PARERE DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

PARERE DELL'ADUNANZA GENERALE DEL GIORNO 31 GENNAIO 1984

PARERE N. 1/84

"L'ADUNANZA GENERALE

VISTA la nota n.36505/1-1-10 del 25.7.1983 del signor Ministro della Funzione Pubblica con la quale si chiede al Consiglio Superiore della Pubblica Amministrazione di esprimere, ai sensi dell'art.2 del DPR 4.3.76, n.328, il parere sulla "Relazione sullo stato della P.A.", relativamente agli anni 1980-1981, predisposta dal Dipartimento della Funzione Pubblica;

VISTO l'art.30 della legge 28 ottobre 1970, n.775 che prevede che il Presidente del Consiglio, entro il 30 luglio di ogni anno è tenuto a presentare al Parlamento una relazione sullo stato della P.A., nonchè l'organigramma complessivo ed analitico di ogni singola Amministrazione;

VISTO l'art.18, II comma, del DPR 30 giugno 1972, n.748, che prevede la comunicazione alla Presidenza del Consiglio - entro il mese di marzo di ogni anno-delle relazioni generali dei Consigli di Amministrazione di tutti i Ministeri, per la predisposizione della relazione al Parlamento sullo stato della P.A. prevista dal citato articolo 30 della legge 28 ottobre 1970, n.775;

VISTO l'art.16 della legge 29 marzo 1983, n.93 - meglio conosciuta come legge quadro - nel quale si stabilisce che la relazione al Parlamento - di cui all'art.30 della legge 28.10.70, n.775 - deve contenere anche elementi circa l'attuazione degli accordi con il sinda

VERBALE DELL'ADUNANZA GENERALE DEL GIORNO 31 GENNAIO 1984

cato, la produttività, le disfunzioni, i tempi ed i costi della azione amministrativa, il confronto con i rapporti di lavoro nel settore privato e deve avanzare eventuali proposte;

VISTO l'art.2 del DPR 4 marzo 1976, n.328, che prevede che il Consiglio Superiore della P.A. prenda in esame annualmente lo schema di relazione di cui all'art.30 della legge 28 ottobre 1970, n.775, e formuli pareri al Governo sugli indirizzi generali da seguire in materia di funzionamento della pubblica Amministrazione, organizzazione degli uffici, semplificazione dei procedimenti e qualificazione del personale;

ESAMINATA la relazione generale sullo stato della P.A. relativa agli anni 1980-1981;

SENTITI i relatori: dott.Claudio Caponetto e dott.Marcello Ponzi;

PREMESSO:

La relazione sullo stato della P.A., relativa agli anni 1980 e 1981 viene sottoposta all'esame della Adunanza generale con un notevole ritardo rispetto al periodo di riferimento. Tale ritardo ne trascolora indubbiamente l'immediatezza, sì che la funzione del Consiglio di predisporre un parere al Governo nelle materie previste dall'articolo 2 del DPR 328/76 (materie di funzionamento della P.A., organizzazione degli uffici, semplificazione dei procedimenti e qualificazione del personale) manca oggi di attualità, dato il lungo tempo trascorso.

Infatti, notazioni, rilievi e suggerimenti acquistano valore positivo ed hanno carattere incisivo solo ove vengano predisposti in tempi brevi e siano in grado di modificare - ove accolti - il settore in riferimento. Sotto tale profilo, non può non sottacersi lo scarso contributo di un parere che, al di fuori di ogni ritualismo, non

VERBALE DELL'ADUNANZA GENERALE DEL GIORNO 31 GENNAIO 1984

produce più nessun effetto, in quanto molti problemi in esso affrontati, potrebbero essere stati già risolti. Tutto ciò si riferisce però solo al passato.

Per l'avvenire la relazione che, ai sensi dell'art. 16 della legge quadro, deve essere allegata alla relazione previsionale e programmatica, di cui all'art. 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468, non potrà essere più presentata in ritardo, per le finalità economiche connesse alla sua presentazione. Da ciò, la necessità di riconsiderare le funzioni e la validità di questo documento anche alla luce di questo nuovo adempimento.

