

Parte Seconda

**CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITÀ
DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO**

PAGINA BIANCA

SEZIONE I

CONSIDERAZIONI GENERALI

PAGINA BIANCA

Capitolo I

ATTIVITÀ NORMATIVA DEL GOVERNO

Nel 1983 si è fatto ricorso alla decretazione di urgenza in 37 casi, con un sensibile decremento rispetto alla analoga produzione registrata negli anni precedenti (62 decreti-legge nel 1982; 96 nel 1981; 42 nel 1980; 69 nel 1979; 50 nel 1978) (1); è da osservare, però che tale diminuzione è dovuta anche al fatto che il Governo ha ripetutamente accorporato più materie in un unico provvedimento (2).

Dei 37 decreti-legge emanati, solo 21 sono stati convertiti in legge, 6 integralmente e 15 con modificazioni; ben 16, cioè poco meno della metà, sono decaduti. Assai frequenti sono stati, anche nel 1983, i casi di riproposizione, talora ripetuta, di provvedimenti non convertiti (3).

Sul problema della reiterazione dei decreti-legge decaduti la Corte ha già avuto modo di soffermarsi nelle precedenti relazioni. L'argomento è stato altresì oggetto di ampio dibattito in seno alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, la quale si è soffermata sugli altri aspetti peculiari inerenti alla decretazione d'urgenza, ritenuta ormai fonte ordinaria, se non addirittura privilegiata, di norme non provviste dei connotati di straordinaria necessità ed urgenza che ne legittimano l'adozione (4).

Il tale quadro, va rilevato, anche per l'esercizio in esame, il ricorso alla decretazione d'urgenza per la proroga di termini la cui scadenza in taluni casi può non rivestire il carattere di straordinarietà (5) nonché l'emanazione di decreti-legge a distanza di tempo dalla deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri, ciò che appare scarsamente coerente col requisito dell'urgenza (6).

(1) I decreti-legge emanati nel 1983 concernono i seguenti settori dell'Amministrazione: Presidenza del Consiglio dei Ministri (8); finanze (13); lavoro e previdenza sociale (6); grazia e giustizia (3); industria, commercio e artigianato (2); lavori pubblici (2); tesoro (1); sanità (1); marina mercantile (1).

(2) Emblematico è il caso dei decreti-legge numeri 1, 2 e 3 del 10 gennaio recanti norme relative, rispettivamente, al contenimento della spesa del settore pubblico, alla materia sanitaria e al settore previdenziale. Questi tre provvedimenti, non convertiti, sono stati successivamente accorpati in un unico provvedimento, il n. 59 dell'11 marzo, non convertito e quindi riproposto l'11 maggio — n. 176 — con l'aggiunta di disposizioni per taluni settori della Pubblica Amministrazione. Anche questo, non convertito, è stato riproposto in data 11 luglio — n. 317 — con in più talune proroghe di termini: tale provvedimento, neppure esso convertito, è stato integralmente reiterato nel decreto legge n. 463 del 12 settembre, che finalmente è stato convertito con modificazioni nella legge 11 novembre n. 638.

(3) Ciò si è verificato, ad esempio, relativamente al regime fiscale di alcuni prodotti petroliferi, modificato dapprima con il decreto-legge n. 125 del 21 aprile, riproposto il 17 giugno — n. 289 — ed ancora il 12 agosto — n. 372 — e finalmente convertito nella legge n. 547 dell'11 ottobre; nonché in materia di sfratti, dove i termini sono stati prorogati con il decreto-legge n. 318 dell'11 luglio, riproposto il 12 settembre — n. 462 — e quindi convertito nella legge n. 637 del 10 novembre. V. inoltre il caso già citato nella nota precedente.

(4) Bollettino n. 44 seduta del 20 ottobre 1983. È stato rilevato, in tale sede, come il decreto-legge stia progressivamente assumendo i caratteri di strumento normativo usuale per l'adozione di soluzioni legislative rapide, per trasferire in singoli provvedimenti i risultati della contrattazione del Governo con le forze sociali — determinando uno spostamento al di fuori del Parlamento delle sedi di mediazione degli interessi presenti nella società; per attenuare eventuali azioni di ostruzionismo con il ridimensionamento del potere parlamentare di emendamento determinato dalla posizione della questione di fiducia.

(5) È il caso dei decreti-legge n. 314 del 12 agosto, n. 463 del 12 settembre, n. 568 del 18 ottobre, nn. 745 e 747 del 29 dicembre. Si veda in proposito il decreto-legge 29 dicembre 1983 n. 747 convertito nella legge 27 febbraio 1984 n. 18, volto ad evitare il fenomeno del rincorrersi di proroghe mediante decretazione d'urgenza.

(6) Questo fenomeno, lungi dal cadere in disuso, si è ripetuto anche di recente, in occasione del decreto-legge n. 72 concernente modifiche al regime fiscale degli alcoli e di alcune bevande alcoliche, deliberato il 6 aprile 1984 ed emanato 11 giorni dopo; nonché del decreto-legge n. 94 recante norme a sostegno ed incremento dei livelli occupazionali, deliberato il 17 aprile ed emanato 10 giorni dopo.

Per quanto concerne l'attività legislativa delegata, nel corso del 1983 non è stato emanato alcun provvedimento (7); restano pertanto valide le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni in merito al mancato esercizio da parte del Governo di deleghe legislative in atto operanti.

In materia regolamentare sono stati emanati n. 35 provvedimenti relativamente ai settori del pubblico impiego (tra i quali i decreti nn. 344, 345, 346, 347 e 348 del 25 giugno (8) con i quali sono stati recepiti i contratti, rispettivamente, del personale dei ministeri, della scuola, degli enti pubblici, degli enti locali) (9), dell'editoria (10), dei trasporti (fra l'altro il decreto n. 279 del 7 aprile concernente il regolamento del personale dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo) (11), della giustizia (12), delle poste (13), della pesca (14) dell'istruzione (15) dell'interno (16) e dell'ora legale (17).

Per ciò che attiene ai decreti con i quali sono state recepite ed emanate le norme risultanti dalla disciplina prevista dagli accordi collettivi, va segnalato il ritardo con cui si è proceduto ai rinnovi contrattuali.

La nuova disciplina delle procedure prevista nella legge-quadro sul pubblico impiego (articolo 6) avrebbe poi dovuto evitare, per il successivo triennio, analoghi ritardi. Peraltro non risultano ancora definiti i comparti di contrattazione collettiva, che costituiscono il presupposto indispensabile per l'avvio delle procedure.

In tale situazione, è già decorso inutilmente il termine (articolo 6, quinto comma) per l'inizio delle trattative (almeno otto mesi prima della scadenza dei precedenti accordi, e cioè il 1° maggio 1984).

Anche per quanto concerne i regolamenti non può non ribadirsi quanto già segnalato nelle precedenti relazioni in merito alla mancata emanazione di un considerevole numero di tali provvedimenti se tassativamente previsti da norme di legge.

Nel corso del 1983, sono stati emanati anche due provvedimenti di ratifica di accordi internazionali (18) nonché un decreto di attuazione di norme dello statuto speciale per il Trentino Alto Adige (19).

(7) Nel 1982 i decreti delegati sono stati 74 (63 dei quali per l'attuazione di direttive CEE); nel 1981, 6.

(8) V. al riguardo, nel volume I della presente relazione, il capitolo dedicato al personale.

(9) Gli altri provvedimenti sono il decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio concernente l'aumento dell'organico del Ministero degli affari esteri; i decreti del Presidente della Repubblica n. 68 del 17 gennaio; n. 290 del 18 marzo; n. 315 del 4 marzo; n. 356 del 1° giugno, n. 374 del 23 giugno, nonché tre decreti datati 14 novembre e relativi agli accordi collettivi nazionali per i medici pediatri, per i medici di medicina generale e per gli specialisti ambulatoriali.

(10) Decreti del Presidente della Repubblica n. 48 del 15 febbraio, n. 73 dell'8 marzo, n. 254 del 2 maggio e n. 350 del 15 luglio.

(11) E inoltre i decreti del Presidente della Repubblica n. 296 del 18 marzo e n. 334 del 20 giugno.

(12) Decreto del Presidente della Repubblica n. 312 del 15 giugno.

(13) Decreti del Presidente della Repubblica n. 49 del 15 febbraio, n. 70 del 25 febbraio, n. 76 e n. 94 del 5 marzo.

(14) Decreto del Presidente della Repubblica n. 219 del 18 marzo.

(15) Decreti del Presidente della Repubblica n. 981 del 3 novembre e n. 655 del 10 maggio.

(16) Decreti del Presidente della Repubblica n. 67 del 13 gennaio, n. 95 del 25 marzo e nn. 147 e 148 del 5 maggio.

(17) Decreto del Presidente della Repubblica n. 699 del 20 ottobre.

(18) Decreti del Presidente della Repubblica n. 98 del 5 febbraio e n. 771 del 21 novembre.

(19) Decreto del Presidente della Repubblica n. 89 del 10 febbraio.

Capitolo II

ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Premessa.

Lo scioglimento anticipato delle Camere e l'avvio della nuova legislatura ripropongono in tutta la sua interezza ma con accresciuta gravità il problema della riforma dell'Amministrazione statale. Anche quel tanto di concreta iniziativa che — pur sganciato dal più completo quadro d'interventi che la situazione richiede — era riuscito a varcare la soglia del Parlamento (il disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri) è stato, almeno temporaneamente, posto nel nulla. (1) Sicché — nonostante il lavoro di analisi, di elaborazione e di proposta, complesso e pregevole, che il noto *Rapporto* del Ministro per la funzione pubblica ha promosso — la situazione si presenta attualmente, dal punto di vista di affidabili interventi risolutivi, pressoché *tabula rasa*. Ciò naturalmente, nel presupposto che per riforma debba intendersi (in linea col *Rapporto*, con l'ordine del giorno del Senato 10 luglio 1980 e con tutto il dibattito che ne è seguito sul piano politico e culturale) non una serie di aggiustamenti in questo o quel settore ma un disegno di rinnovamento che investa le strutture, i procedimenti e le tecnologie e che sia generale e coerente nella ideazione e sistematico e completo nella realizzazione, pur con tutto lo spazio assegnabile ad esigenze di gradualità.

Al carico crescente dei ritardi del passato si aggiunge così l'inevitabilità di una nuova riflessione, che se, da un lato, può condurre ad esiti relativamente rapidi e positivi (ciò è auspicabile), dall'altro — in un contesto in cui frequente è il cambio dei governi, non trascurabili le resistenze ai mutamenti, notevoli le tendenze particolaristiche dei vari centri di amministrazione — corre il pericolo di riuscire ancora una volta sterile rispetto ad un problema che ormai da tempo ha perduto i tratti tecnici e bonari della vecchia «questione amministrativa» per caricarsi di una valenza politica di primo piano qual è quella che coinvolge direttamente la concreta governabilità e il significato delle istituzioni.

L'apparato amministrativo statale — giova ricordarlo — è ancora fundamentalmente costituito dal vecchio troncone rimasto dopo l'attuazione dell'ordinamento regionale, alla quale, nel disegno iniziale di quella che è poi divenuta la legge 22 luglio 1975 n. 382, si sarebbe dovuta accompagnare la riforma dei ministeri e dei procedimenti. (2) Su questo nucleo — tuttora in gran parte governato da leggi vetuste tanto nel suo assetto quanto nel suo procedere — è venuta e continua ad innestarsi una serie di organi o istituti, creati in modo episodico per far fronte ad esigenze nuove o anche per fornire strumenti nuovi per il soddisfacimento di vecchie esigenze. Di questi nuovi organismi vanno qui sottolineati lo scarso raccordo con le antiche competenze — con

(1) L'esame in sede parlamentare dei progetti relativi all'ordinamento della Presidenza del Consiglio ha subito in effetti rallentamenti ancor prima dello scioglimento delle Camere. V. al riguardo la relazione della Corte per l'esercizio 1982, vol. II, parte I, pp. 11-12.

(2) Per una rapida storia delle occasioni mancate di riordinamento la P.A. a partire dall'entrata in vigore della Costituzione, si veda la relazione della Corte per l'esercizio 1980, vol. I, pp. 534 e seguenti.

conseguenti frizioni o effetti paralizzanti — e la circostanza che spesso ripetono i limiti delle precedenti strutture, tanto che abbisognano essi stessi di interventi riformatori a breve distanza dalla loro introduzione (il fenomeno è di palmare attualità) (3).

Se a questo assetto invecchiato e scollato, mai effettivamente rifondato, si aggiungono il carattere proprio dell'azione amministrativa, di per sé idoneo a schermare le responsabilità, l'assenza di situazioni che impongano confronti e razionalizzazioni, un riparto di competenze che non produce solo specializzazione ma anche duplicazioni e conflitti, una logica volta non tanto a «provvedere» quanto ad «applicare la legge», diffusi fattori di demotivazione del personale (4), si colgono probabilmente le cause principali dell'attuale degrado dei servizi della P. A., nel quale si riflette una paradossale doppia anima dello Stato: quanto più infatti si diffonde l'azione dello Stato — legislatore, tanto più si depotenzia lo Stato — amministratore. L'attuale Governo, nei suoi *Indirizzi programmatici*, ha dedicato largo spazio ai problemi di riorganizzazione dell'Esecutivo, impegnandosi a promuovere il riordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla base del disegno di legge già presentato dal Governo Spadolini, il riordinamento delle strutture ministeriali, la riforma dei controlli, la ricognizione delle norme che appesantiscono i procedimenti, la definizione dei diritti del cittadino nei rapporti con l'Amministrazione etc..

E nello stesso senso si muovono le prime conclusioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali.

In relazione a tale programma, di recente confermato in sede parlamentare dal Ministro per la funzione pubblica (5), una esigenza appare fondamentale: quella cioè di evitare «fughe in avanti» (6) rispetto alle imprescindibili linee generali della riforma e di assicurare rapporti di coerenza tra le parti di quest'ultima (per esempio, Presidenza del Consiglio — ministeri, dirigenza-ministeri).

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

a) Al ristagno delle iniziative per dare organica soluzione ai problemi di struttura e di funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, più in generale, dell'«istituzione Governo», in attuazione dell'art. 95 della Costituzione, si è cercato di riparare — là dove più impellenti erano le esigenze e meno traumatico appariva il ripiegamento su soluzioni diverse da quella legislativa — con provvedimenti di tipo amministrativo o con l'introduzione di mere prassi, nella linea (ma anche ben al di là) degli interventi «minori» e propedeutici instaurata nel 1981 per organizzare il Gabinetto della Presidenza del Consiglio (7).

