PARERE DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

PAGINA BIANCA

ADUNANZA GENERALE DEL 30 MARZO 1984

PARERE N.2/84

OGGETTO:Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione relativa all'anno 1982.

"L'Adunanza generale

VISTA la nota n. 7017.1.1.10 in data 24-2-84 del signor Ministro della Funzione Pubblica on.Remo Gaspari, con la quale si chiede al Consiglio Superiore di esprimere in adunanza generale, ai sensi dell'art.2 del DPR 4 marzo 1976, n.328, il proprio parere sulla "Relazione al Parlamento del Presidente del Consiglio dei Ministri sullo stato della pubblica Amministrazione", relativa all'anno 1982 e predisposta dal Dipartimento della funzione pubblica;

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

VISTO l'art. 18, II comma, del DPR 30 giugno 1972, n.748, concernente la disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, che prevede la comunicazione - entro il mese di marzo di ogni anno - delle relazioni generali dei consigli di Amministrazione di tutti i Ministeri (ivi comprese le aziende autonome) per la predisposizione della Relazione al Parlamento sullo stato della P.A.,prevista dal citato art.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 775/1970 - deve contenere anche elementi circa l'attuazione degli accordi con il sindacato, la produttività, le disfunzioni, i tempi ed i costi dell'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 prenda in esame annualmente la relazione di cui allo 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 delle procedure e formazione del personale;

ESAMINATA la relazione generale sullo stato della Pubblica Amministrazione relativa all'anno 1982;

SENTITI i relatori:prof.Carlo Gessa e dott.Giampietro Sestini;

PREMESSO:

In data 31 gennaio c.a., il Consiglio Superiore dopo aver esaminato la Relazione al Parlamento sullo stato della P.A., relativa agli anni 1980-81, ha espresso un ampio e motivato parere (parere n.1/84) che si richiama nelle sue linee essenziali, rimanendo validi, attuali ed indifferibili gli indirizzi generali suggeriti in tema di funzionamento della pubblica Amministrazione, di organizzazione degli uffici, di semplificazione delle procedure, di formazione del personale e di rinnovo della normativa dirigenziale.

A) Il Collegio ritiene che la relazione che viene oggi sottoposta all'esame del Consiglio, se viene confrontata con quella relativa al precedente biennio (1980-1981), si presenta più organica e metodologicamente corretta, scandita, com'è, nei diversi capitoli corrispondenti ad altrettanti profili di esposizione dei dati di riferimento o di analisi della loro evoluzione.

Infatti, oltre ad essere stati recuperati i vistosi ritardi che rendevano le precedenti relazioni del tutto inattuali rispetto alla realtà esistente, risultano perfezionate le raccolte di dati e le informazioni fornite dai Ministeri; si presentano più incisive le valutazioni sulla attività svolta dalle Amministrazioni statali e la panoramica sui contratti di lavoro nel pubblico impiego; è migliorato l'aspetto redazionale, pratico e maneggevole.

Da un punto di vista ripartitorio, il Collegio preferirebbe che i vari capitoli fossero suddivisi in due parti fondamentali: una prima, dedicata alla esposizione dei fatti (organizzativi, programmatori, relazionali ecc.); una seconda, relativa alle valutazioni ed, eventualmente,

alle proposte concernenti i fenomeni osservati e schematizzati adeguatamente in sede espositiva. In tal modo, si determinerebbero almeno due effetti: il 1° di rigorosa distinzione fra il momento cognitivo-documentativo e quello critico-valutativo-propositivo; il 2°, di incentivazione e sviluppo di una analisi e di una dialettica esterna sull'Amm/ne nella sua consistenza ed evoluzione temporale. Seguendo l'anzidetto criterio, l'adunanza generale suggerisce un sistematico inserimento dei dati contrattuali del pubblico impiego nel capitolo riferito all'organizzazione ed, eventualmente, alla parte relativa alla produttività e ai costi delle strutture: Ritiene, inoltre, che sarebbe stato opportuna una diversa articolazione, in seno ai due citati capitoli, della materia relativa ai rapporti (esterni) fra pubbliche Amm/ni e alle relazioni con gli organismi sovra -ed inter- nazionali. Invero, la dimensione contrattuale è ora parte integrante del complesso fenomeno organizzativo dell'Amm/ne e, insieme, dato di riferimento per il riscontro di produttività e non elemento di mera documentazione giustapposto alla cognizione dei fenomeni osservati. Allo stesso modo, il Collegio ritiene che il profilo relazionale dei rapporti non può essere un separato capitolo della trattazione, ma deve divenire, nella consapevolezza che esso costituisce un modo di essere e di operare del sistema amm/vo, una dimensione della struttura e dell'attività soggette a rilevazione ed analisi.