CONSIDERATO:

Sul piano metodologico e redazionale, la relazione sullo stato della P.A. relativa agli anni 80 e 81, anche se nella impostazione rappresenta ancora un documento di confine tra il vecchio schema ed il nuovo modello, elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, nella trama e nei motivi ispiratori sembra riflettere, per contro, un momento di meditazione critica, riuscendo a calare situazioni e fatti risalenti nel tempo in una valutazione d'assieme, attenta alle prospettive che si sono aperte nell'appassionato e vastissimo dibattito sulle vicende e sull'azione della P.A..

Il pregio più palpabile si coglie nella intonazione non sterilmente censoria e non falsamente indulgente e autogratificante. Vi appare il travaglio autocritico che al suo interno va esprimendo da tempo la pubblica Amministrazione che, al di là delle pur fondate riserve critiche, deve trovare nel proprio seno le energie e la tensione ideale per atteggiarsi dialetticamente in un modo diverso di fronte ad una realtà sociale spesso impenetrabile ed intricata.

La relazione che risente delle indicazioni emerse nell'esame dei

VERBALE DELL'ADUNANZA GENERALE DEL GIORNO 31 GENNAIO 1984

precedenti rapporti, presenta un salto di qualità, rispetto alle precedenti edizioni, pur essendo suscettibile di una ulteriore revisione della sua impostazione organica, preannunciata, peraltro, dalla circolare n.3748 del 28.11.83 del Dipartimento della Funzione Pubblica, che dà indicazioni precise e puntuali sulla impostazione della nuova redazione relativa all'anno 1983.

Nel rilevare la opportunità di migliorare questi aspetti redazionali, l'Adunanza generale sottolinea la necessità della chiarezza della parte espositiva e maggiore spazio nella parte propositiva, perchè è sulla base di questa relazione che dovrebbe muoversi il Parlamento quando affronta i problemi della P.A.. Nell'intento di fornire un quadro completo sulla dinamica normativa in continua evoluzione, il Consiglio Superiore si è posto il problema se non fosse più conveniente, ai fini di un esame più ampio, di dare alla relazione una cadenza triennale, in quanto la cadenza annuale porta spesso a ripetitività. E' stato anche detto che la routine finirebbe per far perdere al redattore e al lettore la filosofia di una riforma o di una impostazione generale che il legislatore intendeva affrontare o risolvere, in un momento di estrema mutevolezza e complessità dei fenomeni sociali.

Ma sul piano metodologico, si è convenuto di conservare alla relazione una cadenza annuale per molteplici motivi:

- per una tempestiva comunicazione di dati al Parlamento;
- per gli adempimenti connessi alle nuove disposizioni introdotte dalla legge quadro (adempimenti indifferibili in quanto la relazione sullo stato della P.A. deve essere allegata alla relazione previsionale e programmatica);
- per un allineamento alle relazioni predisposte da altri organismi

VERBALE DELL'ADUNANZA GENERALE DEL GIORNO 31 GENNAIO 1984

come, ad esempio, la Corte dei Conti.

Nel merito, il Consiglio Superiore osserva quanto segue:

A) Relativamente alle strutture organizzative e funzionali, sono intervenute negli anni 1980-1981 solo lievi variazioni nella tradizionale struttura organizzativa delle Amministrazioni statali, nonostante i numerosi studi condotti in questo settore. Il Consiglio Superiore pone l'accento sulla esigenza di non disperdere l'unitarietà e l'organicità della visione di riordino generale, cedendo a spinte frammentarie e settoriali, per non pregiudicare, da un canto, il processo di decentramento istituzionale e per rispondere, d'altro canto, alla domanda sempre più qualificata di servizi pubblici.