Anzi, già sul finire della legislatura, con l'emanazione della legge-quadro sul pubblico impiego del 29 marzo 1983, n. 93, è stata anche «salvata» una delle strutture dell'organizzazione ausiliaria

(3) Si vedano al riguardo, nelle relazioni della Corte relative agli esercizi 1980 e seguenti, i capitoli dedicati all'organizzazione amministrativa (Vol. I) e quelli dedicati alle singole amministrazioni (Vol. II) nonché il Vol. II della presente relazione.

(4) Per un'analisi dei fattori demotivanti riconducibili alla mancata riforma della P.A. si veda la relazione della Corte per l'esercizio 1980, vol. I, pp. 538 e seguenti.

(5) V. la *Nota informativa* del Ministro per la funzione pubblica presentata al Senato della Repubblica il 9 novembre 1983 e le dichiarazioni rese dallo stesso Ministro in quella sede (Atti Parlamentari, *Bollettino delle giunte e commissioni*, n. 40, 9 novembre 1983, pp. 3 e seguenti).

(6) Per una elencazione, puramente indicativa, dei disegni di legge governativi riguardanti il riordinamento di singole amministrazioni o di particolari servizi, pendenti davanti alle Camere al momento del loro scioglimento, si veda la relazione della Corte relativa al 1982, vol. I, pp. 481-482, in nota.

Risultano finora ripresentati i disegni di legge riguardanti: la semplificazione e lo snellimento delle procedure in materia di stipendi, pensioni e altri assegni, la riorganizzazione delle Direzioni provinciali del tesoro e l'istituzione della Direzione generale dei servizi del tesoro, l'adeguamento degli organici della Ragioneria generale dello Stato e del personale amministrativo della Corte dei conti (atto Senato n. 310); le strutture del collocamento (atto Camera n. 665); l'istituzione del Servizio nazionale della protezione civile (atto Camera n. 878).

Risultano presentati *ex novo* i disegni di legge relativi al riordinamento della Ragioneria generale dello Stato (atto Senato n. 430); all'istituzione del Ministero dell'ecologia (atto Camera n. 1203); alla riforma dell'Azienda autonoma dell'FF.SS. tramite la creazione di un'«agenzia» (atto Camera n. 1459); al potenziamento dell'Amministrazione doganale (atto Camera n. 1430).

In proposito v. le considerazioni svolte nel successivo paragrafo 2.

(7) V., in proposito, la relazione della Corte per l'esercizio 1981, vol. II parte I, p. 19 e segg.

della Presidenza, e cioè il Dipartimento della funzione pubblica che, previsto negli articoli 23 e 24 del disegno di legge governativo sull'ordinamento della stessa Presidenza (8), è stato stralciato e inserito appunto nella predetta legge-quadro (articolo 27), della cui attuazione, fra l'altro, dovrebbe costituire il presidio.

In questa cornice di recupero del possibile va anzitutto ricordata l'introduzione, in via di fatto, di un Consiglio di gabinetto, a somiglianza di quanto si pratica nella maggior parte dei Paesi occidentali.

Questa innovazione sembra rispondere fundamentalmente ad una esigenza che il continuo dilatarsi della materia governata, il conseguente moltiplicarsi delle strutture operative e il sempre maggiore tecnicismo degli interventi hanno reso acuta, quella cioè di assicurare la possibilità di un orientamento rapido nell'esercizio della funzione di governo.

Sotto altro profilo, il Consiglio di gabinetto potrebbe anche essere visto come l'organo che coadiuva il Presidente del Consiglio nelle funzioni che gli sono proprie di direzione della politica generale del Governo e di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo.

Venendosi tuttavia a distribuire la funzione di governo su due strutture, quella delineata nell'articolo 92 della Costituzione e quella, più ridotta, costituita dal Consiglio di gabinetto, il problema è di assicurare che in nessun modo quest'ultima si ponga come variante alternativa della prima ma resti la sede di elaborazione o impostazione preliminare di provvedimenti formalmente e sostanzialmente propri del Consiglio dei Ministri.

a. 1) La Corte ha già osservato nelle precedenti relazioni che l'attuazione dell'ordinamento regionale — quanto meno dopo la fase del suo completamento, effettuato con l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 — avrebbe dovuto comportare una chiarificazione nel complesso dei rapporti Stato-regioni e l'introduzione di meccanismi per l'appianamento della diffusa rete dei punti di frizione esistenti. A questo proposito, va infatti tenuto presente che tali rapporti non si esauriscono sul piano del controllo di legittimità dello Stato sugli atti delle regioni e della potestà statale di limitare mediante leggi-cornice la potestà normativa delle regioni: «il quadro è ormai quello di implicazioni reciproche, nelle attività di programmazione e in generale di interessi pubblici a funzioni ripartite (sanità, casa etc.); di concertazione nelle altre». (9)

Il problema di rapporti diversi da quelli di natura sostanzialmente conflittuale che si sono instaurati, in particolare, a partire dalla costituzione delle regioni a statuto ordinario, è stato dibattuto in varie sedi e sotto la spinta di sollecitazioni diverse (10). Frutto di questo dibattito è stato, fra l'altro, l'articolo 17 del ricordato disegno di legge governativo sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che istituiva presso al Presidenza una «Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, e le province autonome», con compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale e alla giustizia.

(8) VIII Legislatura, Camera dei deputati, atto n. 3403.

(9) Rapporto del Ministro per la funzione pubblica sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato, paragrafo 5.2.

(10) Si ricordano: l'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le regioni e gli enti locali ai fini della programmazione (in applicazione dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), conclusa nel febbraio 1980; il citato «Rapporto del Ministro per la funzione pubblica sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato» e il dibattito che ne è seguito in Parlamento, culminato nell'approvazione di un ordine del giorno del Senato della Repubblica (10 luglio 1980), nel quale il Governo viene impegnato a proporre provvedimenti legislativi per attuare la parte seconda del terzo comma dell'articolo 95 Cost. assegnando «la gestione dei rapporti con le regioni alla unificante sede del Consiglio dei Ministri»; una ulteriore indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato e le regioni (conclusa il 10 marzo 1982); i lavori della Commissione di studio per i rapporti Stato-regioni istituita con il D.P.C.M. 20 novembre 1980 a seguito delle indicazioni del Rapporto e del citato ordine d.g. del Senato; il Rapporto sullo stato delle autonomie del Ministro per gli affari regionali (1982); i lavori del seminario nazionale sui rapporti Stato-regioni svoltosi a Roma nel settembre del 1982.

Decaduto il disegno di legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 1983 è stata istituita una «Conferenza Stato-regioni» con compiti sostanzialmente analoghi a quelli sopra indicati. La «Conferenza» — che è presieduta dal Presidente del Consiglio e la cui vicepresidenza è affidata al Ministro per gli Affari Regionali — ha una composizione «aperta», giacché ad essa sono invitati a partecipare i presidenti delle regioni a statuto speciale e ordinario e i presidenti delle province autonome nonché i ministri interessati all'ordine del giorno, ma possono essere anche invitati rappresentanti di amministrazioni dello Stato e di enti pubblici.

Si tratta, com'è evidente, di un provvedimento che, mentre costituisce un primo passo verso la normalizzazione dei rapporti stato-regioni, lascia per sua natura sul tappeto altri importanti profili dell'attuale problematica, quali il destino dei numerosi organismi a composizione mista Stato-regioni, operanti nei vari settori, una migliore precisazione della figura del commissario del Governo e dei suoi compiti (temi, entrambi, già affrontati nel disegno di legge), una nuova definizione dei rapporti finanziari, resasi urgente dopo la scadenza del regime transitori introdotto con la legge n. 356 del 1976, la riforma della disciplina dei controlli sugli atti delle regioni (11).

a. 2) Al quadro degli interventi amministrativi sull'organizzazione della Presidenza del Consiglio appartengono, ancora, alcuni provvedimenti, tutti in data 3 dicembre 1983, volti ad acquisire studi e analisi in vista di future riforme o a fornire immediati strumenti di supporto all'opera del Presidente del Consiglio.

Di essi, uno concerne la Commissione per la modernizzazione delle istituzioni, che viene creata per lo studio dei problemi tecnico-giuridici connessi con le finalità di modernizzazione degli apparati istituzionali indicati nel programma di governo, e per il coordinamento con gli studi che verranno effettuati in sede di Commissione bicamerale per la riforma istituzionale; un altro riguarda l'istituzione della Commissione per la delegificazione e la semplificazione dei rapporti tra Stato e cittadino, che dovrebbe, in particolare, rivedere l'attuale disciplina del processo e dei procedimenti amministrativi; un terzo decreto, infine, ha per oggetto l'istituzione del Comitato tecnico per la politica economica e sociale, che assiste il Presidente del Consiglio ai fini della costante verifica degli andamenti socio-economici e della elaborazione degli aggiornamenti da introdurre nel programma di governo.

a. 3) Quanto al Dipartimento della funzione pubblica, l'articolo 27 della legge-quadro sul pubblico impiego, che lo istituisce, rappresenta indubbiamente la prima disciplina a livello legislativo di una struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri per ciò che attiene ai poteri di coordinamento, di proposta e d'impulso che l'articolo 95 della Costituzione affida al Presidente, anche se la nuova struttura, scorporata dal disegno di cui faceva parte, non solo è per il momento anche la unica sotto il profilo accennato, ma vedrà probabilmente enfatizzato il ruolo, assai pregnante ma forse riduttivo, che le deriva dalla sua collocazione in una cornice normativa che interessa la specifica materia del pubblico impiego.

Al Dipartimento vengono fondamentalmente affidati compiti di tipo connettivo e aggregante, come quelli d'*indirizzo e coordinamento* (in materia di pubblico impiego, in particolare per ciò che riguarda la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti; in materia di riordino della pubblica amministrazione, di organizzazione dei relativi servizi e di utilizzazione delle tecnologie informatiche), di *programmazione* (individuazione del fabbisogno di personale e programmazione del relativo reclutamento; pianificazione dei mezzi materiali e delle attrezzature occorrenti per il funzionamento degli uffici dello Stato), *istruttori* (preparazione delle trattative sindacali, adempimenti per il concerto sui provvedimenti relativi al personale e all'organizzazione di singoli ministeri), di *controllo* (sulla efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, sull'attuazione degli accordi nei vari comparti del pubblico impiego).

(11) V. in proposito la relazione della Corte per l'esercizio 1982, vol. II, parte II, p. 469 ss.

A quest'ultimo riguardo, è notevole la norma che conferisce ad un apposito corpo ispettivo il compito di verificare la corretta applicazione degli accordi collettivi non solo presso le amministrazioni dello Stato ma anche presso le regioni, le province, i comuni e gli altri enti pubblici considerati dalla legge-quadro. (12)

Il Dipartimento — che sottrae competenze tanto allo IGOP (per i profili riguardanti l'ordinamento del personale) quanto al Provveditorato generale dello Stato (in materia di pianificazione della provvista di beni strumentali e di utilizzazione delle tecnologie informatiche) senza che venga definito con precisione «quel che è vivo e quel che è morto» del precedente assetto (13) — presenta caratteristiche peculiari sia perché potrebbe far capo non ad un ministro ma direttamente al Presidente del Consiglio (14), sia perché le sue competenze coprono, in sostanza, l'intera area della funzione pubblica, sia infine perché tali competenze non comportano dirette attività di gestione.

La formula dipartimentale, già utilizzata in svariate direzioni (15), trova qui un nuovo contenuto, che dovrebbe rispecchiare il modo di essere proprio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

All'ordinamento del nuovo organismo si sarebbe dovuto provvedere, ai sensi dell'ultimo comma del citato articolo 27, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge-quadro sul pubblico impiego, cioè entro il 20 ottobre del 1983. A tutt'oggi però il relativo provvedimento, sebbene risulti già elaborato, non è stato formalmente emanato.

a. 4) Concludendo sulle iniziative che hanno di recente interessato l'area organizzativa del Governo, può osservarsi che i provvedimenti adottati, se da un lato costituiscono sforzi positivi per uscire dall'«impasse» attuale, pongono dall'altro un'esigenza di perfezionamento sia nel senso di una loro rifusione in termini legislativi sia nel senso di un loro raccordo in organico contesto.

Preme qui, in particolar modo, sottolineare come accanto ad un problema di rapida ed incisiva realizzazione della collegialità in sede di Governo (Consiglio dei Ministri) vi sia anche un problema di integrale dominio dei suoi contorni, costituzionalmente disegnati. Appaiono sempre attuali, al riguardo, le considerazioni svolte ancora nella precedente relazione, per le quali «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».

(12) È da tener presente che le disposizioni della legge-quadro si pongono come principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e che i principi desumibili da tali disposizioni costituiscono, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica (articolo 1).

(13) L'esigenza di una chiarificazione al riguardo è stata prospettata, dopo l'approvazione della legge-quadro, anche in sede parlamentare. V. Senato della Repubblica *Bollettino delle giunte e commissioni*, 16 novembre 1983, p. 4.

(14) Si veda in questo senso anche l'articolo 14 del decaduto disegno di legge governativo sulla Presidenza del Consiglio, per il quale «ogni qualvolta la legge assegni compiti specifici ad un ministro senza portafoglio e questi non venga nominato ... tali compiti s'intendono attribuiti al Presidente del Consiglio che può delegarli ad altro Ministro».

(15) V. in proposito la relazione della Corte per l'esercizio 1981, vol. I, pp. 554-555.

Su questo tema, la soluzione adottata nel decaduto disegno di legge governativo sulla Presidenza del consiglio costituiva già un primo approccio (16), che andrebbe ulteriormente approfondito.

b) Il quadro dei ministri senza portafoglio — che è sempre in attesa di interventi razionalizzatori per quanto riguarda la sua stessa concezione, che continua a rispondere ad una logica residuale (17) — si è arricchito, in attuazione di un impegno assunto nel programma di Governo (18), di una nuova figura, quella del Ministro per l'ecologia, che trova peraltro riscontro nella prassi di precedenti governi (19); e ora la vicenda tende a completarsi con la presentazione di un disegno di legge avente per oggetto l'istituzione di un Ministero per l'ecologia (20).

Il nuovo organo dovrebbe così aggiungersi agli altri che, secondo una tendenza in progresso, sono deputati non ad amministrare «materie» sostanziali nel senso tradizionale, ma a gestire o coordinare profili diffusi su materie diverse (ricerca scientifica, protezione civile, problemi del personale, ecologia per l'appunto).

In effetti, deve riconoscersi che la tutela dell'ambiente non presenta nell'attuale momento caratteristiche confortanti; del resto, sono note le spinte che provengono dalle associazioni ecologiche.