3) Quanto alla parte valutativa della Relazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, al Parlamento, essa deve essere sempre più intesa come la sede privilegiata di una riflessione utile sui fenomeni: utile in vista dell'indirizzo di politica legislativa ed amm/va da assumere e della coerenza da imprimere agli interventi e alla gestione dell'apparato. Per questo la valutazione non può consistere e risolversi in una giustificazione dei fatti, ma deve trasformarsi in una loro spiegazione indispensabile al giudizio critico e al superamento propositivo dei limiti osservati e delle carenze o distorsioni rilevate.
E' proprio su tale profilo di incidenza che si manifesta rilevante ed, anzi, sempre indispensabile l'intervento del Consiglio Superiore della PA, quale sede e istanza rappresentativa delle componenti sociali del sistema.
In altri termini, forniti i dati significativi annuali sulla Amm/ne, che devono fotografare la situazione in atto, con indici di rilevazione della sua eventuale staticità o dinamicità e della loro consistenza, il confronto da realizzare in seno al Consiglio Superiore, lungi dal rappresentare la mera celebrazione di un rito formale, cioè di un adempimento procedurale previsto, dovrebbe assumere

il significato di un sostanziale contributo alla riflessione critica, valutativa e propositiva, come sopra indicata.

PRESO ATTO:

Oggi, la relazione al Parlamento del Presidente del Consiglio dei Ministri sullo stato della pubblica Amministrazione ha assunto una importanza più rilevante per la sua nuova collocazione istituzionale: da documento isolato, presentato dal Presidente del Consiglio entro il 30 luglio di ogni anno è divenuta un allegato alla relazione previsionale e programmatica (art.15 della legge 5 agosto 1978, n.468) che il Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica ed il Ministro del Tesoro presentano al Parlamento a nome del Governo nel mese di settembre di ogni anno.

Questo collegamento, voluto dal Parlamento, con un documento del Governo che espone il quadro economico generale, che indica gli indirizzi della politica economica nazionale ed i conseguenti obiettivi programmatici, che rende esplicite e dimostra le coerenze e le compatibilità tra l'entità delle risorse, la loro ripartizione, gli obiettivi fissati e gli impegni finanziari previsti nei bilanci pluriennali dello Stato e dell'intero "settore pubblico allargato", fa assumere alla relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione una rilevanza ed un respiro politico che debbono necessariamente trovare riscontro nel taglio e nei contenuti della relazione stessa.

Nè si può dimenticare un altro importante ruolo che la relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione è chiamata ad assolvere: quello di fare il punto al Parlamento sullo stato di realizzazione degli obiettivi che il Senato, con la nota deliberazione di direttiva del 10 luglio 1980, ha indicato al Governo sulla base del "rapporto sui principali problemi della Pubblica Amministrazione" presentato al Parlamento dal Ministro pro-tempore della Funzione Pubblica, prof.Massimo Severo Giannini.

CONSIDERATO

Nel merito della Relazione in esame, il Consiglio Superiore, a parte le indicazioni metodologiche avanzate, rileva quanto segue:

1) nel 1° capitolo, dedicato alla organizzazione della Pubblica Amministrazione, il riferimento alle strutture appare privo di ordinato riscontro per settori o comparti amministrativi, quale, invece, si rivela (almeno tendenzialmente) riguardo al personale, alle tecnologie e alle nuove normative.

2) Nel 2° capitolo, dedicato alla programmazione, alla produttività e ai costi, mentre non manca organicità nella esposizione, si denota una sua eccessiva sommarietà che finisce per appiattire il dato di base indispensabile al giudizio.

3) Nel capitolo 3°, sede di valutazioni tecnico-politiche sull'attività svolta dalle Amministrazioni statali, si ha, piuttosto, l'impressione di essere in presenza di giustificazioni formulate dalle singole Amministrazioni, anche se largamente fondate e puntuali, anzichè di fronte ad un esame critico unitario mirante a richiamare l'attenzione del Parlamento su una gamma di interventi da effettuare e di misure da adottare. In altri termini, sembra carente la finalizzazione del capitolo in questione, pur determinante nella economia complessiva della relazione di cui trattasi.

4) Nel capitolo 4°, dedicato ai rapporti esterni delle Amministrazioni statali - a parte la collocazione dello stesso - non può non rilevarsi l'estrema sommarietà della trattazione, che sembra porre in evidenza una volontà di marginalizzare il tema, in realtà fondamentale per ogni giudizio di adeguatezza (o meno) del sistema.

5) Nel capitolo 5°, riservato alla contrattazione sul pubblico impiego, i dati appaiono ordinati, ma non interpretati, onde la loro incidenza non penetra nelle valutazioni che, infatti, precedono e non seguono (come dovrebbero) l'esposizione.