Raccomanda in proposito al Governo di non discostarsi da alcuni canoni fondamentali, quali:

- redistribuzione delle attribuzioni tra i vari Ministeri con conseguente accorpamento per aree funzionali. Tale assetto, nel troncare i passaggi dispersivi delle fasi istruttorie e decisionali, gioverebbe ai fini della riduzione delle spese e agevolerebbe altresì, per l'esistenza di un unico centro decisionale, una verifica dei risultati di gestione;
- riorganizzazione dei Ministeri secondo le specifiche esigenze operative, con adozione di modelli omogenei solo nei settori non dissimili;
- parziale delegificazione dell'azione amministrativa per conseguire flessibilità nell'articolazione delle strutture;
- riordinamento delle aziende autonome con l'adozione di una flessibilità tipica delle organizzazioni di tipo aziendale.

B) Relativamente alla dirigenza il Consiglio Superiore rileva che i ritardi registrati nella attuazione integrale del DPR 30 giugno 1972,

VERBALE DELL'ADUNANZA GENERALE DEL GIORNO 31 GENNAIO 1984

n.748, finiscono con l'impoverire una delle zone più nevralgiche del riassetto globale dell'area pubblica.

In particolare, il Collegio sottolinea che la potestà di adozione di provvedimenti in relazione alle direttive generali, ai programmi di massima e alla eventuale scala di priorità dell'azione da intraprendere (nei limiti degli stanziamenti di bilancio e delle rispettive competenze) stabilita dai rispettivi Ministeri, per la mancata indicazione degli obiettivi di riferimento, ha finito per rinchiudere, nel cerchio della legalità formale, energie che invece dovevano dispiegarsi per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalle leggi.

Il Consiglio Superiore sottolinea, inoltre, la necessità di ripristinare la perequazione orizzontale a tutta la dirigenza dello Stato, di rinverdire quel principio solennemente affermato dalla 748, ormai logoro e sgretolato da troppe eccezioni. Le sperequazioni sul piano giuridico ed economico tra i più qualificati operatori della attività amministrativa, incidono profondamente sull'impegno dei dirigenti determinando scontenti e demotivazioni difficilmente superabili.

La relazione sottolinea l'esistenza di quasi mille sedi centrali e periferiche sguarnite dei titolari. Di fronte a tale situazione grave ed improcrastinabile, il Consiglio Superiore invita il Governo a riesaminare le modalità di accesso alla dirigenza per risolvere un problema che, accanto ad aspetti di carattere funzionale, presenta disagio negli operatori, crea incertezze e ritardo e comporta spese aggiuntive per spostamenti e missioni. Molti dirigenti pubblici abbandonano l'amministrazione verso settori economici con più elevati livelli retributivi: su tale fenomeno sarebbe opportuna una

VERBALE DELL'ADUNANZA GENERALE DEL GIORNO 31 GENNAIO 1984

più attenta riflessione ed una accurata indagine.

C) Per quanto concerne la produttività c'è da registrare una situazione poco confortante: emerge dalla relazione una diffusa difficoltà a praticare indagini di questo tipo in un contesto composito quale è la pubblica Amministrazione.

Il Consiglio Superiore esprime responsabilmente una certa incredulità sui problemi della incentivazione, connessa alla produttività, non solo perchè le tecniche per queste innovazioni non hanno dato finora risultati altamente positivi nel nostro Paese ma anche perchè tale misurazione risente di tutta una situazione pregressa.

Il Collegio ritiene che l'incentivazione crea sperequazione di trattamento e si riflette negativamente sull'ingranaggio amministrativo; proprio per questo ritiene che, anzichè puntare - come la moda del momento, resa cogente sul piano normativo, appare pretendere - sulla misurazione di una scontata "improduttività", peraltro difficilmente eliminabile con incentivi pseudoretributivi, conviene piuttosto pensare ad un processo di "recupero" della produttività attraverso un piano di razionalizzazione di strutture e di procedure, nonchè di riqualificazione e motivazione del personale.

Il Collegio rileva che tarda a farsi strada nella P.A. una cultura orientata sui bisogni della collettività e, quindi, capace di esprimere modellii organizzativi dei quali la produttività costituisce elemento sostanziale e non accidentale, primario e non accessorio.