Intanto, le relative funzioni sono ripartite tra lo Stato, le Regioni e i Comuni come conseguenza dell'assetto instaurato con il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616). In secondo luogo, nell'ambito statale, la competenza in materia ecologica, è frantumata tra un numero notevole di ministeri (sanità, agricoltura, lavori pubblici, beni culturali e ambientali, marina mercantile etc.), in ragione delle connessioni con la cornice operativa di tali organi volta a volta reperibili. Frammentaria e poco più che avviata appare, infine, la disciplina statale degli interventi ecologici, la quale ha sostanzialmente toccato finora la tutela delle acque dall'inquinamento (21), lo smaltimento dei rifiuti (22) e la difesa del mare (23), mentre sono ancora scoperti settori come la difesa del suolo, l'uso delle risorse naturali, i parchi nazionali.

Col disegno di legge sopra indicato, nell'ottica di una visione complessiva dei problemi legati alla tutela e al corretto uso dell'ambiente, s'intende provvedere all'istituzione del nuovo Ministero mediante un'operazione articolata in due tempi: in un primo momento il Ministero riceverebbe compiti di studio, programmazione, stimolo e coordinamento, d'informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica, di mantenimento di rapporti di cooperazione con gli organismi internazionali; con successivi provvedimenti delegati dovrebbe ricevere una serie di poteri sostanziali. Un consiglio superiore dell'ecologia dovrebbe fungere da organo tecnico-consultivo in materia di tutela e salvaguardia della natura e dell'ambiente.

In proposito, può rivelarsi che, pur essendo palese l'esigenza tanto di coordinamento dei poteri in atto attribuiti a varie amministrazioni in materia ecologica quanto di elaborazione di una disciplina nel settore più organica e comprensiva, il raggiungimento di questi scopi potrebbe

(16) A termine dell'articolo 4 del disegno di legge «I Comitati interministeriali istituiti per legge debbono tempestivamente comunicare alla Presidenza del Consiglio l'ordine del giorno con l'indicazione della natura degli affari oggetto di delibera, anche al fine di consentire al Presidente del Consiglio l'esercizio della facoltà di deferimento della questione al Consiglio dei Ministri che può deliberare in luogo al Comitato, se del caso in deroga alle attribuzioni del Comitato stesso».

(17) V. in proposito la relazione della Corte per il 1981 vol. I, pp. 549-550.

(18) *Indirizzi programmatici*, cit..

(19) Nel 1973, nell'ambito del Governo Rumor, è stato istituito il Ministro senza portafoglio per i problemi dell'ambiente.

(20) V. Camera dei Deputati, IX legislatura, atto n. 1203.

(21) V. la legge 10 maggio 1976 n. 319 (legge Merli) e le modificazioni ed integrazioni ad essa apportate con la legge 24 dicembre 1979, n. 650.

(22) V. i decreti del Presidente della Repubblica 8 giugno 1982, n. 470 e 10 settembre 1982, n. 915 che danno attuazione a direttive CEE.

(23) V. la legge 31 dicembre 1982, n. 979 e le considerazioni svolte nella precedente relazione della Corte (Vol. I, parte I, pp. 488-489) in ordine ai rapporti tra il meccanismo d'intervento in essa delineato e l'istituendo Servizio nazionale della protezione civile (sul quale v. ora il disegno di legge A.C. N. 878 cit.).

ottenersi, in modo più economico, operando su qualcuna delle strutture ministeriali già esistenti, sia in un contesto di riforma generale degli apparati amministrativi (e questa sarebbe la soluzione ideale) sia anche, ove ciò dovesse comportare lunghe attese, in sede di riforma di singoli Ministeri. È chiaro infatti che la creazione del nuovo organo estende ulteriormente la rete delle interconnessioni e quindi anche delle frizioni nel settore esaminato, con possibili effetti negativi sulle capacità decisionali. In altri termini, merita attenta riflessione l'opportunità di spingersi oltre un ristretto limite nella tendenza a creare un apparato nuovo, specie se di tipo ministeriale, per ciascuno dei nuovi profili «diffusi» che vengono via via identificati nelle materie amministrative.

c) La Corte ha ripetutamente sottolineato, nelle precedenti relazioni, l'esigenza di un pieno adeguamento delle strutture del Ministero del Tesoro ai compiti di centro di coordinamento e di controllo dell'intera finanza pubblica che tale Amministrazione ha assunto, in particolare, a partire dalla riforma della contabilità di Stato con la legge 5 agosto 1978, n. 468 e che tendono continuamente ad aumentare.

A tale esigenza s'intende provvedere con la presentazione di un recente disegno di legge relativo al riordinamento della Ragioneria generale dello Stato (24), che non manca tuttavia di creare duplicazioni di funzioni e sembra rispondere in prevalenza alla logica di una operazione di sistemazione del personale e di una «fuga in avanti» in questo senso.

Nel disegno di legge si prevede l'istituzione, presso la Ragioneria generale, di un «Consiglio dei consulenti economici» (presieduto dal Ragioniere generale e composto di 12 membri nominati fra i funzionari, ai quali possono aggiungersi fino a 6 membri esterni), che dovrebbe effettuare studi e ricerche nel campo dell'economia del Paese, raccordare piani e programmi formulati dalle varie Amministrazioni al fine di predisporre gli elementi economici necessari per una razionale impostazione del bilancio dello Stato annuale e pluriennale, operare stime sulla gestione di cassa del settore pubblico allargato in collegamento con la Direzione generale del Tesoro, analizzare le risultanze della gestione del bilancio e i risultati dell'attività di controllo sulla finanza pubblica per mettere in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma di governo.

Si prevede poi la più ampia automatizzazione dell'attività degli organi centrali e periferici della Ragioneria generale, con la fissazione di un organico di 300 dipendenti per la conduzione tecnica del Centro elaborazione dati e la possibilità di particolari compensi per il personale addetto al sistema informativo, in relazione alla quantità e qualità del suo impegno; s'istituisce nell'ambito dell'Ispettorato generale di finanza (per il quale viene aumentato l'organico e modificato il sistema di accesso) un servizio ispettivo sulle ragionerie provinciali; si aumenta di 2.300 unità (comprehensive delle 300 sopra indicate) la dotazione organica cumulativa del personale appartenente ai ruoli centrali e provinciali della Ragioneria di cui all'art. 5 comma secondo della legge 11 luglio 1980, n. 312.

Infine, «in relazione alle specifiche esigenze di struttura e alla particolare natura delle funzioni attribuite dalle vigenti disposizioni alla Ragioneria generale dello Stato in materia economico-finanziaria» — e in linea, del resto, con quanto già previsto in via generale nell'accordo Governo-sindacati del 29 aprile 1983 — si istituisce una nona qualifica funzionale (25), nella quale dovrebbero confluire, anche in soprannumero, il personale dei ruoli ad esaurimento previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 748/1972 e i funzionari dell'ex carriera direttiva aventi determinate qualifiche e anzianità; si prevede per tutto il personale della Ragioneria generale un autonomo procedimento di definizione dei profili professionali di cui alla legge 312/1980; si

(24) Senato della Repubblica, IX legislatura, atto n. 430.

(25) La nona qualifica viene istituita per l'espletamento dei seguenti compiti: coadiuvare il dirigente preposto all'ufficio, svolgere l'attività vicaria, svolgere l'esercizio per delega delle funzioni della prima qualifica dirigenziale, svolgere ricerche e studi sull'andamento dei fenomeni di politica economica, finanziaria e sociale.

dispone, in via transitoria e fino all'entrata in vigore del nuovo ordinamento della dirigenza statale, l'assegnazione mediante scrutinio per merito comparativo dei posti di primo dirigente dei servizi centrali e provinciali.

L'iniziativa così, da un lato — nella misura in cui riporta nell'ambito dell'apparato tradizionale compiti attribuiti ad organi *extra ordinem*, senza provvedere in ordine a questi ultimi — produce una ridondanza di strutture per funzioni sostanzialmente identiche o facilmente accorpabili (26); dall'altro — con l'introduzione di un nuovo livello funzionale dal contenuto evanescente, i rinnovati meccanismi di promozione (dalla settima all'ottava qualifica e dall'ottava alla nona), la determinazione dei profili professionali in via autonoma e l'accesso alla dirigenza per merito comparativo — scompagina il sistema della legge 11 luglio 1980, n. 312 in ciò che ha di più significativo e quasi prima ancora che abbia ricevuto attuazione, e contribuisce a costruire una dirigenza sganciata dal modello delineato nel 1972 (27).

d) L'esigenza del riordinamento delle aziende statali, e in particolare delle aziende-imprese, è uno dei profili più avvertiti nell'ambito dei problemi di riforma degli apparati statali, in relazione sia al modesto livello dei servizi resi da organismi a volte mastodontici sia ai disavanzi generalmente in aumento. (28) In proposito, le indicazioni del *Rapporto* del Ministro per la funzione pubblica sono nel senso che non si tratta di un problema istituzionale, ma aziendalistico: «com'è possibile avere un'organizzazione produttiva che sia: a) efficiente, b) gravi sul popolo di contribuenti in misura tollerabile. Le forme istituzionali sono puramente conseguenziali». (29) Da parte sua, il Senato della Repubblica, nel voto del 10 luglio 1980, ha segnalato la necessità che le aziende autonome — esclusa l'opportunità di una loro privatizzazione — siano revisionate secondo una logica che ne accentui l'autonomia e responsabilizzazione e ne eviti l'irrazionale proliferazione.

La materia è stata, subito dopo, oggetto di studio da parte di un'apposita Commissione nominata dal Ministro per la funzione pubblica, la quale ha individuato sostanzialmente due tipi di strutture a carattere aziendale: quelle la cui attività consiste in imprese di produzione di beni o servizi da cedere a terzi verso corrispettivo (aziende-imprese: Monopoli di Stato, Poste e telecomunicazioni, Telefoni di Stato, Ferrovie dello Stato) e quelle che producono servizi, anche sotto forma di attività di ricerca, per l'Amministrazione pubblica ovvero per la collettività ma in prevalenza non in vista di un corrispettivo (aziende di servizi: per esempio, l'ANAS, l'AIMA). In quella sede è stato anche proposto uno schema di disciplina-quadro, immediatamente applicabile ad alcune aziende-imprese (30), che lasciava dichiaratamente le predette strutture nell'ottica della tradizionale «azienda autonoma», pur riconoscendo la necessità di un rapporto di subordinazione «che risulti assai più attenuato rispetto all'attuale, in modo che l'azienda possa esprimere una soggettività esponenziale diversa da quella del ministero di riferimento (senza per questo dover risultare espressamente dotata di personalità giuridica distinta) e possa disporre di una propria

(26) Anche la Commissione tecnica per la spesa pubblica ha il compito di «analizzare le risultanze contabili, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma di governo»: art. 32 lett. C della legge 30 marzo 1981, n. 119. Si veda anche l'articolo 4 della legge 26 aprile 1982, n. 181, per il quale al Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, istituito presso la Segreteria generale della Programmazione economica del Ministero del bilancio, sono attribuiti «compiti di istruttoria tecnica dei piani di investimenti pubblici con speciale riguardo alla valutazione dei costi e dei benefici e in via preliminare all'esame del Comitato interministeriale per la programmazione economica e del Consiglio dei Ministri».

(27) Sulla sostanziale inattuazione della legge 312 del 1980 e sul processo di adulterazione del suo disegno si vedano le relazioni della Corte per gli esercizi 1980 (Vol. I, pp. 541.11), 1981 (Vol. I pp. 594.11), 1982 (Vol. I, parte I pp. 504.11) e il capitolo successivo di questa Sezione I^a. Sui problemi della dirigenza si vedano in particolare le relazioni per il 1980 (Vol. I, p. 559 ss.) e il 1981 (Vol. I, pp. 562 e ss.). Alle considerazioni fatte nel testo è appena il caso di aggiungere la necessità di coordinare il disegno di legge sulla Ragioneria generale dello Stato con la norma (articolo 11) sull'adeguamento degli organici della stessa Ragioneria contenuta nel disegno di legge A.S. n. 310.

(28) V. *infra*, i capitoli dedicati alle aziende FF.SS. e PP.TT.

(29) *Rapporto*, cit., punto 5.7.

(30) Quanto alle altre aziende, se ne prevedeva l'individuazione attraverso delega legislativa al Governo, con procedimento analogo a quello seguito per gli enti pubblici di cui alla legge n. 70/1975.

reale capacità di amministrazione e di gestione». Lo schema non è divenuto peraltro formale disegno di legge del Governo; il suo contenuto è stato trasfuso in una proposta parlamentare poi decaduta (31).

Del resto, nel frattempo, iniziative tra loro slegate si sono concluse con l'adozione di provvedimenti che ora hanno mantenuto la tradizionale collocazione dell'organismo riformato, limitandosi a ritocchi di contorno (32); ora hanno, almeno per certi aspetti, inserito fra le aziende precedenti strutture ministeriali (33); ora, con la denominazione di azienda, hanno creato nuovi enti pubblici destinati a svolgere servizi già affidati a ministeri (34).

Per ciò che riguarda, in particolare, l'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato — per la quale quanto più pressanti si sono manifestate le esigenze di riforma tanto più lento si è finora rivelato il processo di soddisfacimento — accanto alle numerose proposte di origine parlamentare è stato presentato nella passata legislatura un disegno di legge governativo (35) che, da un lato, attribuiva al nuovo organismo la personalità giuridica (facendone nella sostanza un ente pubblico), nella preoccupazione che «se l'Azienda rimane, come è attualmente, organo dello Stato, la realizzazione di un'ampia autonomia gestionale contabile e finanziaria deve necessariamente procedere di pari passo con tutto il processo di ammodernamento dell'Amministrazione dello Stato che, evidentemente, richiede tempi lunghi»; dall'altro, non optava *tout court* per la qualifica economica dell'ente, allo scopo di evitare che «i contenuti della presente riforma confliggano con esigenze generali di indirizzo e coordinamento nel settore pubblico» (36).

Costruzione ancor più distante dall'attuale assetto normativo dell'azienda ferroviaria è quella che — decaduta l'iniziativa testè indicata — si vuole introdurre con il disegno di legge presentato recentemente dal Governo (37), e per la quale vengono anche recuperati motivi dell'ottica CEE volti ad estendere alle aziende ferroviarie nazionali le condizioni in cui operano le imprese che gestiscono altri modi di trasporto. Il nuovo modulo «tende a diversificarsi sia dalla tradizionale entificazione della struttura (enti pubblici) che dall'istituzione e/o conservazione di un organo statale di cura e riferimento d'interessi pubblici settoriali (azienda autonoma): l'attività gestionale si imputa esclusivamente alla nuova azienda mentre i relativi effetti tendono a ricadere — a differenza che negli enti — direttamente sullo Stato». Sicché il nuovo ente — che espressamente s'ispira all'ente pubblico-impresa (tipo ENEL) e alla società di capitali affidataria di servizio pubblico direttamente disciplinato dalla legge (tipo RAI) — non ha, dell'uno, finalità proprie che non si esauriscano nella mera imprenditorialità e, dell'altra, l'ampio spettro d'indipendenza. Appartengono al livello imprenditoriale l'assoggettamento della nuova azienda («agenzia») — dotata di personalità giuridica e di autonomia amministrativa, gestionale finanziaria e contabile — alle disposizioni del libro quinto del codice civile, la piena disponibilità secondo il regime civilistico della proprietà privata dei beni mobili ed immobili affidati all'Azienda o da essa acquisiti, la determinazione delle tariffe (salvo alcune eccezioni), il regime del bilancio, al quale si applicano gli articoli 2423 e segg. c.c., la natura privatistica del rapporto di lavoro del personale (38), la riduzione a norme interne (delegificazione) delle disposizioni di legge e di regolamento riguardanti

(31) Proposta di legge del deputato Ciannamea recante «Norme per l'ordinamento delle aziende autonome dello Stato» presentata il 16 novembre 1982 (Atto Camera n. 3754).