Il Collegio rileva che la carenza di fondo della relazione per l'anno 1982 sta nella dimensione asfittica rispetto agli obiettivi, vecchi e nuovi, ad essa assegnati. Infatti l'indagine è ancora limitata ai soli Ministeri ed alle Aziende Autonome.

Il "torso" della Pubblica Amministrazione, come direbbe Massimo Severo Giannini, cioè le autonomie locali, non sono neppure sfiorate.

Il comparto degli enti pubblici nazionali, con tutti i problemi di identità, di riforma e di inefficienza che li caratterizzano, non viene trattato.

Il Consiglio Superiore, preso atto della Circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n.3748 del 28 novembre 1983 relativa alla nuova redazione della relazione per l'anno 83, auspica un superamento dell'attuale situazione.

Non sfugge all'adunanza generale la necessità di approfondire certi meccanismi e procedure di spesa perchè, oggi, più della metà della spesa pubblica viene erogata per i servizi pubblici della scuola, della previdenza e della sanità, da comparti che "solo in parte" sono riferibili ai Ministeri per cui nasce, quanto meno, la necessità di un riesame del sistema dei controlli.

Il Consiglio Superiore rileva che l'indagine sui Ministeri non mette in luce la problematica connessa alla sfasatura fra la dimensione internazionale di molti problemi e la scarsezza di strumenti a disposizione dello Stato nazionale per operare in conseguenza con formulazione di politiche adeguate alle necessità del paese.

Sintomatica è al riguardo, in modo esemplificativo, la delicata situazione della politica agricola nazionale nel contesto comunitario.

Il Collegio ritiene che l'attuale impostazione della relazione sullo stato della P.A. pur con i miglioramenti apportati, non è pienamente soddisfacente; essa consente, tutt'al più, di avere un quadro certamente incompleto, poco utile e, forse, non pienamente attendibile, dello stato dei Ministeri e delle Aziende Autonome.

Non completo, perchè alcune Amministrazioni non hanno fornito tutti i dati loro richiesti.

Poco utile, perchè la relazione è protesa a cogliere più gli aspetti "interni" di mero valore statistico che quelli "esterni", funzionali ed operativi, come se mancasse la consapevolezza che le Amministrazioni sono chiamate a raggiungere determinati risultati concreti, a realizzare programmi politici, ad appagare bisogni sociali.

Non pienamente attendibile, in quanto la gamma dei dati forniti risente dell'ottica e della parzialità di coloro che li forniscono (le

stesse Amministrazioni), per cui è inevitabile scontare un vizio di autodifesa.

Il Consiglio ritiene che se si vuole che la relazione annuale al Parlamento rappresenti un quadro fedele e corretto dello stato della Pubblica Amministrazione di tutto il settore pubblico "allargato", tale da costituire un coerente ed utile complemento alla relazione previsionale e programmatica, occorre impostare nuovi, idonei criteri di rilevazione e di elaborazione, in ciò avvalendosi anche dei nuovi compiti e poteri che l'art.27 della legge quadro ha affidato al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Ciò potrà avvenire solo parzialmente per la relazione dell'anno 1983 in quanto è già in corso la sua predisposizione, ma potrà essere realizzato pienamente con la relazione 1984. In questa linea evolutiva la relazione per l'anno 1983 viene a configurarsi come un ponte, un passaggio, verso un suo perfezionamento, arricchito con gli elementi previsti dall'art. 16 della legge quadro sul pubblico impiego.

A tal fine l'adunanza generale esprime un "voto" al Presidente, perchè costituisca una apposita commissione di studio che, avvalendosi anche del prezioso apporto di funzionari del dipartimento della funzione pubblica, elabori i criteri direttivi per l'impostazione e la predisposizione di una relazione vramiste consona e rispondente alle nuove esigenze ed obiettivi previsti dal legislatore.

CONCLUSIONI:

A prescindere dalle notazioni di carattere metodologico e redazionale, che pure hanno la loro importanza, il Consiglio Superiore, preso atto dei dati e delle notizie esposti nella relazione, rileva che troppo spesso si è trovato, a causa della loro scarsezza o genericità degli elementi predetti, nell'impossibilità di poter procedere ad una valutazione obiettiva dei fenomeni organizzativi, funzionali, operativi e procedurali della P.A., per procedere, da parte sua, a fornire spunti propositivi di modifica, trasformazione e perfezionamento tecnico dei servizi.