D) Per quanto riguarda il personale il Consiglio Superiore rileva come a distanza di anni dalla introduzione delle qualifiche funzionali, c'è ancora uno stato di incertezza per la mancata messa a punto dei profili professionali.

Persistono lentezze e ritardi su ogni indagine concernente il perso

VERBALE DELL'ADUNANZA GENERALE DEL GIORNO 31 GENNAIO 1984

nale della pubblica Amministrazione e si ravvisa dovunque una carenza di personale specializzato. Ciò vale nel settore dell'informatica e nel settore statistico. Ciò postula non solo una diversa politica di reclutamento del personale ma una modifica qualitativa degli organici, che tenga conto del possesso di una più alta preparazione e di professionalità, ormai imprescindibile nei funzionari moderni, mentre troppo spesso si assiste a massicci reclutamenti di personale senza alcuna specializzazione.

Quanto alla provenienza geografica, c'è una persistente meridionalizzazione, anche se si registrano negli ultimi anni lievi inversioni di tendenza sotto la spinta trasformatrice di una crisi che ormai investe anche il Nord.

Per quanto riguarda la composizione per sesso, si nota una accentuazione della femminilizzazione, mentre, relativamente al possesso di titoli di studio, si nota un più diffuso scarto tra titolo di studio posseduto e mansioni assegnate.

Contrariamente a quanto si ritiene comunemente, il livello di assenteismo nelle Amministrazioni statali non ha le dimensioni abnormi che gli si attribuiscono in quanto non si presenta più elevato rispetto al settore industriale e forse anche rispetto ad altri settori produttivi. Comunque, l'introduzione di una rilevazione automatica della presenza dei luoghi di lavoro potrà confortare su questa valutazione ottimistica derivante dalla relazione.

La relazione non offre dati sulla frequenza delle "visite di controllo", in caso di malattia, ma è noto che le USL sono ancora molto carenti in questo campo, tanto è vero che l'art.5 della recente legge 11 novembre 83, n.638 ha introdotto una normativa particolare per intensificare i controlli medico-legali e cercare di aggredire,

VERBALE DELL'ADUNANZA GENERALE DEL GIORNO 31 GENNAIO 1984

quindi, la prima causa di assenteismo ingiustificato.

E) Relativamente all'informatica, il Collegio rileva dalla relazione che si corrono concreti pericoli di un ritardo culturale. Infatti, pur presentandosi ampia e sufficientemente documentata, è sostanzialmente pessimistica. E tale pessimismo nasce dal non essere stati ancora affrontati i problemi giuridici, organizzativi e di preparazione professionale che si situano a monte di qualsiasi processo informatico.

In effetti, l'esperienza dimostra che la gestione diretta da parte delle Amministrazioni pubbliche dei sistemi informativi EDP si scontra con normative superate, con strutture decisionali anelastiche, con apparati operativi scarsamente professionalizzati e privi di mobilità. La spietata concorrenza del settore privato spinge poi i pochi specialisti in EDP presenti nella P.A. a privilegiare offerte di lavoro più remunerative ovvero a crearsi una seconda occupazione. Da ciò la necessità di creare appositi ruoli per funzionari dotati di preparazione adeguata e prevedere particolari incentivi.

Se i bisogni di informatica non saranno soddisfatti direttamente dalle Amministrazioni dello Stato, si accentuerà sempre più quella deleteria tendenza alla formazione di "strutture parallele", fortemente sviluppatasi nell'ultimo decennio e - non soltanto in questo campo - attraverso appalti o iniziative surrogatorie di privati.

Ma esiste anche il rischio in senso opposto - soprattutto a livello locale - ossia di creare un'automazione ad ogni costo e, spesso, troppo accelerata, sotto la pressione, a dir poco, di un'offerta intensa ed aggressiva. Ne va della tutela scrupolosa del pubblico denaro in un momento di gravi difficoltà economiche del Paese.