(32) Così è accaduto per l'Azienda per gli interventi sul mercato agricolo-AIMA (legge 14 agosto 1982, n. 610): v. in proposito la relazione della Corte per l'esercizio 1982, vol. II, parte I pp. 93 e segg.

(33) V. la Cassa depositi e prestiti, riorganizzata con la legge 13 maggio 1983, n. 197 e, in proposito, i capitoli ad essa dedicati sia nella relazione della Corte per il 1982 sia nella presente (Vol. III).

(34) V. l'Azienda Autonoma per il traffico aereo generale (AAAV) (legge 23 maggio 1980, n. 242 e decreto del Presidente della Repubblica 24 marzo 1981, n. 145) e, in proposito, la relazione della Corte per il 1980, vol. II, p. 515.

(35) Istituzione e ordinamento dell'azienda nazionale delle Ferrovie (atti Camera n. 1987 e 1987-bis).

(36) V. la relazione al disegno di legge VIII Legislatura, A.C. n. 1987.

(37) IX legislatura, Camera dei Deputati, atto n. 1459.

(38) È da notare che nell'ottica tradizionale si muove però il disegno di legge governativo (presentato il 22 febbraio 1984, atto Camera n. 1327), con il quale, fra l'altro, vengono portate da 7 a 9 le categorie del personale ferroviario (esclusi i dirigenti), in attuazione di apposito accordo sindacale.

l'organizzazione e la contabilità aziendale. Mirano invece a soddisfare le istanze pubblicistiche coinvolte nell'esercizio del trasporto ferroviario i poteri affidati al Ministro (formulazione degli obiettivi che l'Azienda è tenuta a perseguire e delle direttive di politica aziendale nell'ambito degli indirizzi generali di politica dei trasporti e di quelli determinati dal CIPE; cura dell'efficienza ed economicità della gestione; approvazione del bilancio e dei programmi aziendali di concerto col Ministro del Tesoro; nomina e revoca degli amministratori; sospensione delle delibere contrastanti con gli obblighi di servizio pubblico o con le prescrizioni del piano generale dei trasporti etc.); le compensazioni per obblighi di servizio pubblico e normalizzazione dei conti, i contributi e le sovvenzioni previsti dalle norme CEE (che devono essere determinati dalla legge di approvazione del bilancio dello Stato o dalla legge finanziaria), i limiti temporanei all'autonomia aziendale che possono essere fissati dal Parlamento con la legge finanziaria in vista dell'equilibrio del bilancio, il controllo della Corte dei conti.

A proposito di questo fondamentale momento del controllo esterno, per il quale vengono richiamati gli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della legge 21 marzo 1958 n. 259, non può non osservarsi che le norme indicate si riferiscono ad una forma puramente cartolare di controllo, mentre, data la rilevanza degli interessi pubblici in gioco, un sistema più incisivo sarebbe quello di cui all'articolo 12 della legge citata che, come è noto, comporta l'assistenza di un magistrato della Corte alla seduta degli organi di amministrazione e revisione; tanto più che, nella specie, si tratterebbe proprio di ente cui lo Stato contribuisce con apporto al patrimonio (è questa l'ipotesi dell'articolo 12) e che il referto della Corte al Parlamento dovrebbe investire anche «l'efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta dall'azienda nell'esercizio esaminato».

3. La situazione degli uffici

Considerato nel suo insieme, l'apparato amministrativo statale — nonostante gli aggiustamenti qua e là ricevuti e le crescenti risorse che viene assorbendo — continua a mostrare caratteri di larga inadeguatezza, che vanno aggravandosi a mano a mano che nuovi interventi legislativi portano ad espressione e tentano di soddisfare esigenze sempre più articolate della collettività. È appena il caso di aggiungere che non solo in tal modo tendono ad eclissarsi i compiti di «servizio» propri della Pubblica Amministrazione — con la creazione e il potenziamento di circuiti surrogatori privati (istruzione, poste, sanità, etc.) che escludono i cittadini meno abbienti — ma si producono e riproducono danni economici in capo alla stessa Pubblica Amministrazione con meccanismi che possono essere ora il controllo inadeguato dell'evasione fiscale o contributiva (39); ora il mancato rispetto di termini fissati in sede comunitaria (40); ora la ritardata effettuazione di trasferimenti (dovuta anche alla c.d. «legislazione di fine anno») e i connessi indebitamenti, i cui oneri finiscono per ricadere sul bilancio dello Stato (41); ora, infine, la lentezza dei procedimenti contrattuali e le sue conseguenze finanziarie in sede revisionale (42).

Le innovazioni introdotte, del resto, pur motivate dall'urgenza di miglioramento dei servizi in questo o in quel settore, non sempre hanno raggiunto lo scopo, anzi hanno talora creato situazioni di autentico caos normativo in campi di estrema delicatezza.

Tralasciando riforme non lontane e di vasta portata, come quella sanitaria, che già richiedono profondi interventi (analogo discorso può valere per i sistemi d'intervento nei settori agricolo e

(39) V. *infra*, vol. II, cap. X (Ministero delle finanze).

(40) V. *infra*, vol. II, cap. IV (Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo - AIMA).

(41) In qualche caso, il ricorso all'indebitamento è sollecitato da inadeguati meccanismi istituzionali di finanziamento: v. *infra* vol. II, cap. VII (Ministero del commercio con l'estero), a proposito dei contributi di funzionamento degli uffici all'estero dell'Istituto per il commercio con l'estero.

(42) V. *infra*, in questa medesima parte II, sezione I, il capitolo IV dedicato all'attività contrattuale della Pubblica amministrazione e nella parte II, Sezione II, il capo XV dedicato al Ministero dei lavori pubblici.

industriale, per le provvidenze in favore dell'editoria etc.) e venendo ad interventi recentissimi, accade infatti che nell'attribuire all'Amministrazione nuovi e complessi compiti operativi non si provveda a dotarla delle corrispondenti strutture (43) o che in sede di riforma organizzativa si ometta la disciplina di carenti profili strutturali ripetutamente segnalati (44) o, nell'approntare meccanismi operativi settoriali, li si agganci al funzionamento di organismi generali non ancora costituiti (45) o si creino situazioni normative indecifrabili e paradossali (46) o, nel quadro unitario di recentissime riforme, s'introducano «alla spicciolata» e in sede di provvedimenti d'urgenza elementi frammentari che disturbano il funzionamento appena avviato dell'insieme, creando sovrapposizione di competenze e incertezze operative (47).

Quanto alla varia e specifica tipologia delle carenze, per così dire, tradizionali che entrano a comporre il quadro d'inadeguatezza dell'apparato amministrativo statale del quale si è fatto cenno, la Corte ritiene di averne fornito, da ultimo, un ampio *excursus* nella relazione relativa al 1981 e una rapida sintesi in quella riguardante il 1982, con riferimento sia alle caratteristiche delle strutture, sia agli aspetti organizzativi del personale e al problema della dirigenza, sia ai profili procedurali e tecnologici, sia infine ai rapporti con le Regioni (48). Poiché i termini della situazione non appaiono a tutt'oggi mutati, se non nel senso che si è appena detto, si rinvia alle notazioni allora formulate, che trovano del resto estesa conferma nei capitoli che seguono, dedicati alle singole amministrazioni.

(43) V. ad esempio le leggi 24 maggio 1982, n. 308 sul contenimento dei consumi energetici e 6 ottobre 1982, n. 752 in materia di politica mineraria e le considerazioni svolte dalla Corte nella relazione per il 1982, e nella presente, vol. II, cap. XIII (Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato).

(44) V. la legge 14 agosto 1982, n. 610 sul riordinamento dell'Azienda per gli interventi sul mercato agricolo e in proposito le notazioni contenute nella relazione per il 1982 e nella presente, vol. II, cap. IV.

(45) V. la legge 31 dicembre 1982, n. 979 sulla difesa del mare, le cui disposizioni presuppongono il funzionamento di un «Servizio nazionale della protezione civile» finora non istituito. V. in proposito *infra* il capitolo XVIII (Ministero della marina mercantile).

(46) V. *infra*, nel capitolo XIV (Ministero dell'interno), la confusa situazione normativa in materia di competenze per la protezione civile.

(47) V. *infra*, nel capitolo XIV (Ministero dell'interno), le considerazioni svolte sullo stato di attuazione della legge 1° aprile 1981, n. 121.

(48) V. relazione per il 1981, vol. I, pp. 565 e segg. e relazione per il 1982, vol. I, pp. 496 e segg.

PAGINA BIANCA

Capitolo III

PERSONALE

1. *Considerazioni generali.*

La situazione del pubblico impiego presenta, a partire dal 1983, caratteri così nuovi e marcati che assumono la portata di una svolta o — per mettere nella giusta luce il processo di sedimentazione e di preparazione che li ha prodotti (1) — esprimono l'affermarsi e il canonizzarsi di un modo di gestire il rapporto d'impiego che vede come protagonista istituzionale, accanto al Parlamento e al Governo, il sindacato; e non più in veste consultiva o propositiva ma nel ruolo di parte.

Sulla svolta come sopra definita hanno inciso - in modo concomitante e con effetti complementari — due accadimenti che, sia pure con connotazioni diverse, sono entrambi riconducibili a quella che viene definita la logica dello «scambio politico» o del «patto sociale», e cioè ad un modo concertato di governare, sollecitato anche dalla situazione di crisi economica. Il primo di essi, in ordine di tempo, è il protocollo sottoscritto il 22 gennaio 1983 dal Governo e dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro (c. d. «accordo Scotti»); il secondo, la legge-quadro sul pubblico impiego (legge 29 maggio 1983 n. 93).

a) Con l'accordo del 22 gennaio 1983 — che, al di là dei suoi contenuti propriamente economici, ha avuto tangibili effetti distensivi sul clima politico seguito all'apertura della vertenza sul costo del lavoro da parte della Confindustria, che il 2 giugno 1982 era giunta a disdire l'accordo sulla unificazione del punto di contingenza del 25 gennaio 1975 — Governo e parti sociali, ribadito come limite di crescita del costo del lavoro il tasso di inflazione del 13% per il 1983 e del 10% per il 1984 programmato nel 1981, hanno concordato una serie di misure riguardanti l'imposizione fiscale e gli assegni familiari, la fiscalizzazione degli oneri sociali a carico delle imprese, il contenimento degli aumenti delle tariffe e dei prezzi amministrati e sorvegliati, l'assistenza di malattia, il meccanismo della «scala mobile», la disciplina del mercato del lavoro e il ricorso alla Cassa integrazione guadagni, l'assenteismo, l'orario di lavoro, la istituzione di un «fondo di solidarietà per l'occupazione», la contrattazione collettiva e la «microconflittualità», la disciplina delle pensioni di invalidità.

Quanto ai riflessi sul pubblico impiego, può dirsi in linea generale che i pubblici dipendenti sono interessati in modo diretto o indiretto da tutto l'accordo, che, com'è facile notare, investe parte cospicua dell'area di manovra economica del Governo. In linea specifica, va aggiunto che, espressamente, i criteri stabiliti per i rinnovi contrattuali «costituiscono nello stesso tempo i criteri che verranno seguiti dal Governo nei rinnovi dei contratti per il pubblico impiego, tenuto conto delle particolari caratteristiche di quest'ultimo; che espresso riferimento anche ai pubblici dipendenti fanno altresì le clausole relative alla modifica della disciplina limitativa del diritto ai

(1) Cenni sull'origine e lo sviluppo della contrattazione collettiva nel pubblico impiego sono contenuti nella relazione della Corte per il 1981, vol. I, pp. 582 e segg.

trattamenti di malattia e alla modifica del meccanismo dell'indennità di contingenza e dell'indennità integrativa speciale; che particolare attenzione viene dedicata al pubblico impiego al fine di procedere «ad una revisione degli altri automatismi, tra cui quelli inerenti agli scatti di anzianità, per attenuarne il peso»; che, infine, puntuale riscontro nel pubblico impiego trovano le clausole relative alla istituzione di un assegno integrativo per i figli a carico di età non superiore ai 18 anni, all'occupazione a tempo parziale, alla riduzione e alla flessibilità dell'orario di lavoro, all'assenteismo.

Con questo spettro d'incidenza, l'accordo ha ricevuto attuazione, anche se incompleta (2), sia con provvedimenti legislativi (3) sia attraverso i rinnovi degli accordi collettivi di categoria che, specie nel settore privato, si sono succeduti numerosi a breve distanza dal protocollo. Nel settore pubblico, un primo gruppo di tali accordi — relativi al personale dei Ministeri, della scuola, delle regioni, degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975 n. 70, degli enti locali e delle unità sanitarie locali — è stato stipulato nella prima metà del 1983 (4); un secondo gruppo (personale ANAS, Poste e Telefoni, Polizia di Stato, Vigili del fuoco, Monopoli) tra la fine del 1983 e l'inizio del 1984; per gli altri accordi sono in corso le trattative.

Del contenuto degli accordi riguardanti il personale statale di dirà più avanti, nel paragrafo 3.

Sotto il profilo degli effetti economici della tornata contrattuale, si rileva in sede governativa che «nel complesso, con l'attuazione dell'accordo del 22 gennaio, le retribuzioni lorde — che in passato avevano mantenuto sempre una dinamica superiore a quella del costo della vita — hanno mostrato una sensibile decelerazione. Vi ha contribuito in misura rilevante l'abbassamento del tasso di indicizzazione, entrato in vigore nel febbraio di quest'anno (1983)» (5):

Con riferimento, tuttavia, alla spesa assorbita dai rinnovi contrattuali dello specifico settore del pubblico impiego e al limite di aumento del 13% rispetto ai trattamenti del 1982 posto dall'articolo 9 della legge finanziaria 26 aprile 1983 n. 130, è stato osservato in varie sedi il mancato contenimento della spesa entro il limite predetto, come risulta, del resto, dai dati di consuntivo.