L'inadeguatezza della relazione nell'attuale e nelle precedenti formulazioni, è stata più volte rilevata dal Consiglio e tale inadeguatezza diventa più appariscente dopo l'arricchimento dei nuovi contenuti che

ad essa si affidano dell'art. 16 della legge quadro.
Il Consiglio Superiore, nell'auspicare una più oculata gestione in tutti i settori operativi ed un potenziamento dei controlli, sottolinea la necessità di una considerazione più attenta e di uno spazio più adeguato al settore finanziario - quasi ignorato - in un momento di scarse risorse del nostro paese, ed un richiamo ad una più severa selezione del personale sotto tutti i profili, causa non prima della corruzione lamentata in più settori.
Rileva che nella relazione viene completamente ignorato il fenomeno della corruzione e della connivenza di alcune piccole frange di funzionari con gruppi mafiosi e camorristici. Pur trattandosi di un fenomeno certamente confinato a fatti episodici e a poche zone, anche l'aspetto della moralità della P.A. deve essere affrontato con preoccupata attenzione.
Il Consiglio pur prendendo atto che la relazione si riferisce ad un arco di tempo largamente pregresso, non può non rilevare che le varie problematiche affrontate presentano non solo valore storico ma anche attuale perchè si riferiscono a problemi ancora aperti ed insoluti.
Pertanto, richiamando i suggerimenti e le considerazioni espresse nel parere 1/84, relativo alla relazione 1980-1982 e nella narrativa che precede, chiede al Governo di tener conto delle indicazioni di fondo in cui si articolano i due documenti consiliari.
In tali termini è il parere della Adunanza generale."

IL RELATORE ESTENSORE

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO GENERALE

PREMESSA

PAGINA BIANCA

La Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione nel 1982, predisposta a norma dell'art.30 della Legge 28/10/1970, n.775, nonchè dall'art.16 della Legge 29/3/83, n.93, evidenzia, come di consueto, la dinamica dell'organizzazione e del funzionamento delle Amministrazioni dello Stato nell'anno in esame, analizzando le variazioni intervenute nella consistenza ed in altre modalità distributive del personale dipendente, nell'assetto strutturale e tecnologico, nelle procedure, nella produzione legislativa e regolamentare.

I predetti parametri, correlati ad alcuni aspetti essenziali concernenti la programmazione e la produttività delle attività svolte, nonchè i costi di esercizio a carico del bilancio dello Stato, concentono una valutazione tecnico-politica dei livelli quantitativi e qualitativi raggiunti dalla pubblica Amministrazione nell'espletamento delle specifiche attività istituzionali ed il grado di rispondenza rispetto alle esigenze della collettività ed ai programmi formulati.

La limitazione,peraltro, alle sole Amministrazioni statali del campo d'indagine coperto dalla Relazione verrà gradualmente superata, in relazione alla complessità delle rilevazioni da effettuare, con l'inserimento di elementi concernenti gli altri comparti della Pubblica Amministrazione (Regioni, Unità Sanitarie Locali, Enti locali, Enti pubblici non economici).

Con tale innovazione s'intende accrescere il livello di rappresentatività della Relazione nella valutazione dello stato della Pubblica Amministrazionr nell'accazione più ampia del termine.

La Relazione contiene -inoltre- una panoramica dei contratti di pubblico impiego conclusi nell'anno, dei quali vengono analizzati i principali contenuti normativi e di trattamento economico ed operati raffronti rispetto agli altri comparti rientranti nella sfera di applicazione della Legge 29/3/1983,n.93(Legge quadro sul pubblico impiego).

La mancanza di significative variazioni nella tradizionale, superata struttura organizzativa,la persistenza di notevoli vuoti di organico-comprese le carriere dirigenziali-soprattutto nelle Amministrazioni che svolgono attività di rilevante contenuto socio-economico(peraltro non attenuati dall'attivazione di adeguati processi di mobilità),

nonchè di un sistema di procedure e controlli per lo più farraginosi e formali, soprattutto preventivi, che dilatano a dismisura l'iter di formazione del procedimento amministrativo, l'assenza, vieppiù vistosa, di una razionale programmazione delle attività da svolgere, il sostanziale "blocco" delle metodologie di misurazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa pubblica, sono tutti elementi, obiettivamente rilevati ed evidenziati nella documentazione trasmessa dalle singole Amministrazioni, che dimensionano l'attività della Pubblica Amministrazione nel 1982 in un ambito di sostanziale staticità.

Perdura, quindi, quella fase di difficile transizione verso l'attuazione di un nuovo modello organizzativo ed operativo della Pubblica Amministrazione che solo profondi -anche se graduali - processi di riordino delle strutture, degli ordinamenti del personale, dell'organizzazione del lavoro, delle procedure consentiranno di realizzare.

Trattasi, allora, di superare celermente la fase degli studi, delle analisi e delle proposte, di cui peraltro si dispone abbondantemente, per approdare in quella delle sintesi, del confronto, delle decisioni ai diversi livelli istituzionali, pur nel rispetto di ferree priorità che la difficile situazione nazionale impone di individuare.

Con tali auspici, si affida al Parlamento, per le determinazioni d'indirizzo politico, il risultato del lavoro di elaborazione e di analisi degli elementi concernenti lo stato della Pubblica Amministrazione nel 1982.