. Ne deriva che tale finalità può riconoscersi solo a spese poste in essere da soggetti particolarmente qualificati - in occasioni che abbiano carattere di eccezionalità, al di fuori quindi delle ordinarie operazioni dell'amministrare - e ad atti di cortesia o di ospitalità che - per consuetu-

(1) n. 1127 del 22 gennaio 1981.

(2) n. 1159 del 21 maggio 1981.

(3) Circa 534 milioni di previsione, in conto competenza, per il 1982. Peraltro in tale somma non sono compresi gli stanziamenti dei capitoli, ad oggetto promiscuo, n. 1115, 1577 e 1578 dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri - che non ha, al contrario degli altri Ministeri, un capitolo che preveda esclusivamente spese di rappresentanza: capitoli che, accanto ad altre, prevedono anche spese di rappresentanza con uno stanziamento complessivo di 8,3 miliardi.

(4) n. 1191 del 15 ottobre 1981.

dine o per motivi di reciprocità - vengono compiuti in rapporti di carattere ufficiale verso soggetti, estranei, anch'essi dotati di rappresentatività.

Sul tema dei contratti aventi ad oggetto ricerche o studi (1) è da rilevare che l'impostazione dei capitoli di bilancio non sempre assicura la necessaria trasparenza per identificare con certezza l'entità della spesa destinata a ricerche. Così, ad esempio, lo stato di previsione del Ministero della difesa reca il capitolo 7010, che si riferisce ai programmi di ricerca di cui alla legge n. 283 del 1963 e sul quale sono state erogate spese, nel 1982, per circa 17 miliardi. Ma su altri capitoli, dello stesso stato di previsione, l'Amministrazione - che è fra quelle che spendono una quota rilevante per ricerca e innovazione tecnologica sia pure orientata, ovviamente, solo ai propri fini istituzionali - imputa (2) spese che sono connesse alla ricerca ma che non appaiono come tali in bilancio per l'eterogeneità delle voci ricomprese in uno stesso capitolo. Contratti di ricerca per un'ammontare complessivo di oltre 28 miliardi sono stati anche stipulati dall'Amministrazione dei lavori pubblici (3). Clausole particolari connotano, ovviamente, i contratti aventi ad oggetto la ricerca, oltre al fatto di essere sempre stipulati a trattativa privata.

(1) Di notevole rilevanza, in materia, è la l. 17 febbraio 1982 n. 46; in ordine ad essa sono state emanate direttive dal CIPI con deliberazione del 30 marzo 1982 (G.U. del 3 maggio 1982). La relativa brevità del periodo di tempo sin qui trascorso non consente ancora di tracciare un bilancio significativo delle applicazioni fattene. Su ciò v. anche, infra, parte II, sez. II, cap. XIII.

(2) oltre 22 miliardi di spesa risultano così imputati al capitolo 4051 per un solo contratto relativo a innovazioni tecnologiche.

(3) cfr. anche infra, sez. II, cap. XV.

9) - Frequenti, come già detto nelle precedenti relazioni, sono le variazioni in corso di esecuzione dei contratti: particolarmente per quanto riguarda la durata e l'oggetto di essi.

Molto numerose nel campo dei lavori pubblici - tanto da costituire un dato quasi costante - le perizie di variante e suppletive, determinate a volte da fatti imprevisi (situazioni geologiche, stato di manufatti, ecc.) ma talora anche da progettazioni inadeguate o insufficienti (1).

Alla casistica riportata, in via esemplificativa, nella relazione della Corte per il 1981 (parte II, sezione I, capitolo IV) può aggiungersi:

- costruzione istituto tecnico "A. Monaco" in Cosenza, progetto generale in data 14 marzo 1968 per l'importo di 1,22 miliardi; consegna lavori il 28 marzo 1975; termine contrattuale per l'esecuzione 16 settembre 1976; intervengono quattro perizie di variante e cinque periodi di sospensione; i lavori vengono ultimati il 27 gennaio 1982; l'importo dei lavori effettivamente eseguiti somma a poco più di 979 milioni a cui si aggiungono 1,1 miliardi per revisione prezzi.
- Sistemazione idraulica torrente S. Mauro, progetto approvato il 31 dicembre 1968; lavori consegnati il 22 agosto 1969; termine contrattuale per l'esecuzione 21 agosto 1970; intervengono una perizia di variante ed una sospensione dei lavori per 493 giorni; i lavori vengono ultimati il 23 dicembre 1971; il collaudo, che avrebbe dovuto essere effettuato entro il secondo semestre dalla data di ultimazione, avviene invece il 19 dicembre 1973; l'approvazione della contabilità finale, con la quale si autorizza anche il pagamento del saldo, avviene dopo circa 9 anni e cioè il 16 marzo 1980; per il compimento