Da parte governativa si è ammesso un supero di punti 1,7, chiarendo peraltro che «ciò è dovuto in parte alla crescita della indennità integrativa speciale, collegata ad un tasso inflattivo del 15% circa anziché del 13% come programmato, ed in parte ad un effettivo supero del beneficio preventivato», da interpretare però alla luce di vari fattori che giocano nel confronto col settore privato (6).

b) La legge-quadro sul pubblico impiego, ancora pressochè inattuata, costituisce il momento di sintesi più avanzato di un processo nel quale tendono a comporsi istanze di varia natura, come la nota tendenza del sindacato ad acquisire un'area operativa più ampia e garantita; obiettive esigenze di assicurare parità di trattamento tra i vari comparti del pubblico impiego in relazione agli articoli 3 e 36 della Costituzione e di superare, in prospettiva, le più stridenti differenze fra trattamenti pubblici e trattamenti privati; la necessità di pervenire ad una maggiore governabilità

(2) Il proseguimento nell'attuazione dell'accordo Scotti — in particolare per ciò che attiene alla riforma del mercato del lavoro e della disciplina della Cassa integrazione guadagni e del fondo di solidarietà — forma oggetto sia degli *Indirizzi programmatici* dell'attuale Governo sia dei documenti da esso presentati alle parti sociali il 14 febbraio 1984 in sede di trattative sul costo del lavoro.

(3) V. decreto-legge 30 dicembre 1982 n. 953 convertito in legge 28 febbraio 1983 n. 53 (modifica IRPEF); decreto legge 29 gennaio 1983 n. 17 convertito in legge 25 maggio 1983 n. 79 (fiscalizzazione degli oneri sociali, indennità integrativa speciale, maggiorazione degli assegni familiari ecc.); decreto-legge 12 settembre 1983 n. 463 convertito in legge 11 novembre 1983 n. 638 (assistenza sanitaria, limitazione dei trattamenti di malattia per i contrattisti a termine, pensioni di invalidità ecc.).

(4) Tali accordi — recepiti con i decreti del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983 nn. 344, 345, 346, 347, e 348 — riguardano la parte più numerosa dei pubblici dipendenti (circa 2.647.000 persone: v. la *Relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione per gli anni 1980 - 1981*, presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri al Parlamento, p. 358).

(5) V. la *Relazione previsionale e programmatica* per il 1984, pp. 73-74. «Una sostanziale stabilità del salario» viene anche rilevata dal Rapporto CENSIS per il 1983, che segnala anche una apprezzabile redistribuzione del reddito da lavoro dipendente attraverso la manovra sull'IRPEF e sugli assegni familiari e una modesta correzione dell'appiattimento parametrico (p. 45).

(6) V. le dichiarazioni rese dal Ministro per la funzione pubblica alla Commissione affari costituzionali del Senato il 9 novembre 1983 e la *Nota* scritta alla quale fanno riferimento (Senato della Repubblica, *Bollettino delle Giunte e commissioni*, n. 40 del 9 novembre 1983, pp. 4-5) nonché la *Relazione sullo stato della pubblica Amministrazione per gli anni 1980-1981* cit., p. 356 e ss.

dell'intero settore, in particolare sotto il profilo della spesa; l'opportunità di liberare il Parlamento dal carico degli interventi di «routine» richiesti da una materia complessa e in continuo movimento.

Scopo fondamentale della legge è il raggiungimento di risultati di omogenizzazione delle posizioni giuridiche dei dipendenti pubblici, di perequazione e di trasparenza dei trattamenti economici e di efficienza amministrativa: in quest'ottica, le sue disposizioni vengono, per così dire, potenziate ed espressamente elevate al livello di principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e a norme fondamentali di riforma economico-sociale, con l'effetto non solo di assicurare in tal modo il meccanismo tecnico costituzionale per il coinvolgimento delle regioni, rispettivamente ordinarie e speciali, (7) ma di conferire al provvedimento una maggiore significatività.

In vista dello scopo predetto, è operata una ripartizione di compiti tra legge e contratto collettivo (attraverso una riconsiderazione dell'articolo 97 della Costituzione e un taglio orizzontale della materia contemplata, sui quali la Corte si è intrattenuta nelle precedenti relazioni) (8); sono fissati i metodi, i tempi e i livelli della contrattazione con disposizioni che conferiscono un notevole grado di certezza al procedimento negoziale; è creata, col «Dipartimento per la funzione pubblica», una struttura specifica per la gestione del nuovo «sistema» (9); è affidata alla legge finanziaria la delimitazione della spesa.

La legge inoltre detta essa stessa alcuni principi normativi di omogeneità, riguardanti la classificazione del personale per qualifiche funzionali (già introdotte, com'è noto, con la legge 312/1980) (10), i profili professionali (anch'essi già previsti dalla legge 312 ma a tutt'oggi non elaborati, se non per qualche limitato settore), la mobilità, le procedure di reclutamento, la formazione e l'aggiornamento del personale, la responsabilità e le sanzioni disciplinari.

A complemento, infine, della canonizzazione della contrattazione collettiva nel settore del pubblico impiego — che lascia fuori dal proprio ambito i magistrati, i dirigenti, il personale della carriera diplomatica, il personale militare e quello della polizia di stato (per quest'ultimo vige il particolare sistema di contrattazione previsto dalla legge 21 aprile 1981, n. 121) — sono immediatamente estese ai pubblici dipendenti talune norme dello «statuto dei lavoratori» (legge 20 maggio 1970 n. 300); di altre è prevista l'estensione con provvedimenti da emanarsi in base ad accordi sindacali. Così pure, per la tutela giurisdizionale dei pubblici dipendenti, si prevede l'emanazione, in sede di revisione dell'ordinamento della giurisdizione amministrativa, di norme ispirate ai principi che regolano il processo del lavoro.

Un cenno particolare merita la struttura della contrattazione, anche per il motivo che, in linea di fatto, potrà dimostrarsi più estesa di quanto il testo legislativo non faccia di per sé ritenere.

Esso prevede infatti, nell'ordine, un livello negoziale che ha per oggetto la stessa determinazione del numero dei comparti di contrattazione collettiva e la loro composizione (gli attuali 15 comparti dovrebbero presumibilmente ridursi a 5-6, con effetti semplificativi sulle tornate contrattuali e sulla omogeneità dei trattamenti); un livello di comparto, cui, entro i limiti consentiti dalla legge, pertiene la disciplina del rapporto con riferimento ai suoi caratteri specifici definiti dal comparto; un livello intercompartimentale, destinato alla disciplina di specifiche materie comuni ai vari comparti (aspettative, congedi, trattamenti di missione ecc.; l'elenco non è tassativo e le predette materie possono essere «concordate» tra le parti); infine, un livello

(7) È tuttavia da tener presente la specifica formulazione dell'art. 14 lett. 9) dello Statuto della Regione Siciliana, per il quale l'Assemblea ha competenza esclusiva in materia di stato giuridico ed economico dei dipendenti regionali, fra l'altro «senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano».

(8) V. la relazione per il 1981, vol. I, p. 586 e segg. e la relazione per il 1982, vol. I, p. 502 e segg.

(9) Sul Dipartimento per la funzione pubblica, si veda il capitolo precedente, dedicato all'organizzazione della p. a.

(10) V. al riguardo le considerazioni svolte dalla Corte nelle relazioni per il 1980 (vol. I, p. 541 e segg.) e per il 1981 (vol. I, pp. 587 e segg.).

decentrato, per la disciplina, entro l'ambito segnato dagli altri accordi, dell'organizzazione del lavoro, dei carichi di lavoro ecc. presso singole branche della Pubblica amministrazione o per singoli enti, anche per aree territorialmente delimitate negli accordi di comparto (si potranno avere allora accordi articolati, relativi per esempio ad un ministero, e accordi più propriamente decentrati, relativi ad uffici periferici delle varie amministrazioni).

Va però tenuto presente che — come mostrano l'accordo del 22 gennaio 1983 e le trattative sul costo del lavoro del febbraio 1984 — si è accentuata l'incidenza del momento «confederale», nel quale tende a realizzarsi una partecipazione alla definizione dei contenuti sostanziali degli accordi subordinati e a costituirsi pertanto un ulteriore essenziale livello anche per la contrattazione nel settore del pubblico impiego.

c) Le vicende sopra esaminate — considerando l'assetto del personale e i problemi della sua gestione nel quadro complessivo della Pubblica Amministrazione — presentano aspetti positivi. Nella stessa ottica, peraltro, il nuovo corso non manca di destare qualche preoccupazione, ove si tengano presenti, a fronte della rilevata tendenza del sindacato a guadagnarsi aree d'incidenza più vaste, la delicatezza di taluni profili della disciplina negoziale, la determinazione talora incerta tra area della legge e area del contratto, l'ambito ridotto che la contrattazione inevitabilmente lascerà all'esercizio di significativi poteri dirigenziali (11), il carattere impersonale della Pubblica Amministrazione.

È appena il caso di notare inoltre - a corollario delle considerazioni svolte nel capitolo precedente — che al miglioramento dell'assetto del personale (ove pure non mancano in realtà gravi fenomeni di deterioramento, quali la prolungata inattuazione della legge 312/1980 e la tendenza a lacerarne il tessuto) (12) non corrisponde un coevo processo di riforma delle strutture amministrative, cioè la creazione delle condizioni necessarie per una utilizzazione del personale adeguata alle esigenze dei servizi. Sicchè pubblico impiego e Pubblica amministrazione tendono a estranearsi sempre di più e il pubblico impiego sembra, in larga misura, trovare in se stesso il principio della propria giustificazione, al di là di precisi collegamenti con la funzione di servizio.

Com'è stato già sottolineato in precedenti relazioni della Corte, i profili di autogestione manifestano, nell'attuale momento storico, un rilievo prevalente.

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

La legge-quadro è venuta così a formare, sia pure in via successiva e di raccordo, lo sfondo unitario sul quale si collocano i vari sistemi normativi settoriali del pubblico impiego (dello Stato, delle regioni, degli enti locali, degli enti pubblici istituzionali, delle unità sanitarie locali).

Per ciò che riguarda l'impiego statale, come si è visto, la legge predetta ha, fra l'altro, ribadito principi già introdotti, nella stessa ottica di omogeneizzazione e perequazione dei trattamenti, con la legge 11 luglio 1980 n. 312, come quelli relativi alla classificazione del personale per qualifiche funzionali, al suo inserimento in profili professionali, alla mobilità, al reclutamento per concorso, alla qualificazione professionale. Su questo stesso piano dei rapporti tra i due provvedimenti, va tuttavia osservato che non sempre la legge-quadro ha corrisposto alle previsioni o anticipazioni della legge 312: così, mentre essa ha provveduto in materia di disciplina dei concorsi, è rimasto senza concreto aggancio il rinvio contenuto nell'articolo 19 della legge 312, per il quale «con una

(11) Negli *Indirizzi programmatici* del Governo, nel quadro dei problemi di riorganizzazione dell'Esecutivo, si fa espresso riferimento alla «garanzia di un effettivo esercizio di responsabilità decisionali per i dirigenti».

(12) V. in proposito, nelle relazioni della Corte relative agli anni 1980, 1981 e 1982, i capitoli del vol. I dedicati al personale e, inoltre, il paragrafo seguente di questo capitolo.

legge-quadro sul pubblico impiego verrà costituito l'organo centrale per l'amministrazione del personale statale e saranno dettate norme per l'istituzione dei ruoli unici nazionali medesimi». Altri infatti sono i compiti che sono stati affidati al Dipartimento della funzione pubblica, previsto dall'articolo 28 della legge-quadro (13).

Tralasciando, però, queste sfasature — che trovano ovvia spiegazione nel modo in cui cronologicamente si è realizzato il rapporto tra legge generale e legge particolare e nella rimeditata soluzione di singoli problemi — di gran lunga più grave appare la situazione creatasi dopo l'entrata in vigore della legge 312 per effetto di ritardi così cospicui che, a distanza di quattro anni, ne fanno un provvedimento pressochè inattuato e di altri fattori che hanno inciso e tendono ad incidere sulla sua stessa struttura normativa in modo da stravolgerla.

La Corte ha già svolto ampie considerazioni sull'impalcatura generale della legge, mettendo in luce, accanto agli aspetti positivi, anche alcune soluzioni che sembrano contraddire, nello stesso contesto, i principi ai quali la legge espressamente s'ispira (14) (avanzamento generalizzato del personale in sede transitoria, eccessiva ampiezza della riserva di posti a favore del personale in servizio alla data di entrata in vigore della legge, inquadramento di numerose categorie di personale precario, penalizzazione della seconda metà del periodo di servizio quanto a progressione economica (15), assenza di stimoli al lavoro ecc.).

È stato anche segnalato che lo stesso impianto normativo della legge 312 postula, per il suo completamento, l'emanazione di ulteriori atti legislativi (se ne è visto un caso nella legge-quadro) e richiede, per la sua attuazione, una serie compressa di atti, talora in rapporto di condizionamento; che la legge ha collegato la decorrenza dei propri effetti economici ad un momento in cui non erano stati ancora compiuti numerosi riconoscimenti di servizi e ricostruzioni di carriera, con l'effetto di creare ulteriori intralci applicativi; che, già sin dal primo anno della sua vigenza, ha subito ogni possibile tipo di modifica, anche in punti fondamentali; che numerose sono state le questioni interpretative sorte in sede di controllo, anche a causa di mancati o insufficienti raccordi della nuova con la precedente normativa (16).

A tutt'oggi — tralasciando l'inquadramento provvisorio del personale ai fini della corresponsione dei nuovi livelli retributivi e taluni altri aspetti marginali del provvedimento — nulla è stato attuato delle disposizioni portanti, come quelle relative alla definizione dei profili professionali (articolo 3), tranne che per il personale non docente delle università (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 settembre 1981) (17); alla dotazione organica complessiva di ciascuna qualifica funzionale, da farsi con legge sulla base delle esigenze globali delle Amministrazioni interessate (articolo 5 comma primo: è facile notare quanto un simile adempimento sia collegato con la riforma delle strutture amministrative); ai contingenti di qualifica, in attesa della legge ora indicata (articolo 6 comma primo); al regolamento per le prove di esame (articolo 7 comma secondo) (18); alle norme sul conferimento di posti riservati (come si è detto, in

(13) Sulle caratteristiche del Dipartimento, si veda il paragrafo 2 del precedente capitolo. Quanto all'organo per la gestione unitaria del personale, il disegno iniziale della legge-quadro (Camera dei deputati, VIII legisl., atto n. 678) conteneva esso stesso una norma di rinvio, caduta nella stesura finale del provvedimento insieme con quelle relative al Servizio centrale di economia del lavoro e all'osservatorio per il mercato del lavoro. Sui ruoli unici (anche dirigenziali) v. le relazioni della Corte per il 1980 (vol. I, pp. 552-554) e per il 1981 (pp. 600-601).