Su tale aspetto il Consiglio Superiore invita il Governo ad un coor

VERBALE DELL'ADUNANZA GENERALE DEL GIORNO 31 GENNAIO 1984

dinamento più stretto e più vigile e ad un controllo più incisivo.

F) Per quanto riguarda infine il rapporto dello STato con le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali la relazione non presenta particolari spunti meritevoli di un più attento esame.

Per gli enti pubblici vigilati la relazione fa presente che non si sarebbero verificati elementi significativi di variazione rispetto a quelli indicati nella relazione del biennio 78-79.

Tale riferimento, indipendentemente dell'esattezza dell'asserzione, impedisce una analisi ed un apprezzamento da parte di questo Consiglio, che ripropone la raccomandazione già formulata nell'adunanza del 15 luglio 1980 di estendere la indagine a tutto il "settore pubblico allargato".

In altri termini non può parlarsi di stato o situazione della P.A. senza fornire ogni volta tutti i possibili elementi conoscitivi riguardanti anche la Amministrazione indiretta.

G) Per quanto concerne i rapporti internazionali e comunitari, sui quali la relazione pur lungamente si sofferma, il Collegio lamenta che non vi è un accenno dei gravi problemi che riguardano gli inconvenienti della tardiva attuazione delle direttive della CEE nel nostro Paese. Su tale aspetto, la relazione dovrebbe essere più graffiante e, forse, più polemica, perchè l'Italia è l'unico paese che non spende i fondi della Comunità; è lo Stato che paga i contributi alla Comunità con uno o due anni di ritardo. Tale situazione, oltre ad arrecare un enorme danno finanziario alla nostra precaria economia, non dà una immagine di efficienza del nostro Paese all'estero.

Non sarebbe inopportuno che il Governo istituisse Commissioni di studio per la semplificazione delle macchinose procedure in vigore, non solo per una più spedita attuazione delle direttive CEE, ma an-

VERBALE DELL'ADUNANZA GENERALE DEL GIORNO 31 GENNAIO 1984

che per i vantaggi della nostra agricoltura meridionale.

H) Per quanto concerne la propria attività, il Collegio auspica che per l'avvenire il Governo gli affidi non solo l'esame di schemi di provvedimento e disegni di legge concernenti la pubblica amministrazione, ma anche lo studio, la ricerca, la progettazione delle nuove linee portanti della P.A., la individuazione di modelli più propri, connessi allo sviluppo tecnologico del Paese.

Per l'avvenire il Consiglio Superiore ritiene che la relazione della P.A., oltre al quadro espositivo richiesto dalla normativa vigente, offra più elementi di riflessione, di meditazione ed una parte propositiva perchè il Governo possa attingere dalla stessa le notizie più utili per la sua attività.

In tali sensi è il parere del Consiglio Superiore della P.A.".

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO GENERALE

PAGINA BIANCA

PREMESSA

PAGINA BIANCA

PREMESSA

In attuazione del disposto dell'articolo 30 della legge 28 ottobre 1970,n. 775, si riferisce al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione negli anni 1980 e 1981 in base alla documentazione trasmessa dai Ministeri ed Aziende autonome a norma degli articoli 17 e 18 del D.P.R. 748/72.

Il notevole ritardo con cui la Relazione vede la luce in rapporto ai tempi fissati dalla legge 775/70 (da iscriversi sostanzialmente al non rispetto dei termini di trasmissione dei documenti da parte delle singole Amministrazioni), nonchè l'entrata in vigore della legge quadro sul pubblico impiego (legge 29-3-1983,n.93),con particolare riferimento all'articolo 16, rendono opportuna una riconsiderazione globale sulla funzione e sulla validità di un documento che si propone di riferire al Parlamento - con cadenza annuale - in ordine alle caratteristiche ed alla evoluzione delle strutture organizzative e funzionali della Pubblica Amministrazione.

Su fenomeni - quindi - complessi ed eterogenei le cui variazioni, per risultare invece attendibili e significative, vanno registrate, misurate o analizzate in un intervallo di tempo certamente più ampio.