(1) Una insoddisfacente valutazione preventiva di tutti gli elementi è talora indirettamente dimostrata anche da sospensioni avvenute immediatamente dopo la consegna dei lavori.

dell'opera e dell'iter amministrativo sono pertanto trascorsi circa 13 anni contro una previsione contrattuale dei lavori di un anno.

- Costruzione del convitto nazionale "Duni" in Matera, si procede per tre volte a nuova scelta dell'area di sedime, per accertata inidoneità di quella precedentemente indicata; si realizzano strutture in modo difforme da quanto previsto; di tali variazioni l'Amministrazione prende atto solo dopo alcuni anni in parte riconoscendole come consequenziali a difetti di esame e valutazione del progetto originario; il Provveditorato alle Opere pubbliche, nell'approvare in sanatoria i lavori già eseguiti, revoca la delega per i restanti lavori per i quali viene disposta l'esecuzione in gestione diretta; a distanza di circa 12 anni dal progetto è stato perciò realizzato solo un primo lotto di lavori.

Consegue da ciò, oltre al prolungamento dei termini di esecuzione - con una durata complessiva a volte lunghissima rispetto ai tempi originariamente previsti per poter disporre dell'opera compiuta - anche l'aumento dei costi complessivi, in apporto più che proporzionale al prezzo dei maggiori lavori, per effetto della revisione prezzi. Istituito quest'ultimo che riguarda ormai sostanzialmente ogni contratto. Infatti il protrarsi della durata dell'esecuzione contrattuale comporta che la lievitazione dei costi rende altresì crescente la percentuale di variazione applicata ad ogni singola tratta di lavori, volta a volta considerata ai fini della revisione prezzi (1). Così che il fattore tempo ha una sua autonoma e rilevante incidenza sul costo complessivo dei contratti. Ne deriva anche che gli stanziamenti dei capitoli di spesa servono solo parzialmente a finanziare effettivamente nuove opere in quanto una parte - rilevante ma non quantificabile preventivamente e variabile in funzione del tempo -

(1) Per notazioni particolari al riguardo, in tema di lavori pubblici, v. infra Sez. II, cap. XV.

viene assorbita dalla revisione prezzi (1).

Per i contratti di fornitura (2) la revisione - che investe, anche qui, praticamente tutti i contratti con eccezione solo per quelli che concernono acquisto di beni già pronti in commercio - è disciplinata, com'è noto, da apposite clausole liberamente formulate dalle parti e che risentono quindi del maggiore o minore potere contrattuale che, volta a volta, hanno i contraenti. Si hanno così talora anche clausole ibride, con caratteristiche proprie tanto della revisione quanto dell'aggiornamento dei prezzi. Così, ad esempio, la clausola - inserita in alcuni rilevanti contratti - del "prezzo complessivo limite di riferimento" che viene automaticamente rivalutato in rapporto alle variazioni dei prezzi che interverranno nel corso dell'esecuzione e costituirà quindi il "prezzo complessivo limite rivalutato".

O, ancora, la clausola - inserita di solito in contratti di acquisto di autoveicoli - in base alla quale il prezzo contrattuale non è quello vigente al momento della stipula del contratto (e

(1) In sede di determinazione preventiva dei costi l'amministrazione - com'è ad es. nel caso della Difesa - stima spesso un'incidenza degli oneri revisionali pari al 5%. In realtà dai conteggi finali, ad opera ultimata, risulta che l'onere revisionale varia normalmente tra il 20 ed il 30% raggiungendo, per contratti di più lunga durata, il 50% e, in casi particolari, superando anche il 100%.

(2) Nel settore l'incidenza dell'onere revisionale è fortissima, con punte di oltre il 100% per quei contratti di durata in cui la quota di mano d'opera è largamente prevalente sulla materia fornita. Così, ad es., la manutenzione globale di un sistema radar appaltata, nel 1981, per poco più di 2 miliardi ha subito un incremento di spesa, per revisione prezzi dello stesso anno, di ben 2,3 miliardi.

per cui è assunto l'impegno contabile) ma quello risultante, al momento della consegna, dal listino della casa costruttrice.