(14) V. la relazione della Corte per l'esercizio 1980, vol. I, pp. 541-551.

(15) Anche di recente è stato osservato, in sede parlamentare, che «lo sviluppo economico della carriera dei dipendenti dello Stato è tale da incentivare la permanenza in servizio fino al conseguimento di quindici-sedici anni di anzianità, favorendo invece, di fatto, dopo tale periodo la propensione al pensionamento» (Senato della Repubblica, *Bollettino delle giunte e commissioni*, Affari costituzionali, 1° dicembre 1983).

(16) Su tutto ciò si vedano le relazioni della Corte per gli esercizi 1981 (vol. I, pp. 594 ss.) e 1982 (vol. II, pp. 504 e ss.).

Questioni sorte in sede di applicazione della legge 312, sono state, più recentemente, definite con le pronunce della Sezione controllo Stato della Corte 20 dicembre 1982 n. 1304, 28 gennaio 1983 n. 1307, 18 febbraio 1983 n. 1315 e 1316, 18 marzo 1983 n. 1325 e 1330, 15 aprile 1983 n. 1339, 13 maggio 1983 n. 1351.

(17) Nell'accordo Governo-sindacati del 29 aprile 1983 per il personale dei Ministeri è previsto l'inquadramento definitivo nei profili professionali entro il 31 dicembre 1983.

(18) V. però il decreto ministeriale 20 maggio 1983, recante la normativa concorsuale del personale non docente delle università, in relazione ai profili professionali indicati nel decreto P.C.M. 24 settembre 1981; con tale decreto si dà attuazione all'articolo 84, comma secondo, della legge 312.

misura elevatissima: l'80% di quelli disponibili dopo l'inquadramento definitivo) al personale in servizio, da attribuirsi mediamente concorso interno nazionale (articolo 9 comma secondo); alla determinazione, con legge, di nuovi criteri di valutazione ai fini dell'accelerazione o del rallentamento nella progressione economica del personale per merito o demerito (articolo 22 ultimo comma) (19); alla riforma dello stato giuridico ed economico della dirigenza, che andrebbe raccordata col nuovo assetto del restante personale (articolo 133 comma primo) (20).

A parte però la stasi attuativa della legge, ciò che più preoccupa sono i fenomeni d'involuzione del sistema da essa instaurato e ora, come si è visto, confermato dalla legge-quadro, fenomeni che, naturalmente, tanto più hanno modo di manifestarsi quanto più si allungano i ritardi.

A tale riguardo, segnali eloquenti appaiono, fra gli altri, le norme contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982 n. 340 relativo all'ordinamento del personale e all'organizzazione degli uffici dell'Amministrazione civile del Ministero dell'interno e le nuove clausole dell'accordo Governo-sindacati del 29 aprile 1983 in tema di livelli retributivi del personale ministeriale.

Col primo provvedimento — emanato in base alla delega contenuta nella legge 1° aprile 1981 n. 121 — si dispone, fra l'altro, che i profili professionali del personale interessato «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 procedura (articolo 10); s'introducono nuovamente promozioni mediante scrutini per merito comparativo per il passaggio alle qualifiche di consigliere di prefettura e di consigliere di ragioneria, di direttore di sezione e di direttore di sezione di ragioneria, di vice prefetto e di direttore aggiunto di divisione di ragioneria (articolo 16); si procede ad un notevole aumento dell'organico, sganciato dalle previsioni degli articoli 5 e 6 della legge 312.

L'accordo indicato, a sua volta, prevede l'adozione, nelle sedi competenti, di iniziative per la istituzione di un nono livello funzionale, e un'iniziativa in questo senso è quella adottata con la presentazione del recente disegno di legge governativo sul riordinamento della Ragioneria generale dello Stato (21).

In questo progetto — oltre ad un aumento di 2300 unità della dotazione organica cumulativa del personale appartenente ai ruoli centrali e periferici della Ragioneria e ad un procedimento autonomo di definizione dei profili professionali del personale — si prevede, «in relazione alle specifiche esigenze di struttura e alla particolare natura delle funzioni attribuite dalle vigenti disposizioni alla Ragioneria generale dello Stato in materia economico-finanziaria», l'introduzione di una nona qualifica funzionale per l'espletamento di compiti indeterminati, quali: coadiuvare il dirigente preposto all'ufficio, svolgere l'attività vicaria, svolgere l'esercizio per delega delle funzioni della prima qualifica dirigenziale, svolgere ricerche e studi sull'andamento dei fenomeni di politica economica, finanziaria e sociale. In questa qualifica dovrebbero confluire, anche in soprannumero, il personale dei ruoli ad esaurimento previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748/1972 e i funzionari dell'ex carriera direttiva aventi determinate qualifiche e anzianità (22). Anche in tale contesto di prevedono promozioni per merito comparativo dalla settima all'ottava qualifica e dall'ottava alla nona, al compimento di determinate anzianità.

(19) Alla «rigorosa ripresa dell'attuazione della legge 312 per le parti concernenti la rinnovazione degli organici sulla base della ricognizione dei fabbisogni e l'introduzione del merito come criterio per l'accelerazione o la decelerazione delle carriere» si accenna negli *Indirizzi programmatici* dell'attuale Governo.

(20) In proposito v. ora il disegno di legge A.C. n. 640.

(21) Senato della Repubblica, IX Legislatura, atto n. 430, sul quale v. pure il precedente capitolo, paragrafo 2 lett. c).

(22) Anche per il personale FF.SS., il disegno di legge governativo presentato il 22 febbraio 1984 (atto Camera n. 1327) prevede l'aumento da sette a nove del numero delle categorie dei dipendenti, (in relazione all'accordo sindacale intervenuto per il triennio 1981-1983); l'ottava categoria dovrebbe essere quella di «coordinatore-vice dirigente»; la nona, quella di «vice dirigente». Una nona qualifica (esperto di gestione) è prevista per il personale degli enti pubblici di cui alla legge 70/1975 dalle norme collettive recepite con il decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983 n. 346 (articolo 8), che prevedono anche, nell'ambito della qualifica di assistente tecnico professionale, il livello differenziato di «specialista tecnico degli enti di ricerca» (art. 9).

Se ora si vuole tentare una linea di spiegazione complessiva di questi e analoghi fenomeni, tenendo conto degli ammaestramenti di passate esperienze, la riflessione è sollecitata a muoversi in direzione delle seguenti conclusioni:

1) sia la disciplina della dirigenza sia quella del restante personale sono state adottate e procedono senza alcun collegamento con la riorganizzazione delle strutture amministrative;

2) come l'assetto della dirigenza si è realizzato in difformità dal modello normativo per essa introdotto nel 1972, così l'assetto del restante personale tende a sfuggire al sistema della legge 312: nell'uno e nell'altro caso, la divergenza dal modello ha luogo però a partire dai miglioramenti economici che esso assicura, là con meccanismi verticali, qui con meccanismi orizzontali;

3) tanto per la dirigenza quanto per il restante personale gli aspetti normativi che più tendono a restare inoperanti sono quelli che attengono alla qualificazione (professionalità e merito) e all'efficienza;

4) il senso dei processi in corso di svolgimento nell'uno e nell'altro comparto (diffusione dell'accesso alla dirigenza mediante scrutinio per merito comparativo (23); allungamento verso l'alto della serie delle qualifiche funzionali; ripensamento delle medesime in chiave di «ritorno all'antico») potrebbe avere, in prospettiva, da un lato, la ricomposizione dell'antica carriera direttiva attraverso un «passaggio morbido» alla dirigenza e, dall'altro, la riconquista, per tutto il personale, di una progressione verticale (garantita) che l'attuale assetto esclude.

Se ciò accadesse, entrambe le riforme della disciplina del personale — quella del 1972 e quella del 1980 — si rivelerebbero soltanto meccanismi complicati e costosi (non solo sotto l'aspetto economico) per fini raggiungibili in modo assai più semplice.

3. *Il trattamento economico*

Il trattamento economico del personale statale ha subito, nel corso del 1983, modifiche sia nella componente stipendiale sia nella parte accessoria.

In linea generale, tuttavia, non può dirsi che agli aumenti retributivi intervenuti abbia fatto riscontro un aumento di produttività, nonostante esplicite indicazioni in questo senso contenute tanto nei testi legislativi quanto negli accordi sindacali. Sembra difficile, del resto, che principi di rendimento dell'azione amministrativa come quelli codificati negli articoli 21 e 22 della legge 312 e ripresi nella tornata contrattuale per il triennio 1982-1984 — ove ad essi non si voglia dare un significato di pura «facciata» — possano trovare applicazione adeguata prima e indipendentemente dalla rifondazione delle strutture amministrative.

Non può inoltre trascurarsi la mancata acquisizione (o quanto meno pubblicazione) dei codici di autoregolamentazione del diritto di sciopero, in relazione all'espresso disposto dall'articolo 11 della legge-quadro sul pubblico impiego (24).

a) Per ciò che riguarda il personale soggetto alla contrattazione (25), i nuovi stipendi annui lordi iniziali vanno da un minimo di 3.300.000 (primo livello) ad un massimo di 7.700.000 (ottavo livello) (26). Essi decorrono dal 1° gennaio 1983, entrano a regime il 1° gennaio 1985 (27) e — negli

(23) Oltre ai due provvedimenti da ultimo indicati nel testo, si v. la norma generale transitoria di cui all'art. 1 lett. a) del disegno di legge A.C. n. 640, recante norme di accesso alla dirigenza statale.

(24) Questo tratto è comune a tutti i decreti di recepimento adottati nel giugno 1983.

(25) Gli accordi finora raggiunti in ordine al trattamento del personale statale sono stati recepiti con i decreti del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983 n. 344 (personale dei Ministeri) e n. 345 (personale della scuola), 15 marzo 1984 n. 52 (personale dell'ANAS) e n. 53 (personale delle aziende dipendenti dal Ministero PP.TT.), 10 aprile 1984 n. 91 (personale dei monopoli di Stato), e n. 210 (Vigili del fuoco). Per il personale della polizia di Stato, l'accordo, siglato il 15 dicembre 1983, è stato recepito con decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1984, n. 69. Per la sua copertura finanziaria è stata emanata la legge 20 maggio 1984 n. 34.

(26) Per il personale della polizia di Stato gli stipendi vanno da 4.400.000 (quarto livello) a 8.470.000 (livello ottavo-bis).

(27) La validità giuridica degli accordi è: 1° gennaio 1982-31 dicembre 1984; la validità economica: 1° gennaio 1982-30 giugno 1985.

importi effettivamente corrisposti in relazione allo scaglionamento percentuale dell'onere finanziario (28) — hanno effetto sulla tredicesima mensilità, sul trattamento ordinario di quiescenza, normale e privilegiato, sull'indennità di buonuscita e di licenziamento, sull'assegno alimentare (29), sull'equo indennizzo, sulle ritenute previdenziali e assistenziali e i relativi contributi. In linea con l'indirizzo volto al contenimento degli automatismi retributivi adottato, come si è visto, nell'Accordo del 22 gennaio 1983, la progressione economica si sviluppa in otto classi biennali di stipendio non più dell'8% ma del 6%, computato sullo stipendio iniziale di livello, e in successivi aumenti periodici biennali del 2,50%, computati sull'ultima classe di stipendio. Per il personale delle aziende dipendenti dal Ministero della PP. e TT., la progressione è formata da otto classi biennali di stipendio in cifra fissa e da sette successivi aumenti periodici biennali, sempre in cifra fissa. Sul carattere piatto e non incentivante di entrambi questi meccanismi non possono che ribadirsi le considerazioni già svolte nel paragrafo precedente, a proposito della legge n. 312/1980, dalla quale hanno preso l'avvio.

Oltre agli stipendi sono stati disciplinati in sede di contrattazione taluni emolumenti complementari propri di ciascun settore.

Così, per il personale dei Ministeri e le categorie equiparate, sono stati introdotti a partire dal 1984 un «compenso incentivante» di carattere generale (30) e compensi incentivanti legati al conseguimento di specifici obiettivi.

Quanto al primo, la cui misura è stata fissata in lire 85.000 mensili lordi per l'ottava qualifica funzionale, è demandato al Presidente del Consiglio dei Ministri stabilirne — con decreto da emanarsi previo accordo sindacale — le misure per le restanti qualifiche funzionali in proporzione dell'ammontare degli stipendi, i criteri e le modalità di corresponsione (per non più di undici mesi l'anno) «in relazione al conseguimento di obiettivi generali stabiliti dalle singole Amministrazioni, all'effettiva presenza in servizio, al pieno rispetto dell'orario d'obbligo e ad ogni altra eventuale condizione al fine di migliorare l'efficienza del servizio», le maggiorazioni delle misure di base in relazione a specifiche effettive prestazioni lavorative. Tale compenso — che sostituisce compensi e indennità comunque collegati con le effettive prestazioni ordinarie di servizio — viene finanziato con i fondi destinati a remunerare il lavoro straordinario nei normali limiti orari, con quelli stanziati per i compensi e le indennità da sopprimere e con fondi ulteriori. Il decreto è stato emanato di recente. Ciò che occorrerebbe comunque evitare è che, sul piano pratico, l'indicato compenso — pur costituendo elemento di razionalizzazione nel settore delle competenze accessorie ed un freno per l'assenteismo — lungi dal sortire effetti incentivanti, resti un puro compenso di «mantenimento», al pari delle indennità e dei compensi che va a sostituire.

A tutt'oggi, non risultano attivati i compensi incentivanti per il conseguimento di obiettivi prefissati, sulla base di programmi o progetti finalizzati predisposti dalle singole Amministrazioni.

Per il personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia, il relativo accordo fissa le misure dell'indennità mensile pensionabile introdotta con l'articolo 43 della legge 1° aprile 1981 n. 121, misure che, a decorrere dal 1° gennaio 1984, vanno da un minimo di lire 265.000 per l'agente ad un massimo di lire 550.000 per il vice questore aggiunto (31).

Con la legge 20 marzo 1984 n. 34, che provvede alla copertura del decreto del Presidente della Repubblica che attua l'accordo, l'indennità pensionabile viene estesa con modalità varie, oltre ai

(28) A seconda degli accordi, i benefici sono scaglionati nel modo seguente: 35-40% al 1° gennaio 1983; 70-85% al 1° gennaio 1984; 100% al 1° gennaio 1985. Per una valutazione, riferita a ciascun settore della contrattazione, dello «spendibile medio individuale» per il triennio, del beneficio medio mensile a regime per dipendente nonché del costo complessivo di ciascun accordo, si veda l'apposito capitolo della *Relazione sullo stato della pubblica Amministrazione* per gli anni 1980-1981, cit.