E' forse il caso ,allora, di pensare alla predisposizione annuale di un documento di aggiornamento dei principali elementi quantitativi inerenti l'attività della Pubblica Amministrazione, che contenga anche un esame di particolari ar

gomenti, fissando ,invece, cadenza triennale per la trattazione sistematica ed approfondita della dinamica degli aspetti strutturali ed organizzativi.

In tal senso - si ritiene - acquisteranno particolare rilievo tecnico-politico anche le disposizioni dell'art.16 della citata legge 93/1983, concernenti l'inserimento nella Relazione della problematica connessa alla produttività, alle disfunzioni, ai tempi ed ai costi dell'azione amministrativa,nonchè al confronto con i rapporti di lavoro nel settore privato.

Temi stimolanti e di rilevante interesse-senza dubbio - che è giusto porre in evidenza nella prospettiva di un sempre più avanzato impiego delle tecniche di amministrazione, della definizione - che si auspica a breve termine - di validi indicatori di produttività e di corretti criteri di rilevazione dei costi diretti ed indiretti dell'azione amministrativa.

Ma proprio per tali considerazioni, l'osservazione dei predetti elementi riferita ad un periodo triennale consentirà di cogliere momenti significativi di analisi, di valutazione e quindi di proposta politica al Parlamento.

Se quanto sopra troverà attuazione, finalmente la Relazione potrà uscire dagli angusti limiti in cui i lunghi,inevitabili tempi di predisposizione, nonchè il forzato empirismo delle metodologie di rilevazione l'hanno confinata, per assumere importanza e dignità di fondamentale atto programmatorio e propositivo della indifferibile esigenza di riforma della Pubblica Amministrazione.

Nell'ottica metodologica in precedenza descritta -la quale, comunque, per essere attuata è opportuno trovi il consenso dei diversi livelli in cui si articola il processo formativo del documento in questione - si muove la Relazione 1980-1981 che viene presentata in forma notevolmente ridotta e riferi-

ta pressochè esclusivamente all'anno 1981,tenuto conto delle approfondite analisi effettuate nella precedente edizione di cui, pertanto,costituisce sostanziale aggiornamento,ancorchè arricchita di contenuti criticamente specificativi.

Il documento reca,inoltre,novità di qualche rilievo,risultando modificata,ai fini di uniformità di esame complessivo,le materie inserite nei singoli capitoli,nonchè ampliata la valutazione tecnico-politica degli specifici argomenti trattati,in aderenza alla deliberazione adottata dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 1° febbraio 1980.

Per quanto attiene alla valutazione tecnico-politica della attività svolta,da effettuarsi a cura delle singole Amministrazioni,va rilevato che il materiale pervenuto -peraltro solo da parte di qualche Ministero- non è stato ritenuto documentazione di rilievo ai fini di una trattazione separata nella Relazione,consistendo -per lo più- in una ripetizione di concetti già esposti in altri capitoli della parte analitico-documentale.

E' opportuno,infine,rappresentare che la presente Relazione si colloca in una fase temporale di transizione rispetto alla normativa di cui all'articolo 16 della legge 93/1983 ed in tal senso,comprensiva di un capitolo concernente la trattazione dei più recenti accordi sindacali nei diversi comparti del pubblico impiego,viene allegata alla Relazione previsionale e programmatica 1984,predisposta ai sensi dell'articolo 15 della legge 5 agosto 1978,n.468.

Si affidano quindi al Parlamento,per le determinazioni di indirizzo politico,le risultanze di un complesso lavoro che,pur con le inevitabili limitazioni ed incompletezze,rappresenta pur sempre utile strumento di conoscenza delle luci ed ombre della azione amministrativa pubblica,di valutazione degli obiettivi conseguiti e,quindi,del grado di rispondenza -in verità non esaltante- rispetto alle esigenze di un Paese con una struttura socio-economica in costante crescita.

PAGINA BIANCA