10) - Per la fase dell'esecuzione è da notare come essa inizi talvolta prima ancora che sia intervenuta l'approvazione del contratto. Se valida è l'esigenza di accelerare l'iter dei contratti, non può però perseguirsi tale risultato con mezzi che sono in contrasto con la normativa vigente. Per i tempi di esecuzione - a parte il prolungarsi di essi per le vicende, sopra cennate, relative a proroghe, sospensioni e modifiche progettuali - sono da rilevare ancora (1) i tempi lunghi che l'Amministrazione impiega, molto spesso, per le operazioni conclusive di collaudo e di contabilità finale (2), con ritardo anche per il pagamento del saldo (3).

Ritardi rispetto al termine contrattuale di esecuzione e inadempimenti, con conseguente applicazione di penalità, vengono riscontrati con una certa frequenza, particolarmente nei contratti per forniture.

(1) Sul punto cfr. relazione della Corte per il 1981, parte II, sez. I, cap. IV.

(2) Oltre agli esempi riportati nella precedente relazione, può citarsi il caso della costruzione di una scuola elementare in comune di Gerocarne (Catanzaro) il cui progetto, approvato il 19 agosto 1969 dette luogo ad aggiudicazione dei lavori in data 30 dicembre 1969. Questi, consegnati il 2 maggio 1970, avrebbero dovuto essere terminati entro il 2 novembre 1971. Il collaudo delle opere, che avrebbe dovuto aversi entro il 2 agosto 1972, è stato invece effettuato in data 11 maggio 1973 e l'approvazione della contabilità finale - autorizzatrice anche del pagamento del saldo - è intervenuta il 15 febbraio 1982. Per una opera, il cui compimento era contrattualmente previsto in 18 mesi, pur in assenza di sospensioni e di perizie suppletive, sono stati impiegati per l'intera definizione dell'iter circa 13 anni.

(3) La Sezione del controllo - n. 1261 del 15 ottobre 1982 - ha ribadito il principio generale per cui i pagamenti a saldo per forniture,

L'adempimento della prestazione pecuniaria da parte dell'amministrazione è di sovente frazionata in più momenti in ragione della concessione di anticipi.

Un andamento divergente si è avuto, al riguardo, nel 1982 fra i settori delle opere immobiliari e quello dei contratti per forniture. Mentre nel primo caso, infatti, l'orientamento del legislatore è stato ampiamente volto in senso agevolativo per le imprese (1), nel secondo la possibilità di concedere anticipi - in base al sesto comma dell'articolo 12 della legge di contabilità generale dello Stato - è rimasta inoperante fino al 29 aprile 1982: data in cui è intervenuto il decreto autorizzativo del Ministro del tesoro necessario - in base alla stessa legge di contabilità - per la concessione di tali anticipi. L'inusuale ritardo nell'emanazione del cennato decreto - dopo un decennio di costante e tempestivo intervento di tale autorizzazione - ha generato incertezze nelle trattative contrattuali con l'amministrazione, in quanto alcune ditte cercavano evidentemente di cautelarsi, contro un possibile diniego di concessione di anticipi, attraverso la richiesta di prezzi più elevati.

Sugli anticipi concessi, di norma, non viene richiesto alle ditte la corresponsione di interessi: essi pertanto costituiscono, almeno in parte, finanziamenti a costo zero per le imprese.

L'adempimento dell'obbligazione da parte dell'amministrazione

opere e lavori sono subordinati alle operazioni di collaudo (o alla prestazione delle garanzie previste dall'art. 48 del regolamento di contabilità generale dello Stato) e all'accertamento della regolare esecuzione del contratto.

(1) E' noto che l'art. 3 della l. 10 dicembre 1981 n. 741 prevede che l'anticipo sia "accreditato" all'impresa, entro sei mesi dalla data dell'offerta, indipendentemente dalla sua richiesta.

è stato, in diversi casi, ritardato per insufficienza delle dotazioni di cassa. Ciò produce effetti anche in sede di formulazione dei prezzi in quanto i privati sono indotti a considerare anche i possibili ritardi dei pagamenti dovuti a tale causa.