(29) Circa la base di commisurazione dell'assegno alimentare, v. la deliberazione della Sezione controllo Stato indicata *infra*.

(30) Un'indennità d'incentivazione era stata introdotta con legge 10 maggio 1983 n. 188 per il personale civile del Ministero della difesa.

(31) Vengono soppressi l'assegno personale di funzione previsto dall'art. 143 della legge n. 312/1980 e l'indennità d'istituto di cui alla legge 1054/70 e successive modifiche e integrazioni, salvo il supplemento giornaliero: art. 2 legge 20 marzo 1984 n. 34.

dirigenti della Polizia di Stato che espletano funzioni di polizia (da un minimo di 565.000 a un massimo di 700.000 mensili), anche ad altre categorie di personale dello stesso Ministero dell'interno nonché al personale dell'Arma dei carabinieri e dei corpi della guardia di finanza, degli agenti di custodia e forestale dello Stato (a questo personale viene esteso, più in generale, l'intero trattamento economico previsto per la Polizia di Stato) (32).

Per quanto riguarda il personale dell'ANAS e quello delle aziende dipendenti dal Ministero PP.TT., sono modificate le misure mensili del premio di produzione e, rispettivamente, esteso il compenso d'intensificazione e ritoccati i presupposti per la attribuzione del compenso annuale d'incentivazione.

Modifiche sono anche apportate alle misure del premio di rendimento industriale e dei compensi d'incentivazione alla produttività fruiti dal personale dell'Amministrazione dei monopoli di Stato.

Comuni ai comparti sopra indicati, o ad alcuni di essi, sono infine le nuove modalità di calcolo della misura oraria del compenso per lavoro straordinario (in attesa di una nuova disciplina delle relative prestazioni per tutto l'arco del pubblico impiego) e la riduzione dell'orario di lavoro settimanale del personale operaio (da quaranta ore, gradualmente, a 38; da 39 a 37 per il personale PP.TT.).

b) Quanto al trattamento del personale dirigente, esso ha continuato a svolgersi in chiave di continuata provvisorietà, sganciato sia dal modello di dirigenza delineato nel decreto del Presidente della Repubblica n. 748/1982 sia da un qualsivoglia nuovo modello, finora rinviato; e ciò con evidenti riflessi negativi sull'assetto generale della categoria.

Dopo la proroga (33) al 30 giugno 1983 dei miglioramenti concessi con il decreto-legge 6 giugno 1981 n. 283 (convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 1981 n. 432) e già in precedenza prorogati (34), una ulteriore proroga dei medesimi (fino al 31 dicembre 1983) è stata disposta con il decreto-legge 12 settembre 1983 n. 463 convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 1983 n. 638 (articolo 25 comma decimo); e un'altra ancora (fino al 31 marzo 1984) con il decreto-legge 21 gennaio 1984 n. 3 convertito nella legge 22 marzo 1984 n. 29. La legge 17 aprile 1984 n. 79, infine, ha prorogato il predetto trattamento al 31 dicembre 1984, maggiorando, a partire dal 1° gennaio 1984, gli stipendi iniziali annui lordi del 13 per cento, riducendo al 6% il valore di ciascuna delle otto classi di stipendio, ed estendendo ai dirigenti i compensi incentivanti introdotti per il restante personale a seguito della contrattazione collettiva (35).

Il provvedimento dispone anche in oltre alla misura oraria del compenso per il lavoro straordinario del personale dirigenziale e disciplina il nuovo trattamento economico dei professori universitari.

c) In tema di trattamento economico accessorio a carattere generale, varie sono le recenti vicende normative dell'indennità integrativa speciale che, com'è noto, costituisce il meccanismo di «scala mobile» nel settore del pubblico impiego e viene quindi considerata fattore eminente di

(32) La legge n. 34/1984 provvede anche a definire i nuovi stipendi dei militari delle Forze armate fino al grado di tenente colonnello compreso (art. 4). Con la legge 23 marzo 1983 n. 78 sono state rideterminate l'indennità operativa di base spettante a tutto il personale militare e le altre indennità «fondamentali» legate a specifici impieghi.

(33) La proroga (disposta con decreto-legge 27 settembre 1982 n. 681 convertito, con modificazioni, nella legge 20 novembre 1982 n. 869), reca le seguenti aggiunte:

a) maggiorazione degli stipendi iniziali nella misura del 12,20%, 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% ciascuna, accanto ad aumenti biennali del 2,50%;
d) determinazione dei nuovi stipendi sulla base degli anni di effettivo servizio (beneficio del 2% per ogni anno di effettivo servizio di ruolo, applicato a varie fasce stipendiali, a seconda della qualifica).

(34) Fino al 30 giugno 1982: legge 22 gennaio 1982 n. 6.

(35) Le disposizioni della legge 79/1984 sui compensi incentivanti (che cessano di avere efficacia il 31 dicembre 1984) non si applicano ai dirigenti generali, per i quali è previsto un «assegno temporale mensile» di misura corrispondente alla media del compenso incentivante attribuito ai dirigenti superiori della stessa Amministrazione.

lievitazione del costo del lavoro nel predetto settore. Tali vicende — che, anche per gli strumenti normativi adoperati e la scarsa chiarezza dei testi, hanno determinato vive proteste del personale interessato e, nel quadro della intera manovra del Governo per il contenimento del costo del lavoro, hanno avuto riflessi politici di rilievo — si sono concluse da poco.

Con l'articolo 3 del decreto-legge 29 gennaio 1983 n. 17, convertito con modificazioni nella legge 25 marzo 1983 n. 79, è stata azzerata la base di riferimento per il calcolo dei punti di variazione dell'indice del costo della vita ai fini delle variazioni della misura dell'indennità per il personale statale in attività di servizio; la nuova base è stata fissata nel trimestre agosto-ottobre 1982, reso uguale a 100. Contemporaneamente, però, è stato notevolmente elevato (da lire 2.389 a lire 6.800) il valore di ciascun punto di variazione.

Per l'articolo 10 dello stesso provvedimento (articolo del quale si ricordano la laboriosa gestazione e le difficoltà interpretative, che hanno dato luogo a due pronunce della Corte) (36), i dipendenti che hanno presentato domanda di pensionamento a partire dal 29 gennaio 1983, hanno diritto all'indennità integrativa nella misura di un quarantesimo per ogni anno di servizio utile ai fini del trattamento di quiescenza, dell'importo dell'indennità stessa spettante al personale collocato in pensione con la massima anzianità di servizio, salvo l'importo di lire 448.554 dovuto al personale in quiescenza per il mese di gennaio 1983 e il riassorbimento della differenza tra tale importo e quello effettivamente dovuto. Le variazioni dell'indennità sono riconosciute per l'intero importo dalla data del raggiungimento dell'età per il pensionamento da parte del titolare della pensione ovvero dalla data di decorrenza della pensione di reversibilità a favore dei superstiti. Con il medesimo articolo, per le pensioni attribuite ai sensi dell'articolo 42 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973 n. 1092 (cioè con abbuono di cinque anni sull'anzianità minima ordinariamente richiesta, in favore delle impiegate coniugate o con prole) e decorrenti dal 29 gennaio 1983, la decorrenza è stata differita al termine del periodo di tempo pari all'aumento di servizio utile concesso per il conseguimento dell'anzianità minima (37).

Mediante l'articolo 3 del decreto-legge 15 febbraio 1984 n. 10 — emesso a seguito dell'intesa raggiunta dal Governo con la maggior parte delle organizzazioni sindacali il 14 febbraio 1984 — sono stati, per così dire, prestabiliti, per il 1984, i punti di variazione della misura di indennità di contingenza (e altre analoghe) per i lavoratori privati e dell'indennità integrativa speciale per i dipendenti pubblici; essi sono stati predeterminati in non più di due dal 1° febbraio, non più di due dal 1° maggio, non più di due dal 1° agosto e non più di tre dal 1° novembre 1984.

Dopo la mancata conversione del predetto decreto-legge, la materia è stata nuovamente disciplinata col decreto-legge 17 aprile 1984 n. 70, convertito con modificazioni nella legge 12 giugno 1984, n. 219, che, disponendo per il solo semestre febbraio-luglio 1984, ha fissato i predetti punti di variazione in due dal 1° febbraio e in non più di due dal 1° maggio.

L'indennità integrativa speciale, fissata in misura uguale per tutti i dipendenti in servizio (38), continua comunque a costituire, com'è stato già altre volte sottolineato, un meccanismo di appiattimento retributivo.

d) Modifiche ha ricevuto anche la disciplina delle quote di aggiunta di famiglia (come, del resto, degli assegni familiari dei lavoratori privati) per i figli minori ed equiparati, i cui importi sono stati rimodellati, con l'introduzione di un assegno integrativo, in relazione al reddito

(36) Sezione controllo Stato, 30 settembre 1983 n. 1376 e 10 novembre 1983 n. 1391.

(37) V. in proposito anche gli ultimi tre commi dell'art. 21 della legge finanziaria 27 dicembre 1983 n. 730.

(38) Da ultimo, col decreto ministeriale 10 maggio 1984, l'ammontare mensile dell'indennità è stato fissato, per il personale statale in attività di servizio, in lire 679.141.

Per il personale in quiescenza, si veda il nuovo sistema di indicizzazione di cui con l'articolo 21 della legge finanziaria 27 dicembre 1983 n. 730 e al d. int. 24 febbraio 1984.

familiare e al numero dei figli, con l'articolo 5 del citato decreto legge n. 17/1983 (39). Con l'articolo 20 della legge finanziaria 27 dicembre 1983 n. 730, poi, è stata disposta, a decorrere dal periodo di paga in corso al 1° gennaio 1984, la cessazione delle quote di aggiunta di famiglia o trattamenti analoghi, anche qui a partire da taluni valori del reddito familiare e in relazione al numero delle persone a carico dei soggetti percettori (40).

4. Consistenza del personale e reclutamento. Spesa.

Considerata nei suoi termini generali, la situazione del personale statale — la cui consistenza al 1° gennaio 1983 era di 2.274.602 unità (comprese quelle delle aziende), con un aumento dell'1,3% rispetto all'anno precedente (41) — appare dominata da fattori di stasi, sospesa com'è tra la mancata attuazione dei nuovi modelli normativi, le istanze di nuovi spazi occupazionali e contingenti linee di politica legislativa che limitano il «turn-over».

Della legge 312 del 1980 e dei riflessi generali della sua inattuazione si è detto nelle pagine che precedono. Qui basterà aggiungere che lo stato di cose indicato si riflette anche in settori particolari, come quello dell'occupazione giovanile, dove la mancata revisione delle dotazioni organiche del personale, determinata a sua volta dalla mancata identificazione dei profili professionali, costituisce un ostacolo all'immissione in ruolo in tempi accettabili dei giovani risultati idonei negli esami previsti dalla legge 29 febbraio 1980 n. 33, ai quali è riservato il 50% dei posti disponibili presso le varie Amministrazioni (42).

Quanto al secondo degli indicati motivi, negli *Indirizzi* del Governo, fra gli obiettivi per i vari flussi di spesa nel triennio 1984-1986 viene incluso «un incremento della spesa per il pubblico impiego coerente con la crescita triennale del PIL, con retribuzioni reali costanti e con lo spazio per un incremento dei posti di lavoro percentualmente contenuto al di sotto della crescita predetta»; e, a questo riguardo, si indicano le aree che presentano carenze di personale non tutte copribili attraverso processi di mobilità (cancellerie giudiziarie, uffici finanziari periferici, uffici del lavoro ecc.) e si individuano, specie con riferimento al Mezzogiorno, nuove aree di funzioni finora trascurate (difesa del suolo, sviluppo tecnologico dell'agricoltura, conservazione e valorizzazione turistica del patrimonio storico-culturale, recupero del patrimonio abitativo ecc.).

In luogo, però, dei concreti provvedimenti volti a consentire il soddisfacimento di questa istanza — quanto meno nei limiti delle carenze di personale, specialmente tecnico, che in alcuni casi appaiono gravi (43) — le esigenze della manovra economica del Governo hanno condotto, tanto per il 1983 quanto (con qualche temperamento) per il 1984, al blocco delle assunzioni nel settore pubblico (44), blocco che per le Amministrazioni statali — nonostante i numerosi

(39) La tabella allegata a tale decreto è stata sostituita dapprima con quella allegata al decreto-legge n. 10/1984, non convertito, e successivamente con quella allegata al decreto-legge 17 aprile 1984 n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 giugno 1984, n. 219.

(40) In materia di trattamento economico sono intervenute nel corso del 1983 e fino ad oggi numerose pronunce della Sezione del controllo Stato, fra le quali si ricordano — oltre quelle già indicate nel paragrafo 2 e specificamente connesse con l'applicazione della legge 312/1980 — le seguenti: 28 gennaio 1983 n. 1308 (estensione al personale degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria e talsiografica del trattamento previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 1980 n. 382 per i docenti universitari); 18-25 febbraio 1983 n. 1317 (applicazione dell'articolo 18 ultimo comma del decreto del Presidente della Repubblica 9 giugno 1981 n. 310); 25 marzo 1983 n. 1331 (decorrenza del trattamento economico delle lavoratrici immesse in ruolo in periodo di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'articolo 4 della legge 30 dicembre 1971 n. 1204; 15 aprile 1983 n. 1334 (possibilità o meno di stipulare polizze individuali di assicurazione per taluni rischi del personale militare); 13 maggio 1983 n. 1345 (individuazione degli emolumenti che entrano nel computo dell'assegno alimentare); 15 luglio 1983 n. 1360 (determinazione della base di calcolo dell'equo indennizzo).

(41) Dalla rilevazione del Ministero del Tesoro-Ragioneria Generale dello Stato sui *Dipendenti delle Amministrazioni statali al 1° gennaio 1983*, alla quale si rinvia per ulteriori profili analitici.

(42) Al superamento di tale ostacolo è volta la recentissima legge 16 maggio 1984 n. 138.

(43) Si rinvia in proposito ai capitoli dedicati alle singole amministrazioni, anche per ciò che attiene alla carenza di dirigenti.