11) - Notevole - e in alcuni casi, come per l'amministrazione periferica dei lavori pubblici, assolutamente preponderante - è stato il ricorso alle procedure di acquisti e lavori in economia. Tale sistema si sta trasformando da procedura di eccezione - rispetto a quella dei contratti ad evidenza pubblica - limitata ad acquisti o lavori di scarsa rilevanza, a procedimento meramente alternativo e parallelo cui l'amministrazione tende a far ricorso ogni qual volta lo giudichi opportuno e per acquisizione di qualsiasi bene. Il processo di trasformazione, in atto da qualche tempo, è diventato maggiormente accelerato ed evidente dopo l'emanazione dei più recenti regolamenti per i servizi ad economia di parecchie Amministrazioni(1) nei quali il gran numero delle ipotesi ha finito col far dissolvere il requisito della "natura" dei servizi, quale causa legittimante del ricorso all'economia, richiesto dall'articolo 8 della vigente legge di contabilità generale dello Stato. Le Sezioni riunite della Corte hanno di recente (2) ribadito che, nel vigente sistema legislativo, il ricorso alle procedure ad economia costituisce eccezione al principio generale per cui il modo ordinario di acquisizione di beni è costituito dai contratti: si che non può esservi legittima prevalenza di quelle su questi.

(1) Ministeri Interno, Esteri, Difesa, Bilancio, Beni culturali; ANAS.
Su ciò cfr. relazione della Corte per il 1980 parte II, sez. I, cap. IV.

(2) Parere n. 242 in data 23 febbraio 1983, reso su "Schema di regolamento per i servizi in economia degli organi centrali e periferici del Ministero della difesa".

Col conseguente postulato che la necessaria pianificazione della spesa in materia deve trovare espressione a monte del momento contingente rappresentato dalla procedura ad economia e cioè attraverso l'attività contrattuale.

L'amministrazione col ricorso alle procedure ad economia tende, evidentemente, al fine di una semplificazione dell'iter e quindi ad una maggiore celerità. Di fatto, tuttavia, il notevole ricorso a tali procedure rende ardua una effettiva pianificazione degli acquisti, indispensabile per una migliore suddivisione delle risorse in funzione dei bisogni e per poter ottenere il massimo di utilità dalla spesa erogata.

Un intervento del legislatore (1) tendente a semplificare le procedure contrattuali potrebbe avere anche, indirettamente, l'effetto di ridurre l'eccessiva propensione al ricorso a spese in economia.

(1) Su ciò e sulla necessità di un intervento organico e razionalizzatore del legislatore nel settore dei contratti a parte pubblica, v. relazione della Corte per il 1980 e per il 1981, parte II, sez. I, cap. IV.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESE CONTRATTUALI 1982

(in miliardi)

TABELLA A

Anno	Spese		Cat IV	Cat X	Cat XI	Totale parziale C+D+E	% F B
	Finali impegnate (Titoli I e II)	Finali al netto (Cateq. II, III, V, VI, VII e XII)					
1977	62 157	8 739	3 366	1 041	73	4 480	51,3
1978	83 368	12 298	4 119	1 401	28	5 548	45,1
1979	103 947	12 588	5 684	1 730	100	7 514	59,7
1980	142 757	15 587	6 426	1 127	221	7 774	49,9
1981	178 744	24 866	7 909	2 534	219	10 662	42,9
1982	208 817	30 305	9 370	1 904	243	11 517	38,0

CATEGORIA IV

(in miliardi)

TABELLA B

ANNO	MASSA SPENDIBILE (Comp + Res)	PAGAMENTI (Comp + Res)	RESIDUI	ECONOMIE
1977	5 143	2 938	2 073	132
1978	6 263	3 028	3 073	162
1979	8 878	4 418	4 249	211
1980	10 837	5 779	4 815	443
1981	12845	6 469	6 129	247
1982	15 670	8 312	6 881	477

CATEGORIA X

(in miliardi)

TABELLA C

ANNO	MASSA SPENDIBILE (Comp + Res)	PAGAMENTI (Comp + Res)	RESIDUI	ECONOMIE
1977	3 201	720	2 317	164
1978	3 718	595	2 846	277
1979	4 576	965	3 550	61
1980	4 682	1 255	3 314	113
1981	5 849	1 565	4 209	75
1982	6 114	1 947	4 055	112

CATEGORIA XI

(in miliardi)

TABELLA D

ANNO	MASSA SPENDIBILE (Comp + Res)	PAGAMENTI (Comp + Res)	RESIDUI	ECONOMIE
1977	189	30	154	5
1978	183	18	163	2
1979	263	55	205	3
1980	428	114	294	20
1981	514	149	365	-
1982	608	213	382	13