(44) Articolo 9 della legge 26 aprile 1983 n. 310 e articolo 19 della legge 27 dicembre 1983 n. 730. La Corte costituzionale, con sentenza 11 ottobre 1983 n. 307, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9 quarto comma della legge n. 130/1983 nella parte in cui non prevede che siano le regioni — anziché il Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro del tesoro — a determinare, valutate le eventuali necessità, i singoli casi in cui sia indispensabile procedere ad assunzione di personale nelle USL. Si veda il d. P.C.M. 17 ottobre 1983, recante norme d'indirizzo e coordinamento per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di deroga al divieto d'assunzione del personale del Servizio sanitario nazionale.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESE PER EQUO INDENNIZZO AL PERSONALE CIVILE E MILITARE NEL QUINQUENNIO 1979 - 1983

TABELLA A
(in milioni)

MINISTERO	1979		1980		1981		1982		1983	
	previsioni definitive	% su tot. impegni impegnato	previsioni definitive	% su tot. impegni impegnato	previsioni definitive	% su tot. impegni impegnato	previsioni definitive	% su tot. impegni impegnato	previsioni definitive	% su tot. impegni impegnato
FINANZE										
Cap. 1172 (civile)	240	240	350	252	340	257	190	186	426	416
Cap. 3224 (militare)	1.180	1.179	1.000	989	3.000	2990	7.000	6.990	10.002	9.996
		6,71		5,90		12,08		19,6		20,2
G. GIUSTIZIA										
Cap. 1202 (civile)	700	454	765	676	600	597	1.350	1.350	2.005	1.993
Cap. 2202 (militare)	650	648	2.204	1.707	1.503	1.494	1.503	1.499	3.012	2.747
		5,21		11,24		7,78		7,8		9,2
P. ISTRUZIONE										
Cap. 1205	316	316	1.910	1.550	983	916	848	808	1.901	1.835
		1,49		7,31		3,41		2,2		3,6
INTERNO										
Cap. 1203 (civile)	197	188	123	109	199	191	127	103	184	178
Cap. 2804 (militare)	6.321	6.318	4.061	4.045	7.000	6.989	12.000	11.984	13.000	12.978
Cap. 3255 (vig.fuoco)	114	119	261	261	215	215	250	250	560	555
		36,48		22,76		29,04		33,7		26,7
DIFESA										
Cap. 1175 (militare)	6.834	6.099	6.894	6.136	6.873	6.544	5.936	5.579	11.763	11.498
Cap. 1701 (civile)	910	558	701	484	1.350	923	1.852	1.851	2.400	1.390
Cap. 4756 (cc.mil.)	3.021	2.706	3.869	3.712	4.130	3.782	5.960	5.978	7.844	7.783
		44,31		48,63		41,86		38,6		40,2

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA B
SPESE PER EQUO INDENNIZZO AL PERSONALE CIVILE E MILITARE NEL QUINQUENNIO 1979 — 1983
 (Spesa media per dipendente)

MINISTERO	1979			1980			1981			1982			1983		
	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)
FINANZE															
(civile)	240	58.832	4.080	252	57.339	4.395	257	58.238	4.412	186	56.830	3.272	416	57.423	7.244
(militare)	1.179	44.059	26.760	99	44.895	22.250	2.990	48.088	64.875	6.990	46.408	150.620	9.996	46.294	215.924
GIUSTIZIA															
(civile)	454	30.378	14.945	576	32.618	17.710	597	34.504	17.302	1.350	36.194	37.298	1.993	36.780	54.187
(militare)	648	12.352	52.460	1.707	16.735	102.001	1.494	17.417	85.778	1.499	17.153	87.389	2.747	19.120	143.671
P. ISTRUZIONE	316	1.008.619	310	1.550	1.010.528	1.533	916	1.040.653	880	808	1.076.597	750	1.835	1.066.247	1.689
INTERNO															
(civile)	188	9.936	18.920	109	9.882	11.030	191	10.100	18.910	102	10.924	9.337	178	12.704	14.011
(militare)	6.318	71.940	87.820	4.045	70.342	57.504	6.989	68.977	101.323	11.984	69.288	172.959	12.978	70.304	184.598
(vig.fuoco)	109	15.796	6.900	261	15.694	16.630	215	15.567	13.811	250	15.523	16.105	555	16.973	32.698
DIFESA															
(civile)	558	50.313	11.090	484	46.030	10.080	923	44.484	20.749	1.851	48.114	38.471	1.390	47.617	29.191
(militare)	6.099	97.803	62.360	6.136	98.603	62.230	6.544	98.737	66.277	5.578	107.081	51.609	11.498	107.416	107.041
(cc.)	2.706	76.653	35.300	3.712	77.024	48.190	3.782	78.227	48.346	5.978	79.400	75.289	7.783	78.309	99.388
TOTALE personale civ. e VV.FF.	2.205	1.173.873	1.793	3.212	1.172.091	2.740	3.089	1.203.546	2.574	4.547	1.244.182	3.654	6.367	1.257.744	5.062
TOTALE personale mil. e CC.	16.950	302.807	55.975	16.599	307.599	53.965	21.799	309.446	70.445	26.051	319.330	81.580	45.002	321.443	139.999

a) — Spesa impegnata (in milioni).

b) — Unità di personale.

c) — Media pro-capite (in lire).

provvedimenti di deroga — è venuto ad aggravare i danni causati dalla tradizionale lentezza delle operazioni di reclutamento e, per taluni impieghi, anche dalla difficoltà di reperire candidati.

Notizie circa i concorsi banditi e le assunzioni effettuate si trovano, comunque, nei capitoli dedicati alle singole Amministrazioni. In relazione alla necessità di snellimento delle procedure — da ultimo ribadita dalla legge-quadro sul pubblico impiego, per la quale «il concorso deve svolgersi con modalità che ne garantiscano la tempestività, l'economicità e la celerità di espletamento, ricorrendo, ove necessario, all'ausilio di sistemi automatizzati e a selezioni decentrate per circoscrizioni territoriali od uniche per le stesse qualifiche anche se relative ad Amministrazioni ed enti diversi» (articolo 20) — è appena il caso di sottolineare la imprescindibilità di un punto di equilibrio in cui la semplificazione conservi alla selettività il suo reale significato. E così pure non può trascurarsi la necessità di una maggiore attenzione ai problemi di aggiornamento e di qualificazione del personale, specie se si tiene conto delle massicce «promozioni» determinate dalla legge n. 312/1980, delle immissioni in ruolo di precari sulla base di leggi recenti e del personale con esperienze disparate assorbito dallo Stato in seguito a provvedimenti di soppressione o di scorporo di enti pubblici.

Nelle tabelle allegate al presente capitolo è illustrata, come di consueto, la spesa sostenuta per le retribuzioni del personale in servizio con riguardo alla sua composizione ed alla sua distribuzione per Amministrazione e per categoria di dipendenti.

In apposite tabelle è anche esposta la spesa per equo indennizzo relativa ad alcune Amministrazioni, in un quadro comparato che abbraccia l'ultimo quinquennio. Sulla natura che è venuto assumendo l'equo indennizzo — e sull'onere di spesa che esso comporta, specialmente per il personale militare — si ribadiscono le considerazioni formulate nelle precedenti relazioni (45).

5. Problemi del trattamento di quiescenza

Dei problemi relativi al trattamento di quiescenza del personale statale, due appaiono particolarmente gravi, tenuto conto anche della situazione economica dell'attuale momento: uno, di carattere sostanziale, tocca l'adeguamento dei trattamenti nei rapporti fra tutti gli interessati; l'altro, di carattere operativo, riguarda la rapidità delle prestazioni, in tutte le loro varianti.

Quanto al primo, si è reso più acuto il fenomeno delle cosiddette «pensioni di annata», cioè di pensioni che — pur riguardando soggetti con identica anzianità di servizio e con pari qualifica o grado — sono di ammontare anche notevolmente diversificato a seconda dell'epoca di collocamento a riposo degli interessati, stante il principio della liquidazione della pensione sulla base dell'ultima retribuzione effettivamente percepita (articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973).

Si tratta di un fenomeno che tende naturalmente ad aggravarsi in conseguenza dei nuovi miglioramenti economici e dei pensionamenti effettuati sulla base di essi e che, in assenza di adeguati correttivi, può condurre a situazioni paradossali (46).

L'attuale sistema di adeguamento delle pensioni al costo della vita non è tale da garantire un aumento percentuale pari all'incremento dell'inflazione: interventi come quelli attuati con la legge n. 177 del 1976, pur volti a rivalutare le pensioni collegandone la misura alla «dinamica delle

(45) Si veda in particolare la relazione per il 1981 vol. I pp. 613 e seguenti.

(46) Emblematica a tale riguardo è la sperequazione che, a seguito dei miglioramenti economici introdotti con le leggi n. 432 del 1981 e n. 869 del 1982, si è determinata nell'ambito del personale militare con grado superiore a tenente colonnello non solo tra i trattamenti di quiescenza liquidati anteriormente al 1° luglio 1982 e quelli successivi a tale data, ma soprattutto per le pensioni liquidate allo stesso personale anteriormente al 1° gennaio 1979. Basti rilevare che la pensione spettante ad un generale di divisione, cessato dal servizio col massimo di anzianità prima del 1° gennaio 1979, è pressoché del medesimo importo del trattamento pensionistico spettante ad un maresciallo maggiore cessato dal servizio dopo tale data.

retribuzioni», appaiono lontani da significativi risultati perequativi (47) e anche il nuovo sistema di indicizzazione delle pensioni introdotto con l'articolo 21 della legge finanziaria 27 dicembre 1983 n. 730 — che pur apporta benefici di una certa consistenza e tende ad evitare appiattimenti — continua a muoversi in un'ottica che lascia in piedi le sperequazioni di partenza.

Del resto, ovviamente, neppure i provvedimenti che recepiscono gli accordi collettivi triennali contengono meccanismi perequativi i cui effetti risalgano oltre il triennio.

E anzi, in rapporto al decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983 n. 344 — che, come si è visto, recepisce l'accordo 29 aprile 1983 per il personale dei Ministeri e fissa decorrenze e percentuali diverse per la corresponsione dei nuovi stipendi, i cui effetti su altri emolumenti vengono poi circoscritti agli «importi effettivamente corrisposti in relazione allo scaglionamento del beneficio» — è da osservare che il criterio di gradualità nell'attribuzione del beneficio si risolve in una sperequazione sul piano pensionistico, dacchè per il personale collocato a riposo nel corso del primo anno (1983) la base pensionabile viene maggiorata della sola parte dell'aumento relativa a quell'anno (40%); e così pure accade per il secondo anno (1984: 85%) (48).

Quanto al problema del procedimento, la legislazione sul trattamento di quiescenza del personale dello Stato va diventando sempre più complessa a causa del succedersi ininterrotto di nuove leggi che danno luogo ad un «corpus» di norme settoriali fra i più vasti e più difficili da coordinare in sede applicativa. Sempre più lenta diviene, di conseguenza, l'azione amministrativa, anche perchè i trattamenti di attività — ai quali sono commisurati quelli di quiescenza — non sono determinati in modo uniforme ma variano a secondo delle Amministrazioni e delle categorie di personale (personale dei Ministeri, personale docente, militare, delle aziende autonome, dirigenti, personale inquadrato nei livelli funzionali, magistrati). Il disegno dell'ultima legge di riassetto economico e funzionale dei dipendenti statali — le legge 312 del 1980 — si è rivelato, come si è visto, un tentativo apprezzabile ma non del tutto efficace ai fini dell'eliminazione delle disomogeneità nell'ordinamento delle carriere e del relativo trattamento economico, pur tenendo presente che tali disomogeneità e i loro riflessi sul trattamento di quiescenza si fondano in parte sulle particolarità organizzative di alcune categorie di personale e sulla natura delle funzioni ad esse attribuite.

Appesantimenti specifici presenta, poi, il procedimento di pensione in alcuni suoi aspetti o varianti.

Così è per quanto riguarda la ricongiunzione dei servizi resi con iscrizione a casse pensioni diverse con quelli resi alle dipendenze dello Stato (legge n. 29/1979), dove la normativa — anche nel confronto con la disciplina di altri momenti rilevanti ai fini della pensione statale (per esempio, il riscatto di particolari servizi non di ruolo) — presenta aspetti di complessità tali da ingenerare ritardi nella confezione dei provvedimenti, frequenti errori nella determinazione dei contributi e conseguente allungamento dei tempi di liquidazione; a parte la circostanza che gli interessati non sono quasi mai in grado di conoscere in anticipo l'onere effettivo richiesto per la ricongiunzione. Profili analoghi presenta la nuova disciplina del riscatto dei periodi di studio universitario (49), con la quale il contributo e il procedimento di liquidazione del medesimo sono stati adeguati a quelli in vigore nell'ordinamento pensionistico dell'INPS: alla semplicità del regime precedente si è sostituita una serie di adempimenti che rendono difficile la valutazione della convenienza del riscatto e aggravano il procedimento. Anche per ciò che concerne le pensioni privilegiate, i tempi di liquidazione sono appesantiti — nonostante le semplificazioni introdotte con il decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973 — da un mancato decentramento di competenze, che

(47) La legge indicata ha consentito per gli anni decorsi un aumento di appena il 2,9% a fronte di una inflazione giunta, nel 1983, a circa il 15%.

(48) L'articolo 25 del decreto-legge 6 giugno 1981 n. 283, convertito con modificazioni in legge 6 agosto 1981 n. 432, relativo al precedente triennio contrattuale, prevedeva invece la liquidazione della pensione sulla base dell'intero beneficio derivante dall'attribuzione dei nuovi stipendi.

(49) Decreto-legge 1° ottobre 1982 n. 694 convertito con modificazioni nella legge 29 novembre 1982 n. 881; decreto ministeriale 8 aprile 1983.

convoglia sulle Amministrazioni centrali un numero elevatissimo di domande, e da duplicazioni di competenze in tema di pareri.

Qualche osservazione va, ancora, formulata circa i reali vantaggi offerti dal trasferimento del controllo sugli atti relativi al trattamento di quiescenza dalla sede preventiva a quella successiva. In molti casi, anzitutto, a causa della rilevata complessità della normativa pensionistica e della difficoltà della sua interpretazione, viene data provvisoria esecuzione a provvedimenti che devono essere poi revocati sulla base delle pronunce adottate in sede di controllo o di giurisdizione. A parte, però, questi inconvenienti — che possono considerarsi normali nel sistema di riscontro successivo ma che protrebbero essere in gran parte evitati attraverso un adeguato coordinamento dell'azione delle varie Amministrazioni — molto spesso il controllo diventa necessariamente preventivo, allorchè la liquidazione del trattamento di quiescenza presuppone l'emanazione di atti che, per legge, sono ancora soggetti a tale forma di controllo (provvedimenti di computo, riscatto, o ricongiunzione di servizi). È da auspicare, pertanto, un intervento legislativo che, anche in questi casi, consenta la rapida liquidazione della pensione provvisoria, non essendo verosimilmente conseguibile l'emanazione dei predetti provvedimenti in tempi tali che, al momento della liquidazione della pensione, la posizione del dipendente sia chiaramente definita anche per ciò che attiene al complesso dei servizi valutabili in suo favore.

Con riferimento, infine, al dibattito che si va sviluppando in varie sedi in ordine ad un riordinamento generale dei trattamenti pensionistici, vanno posti in evidenza quelli che sono i tratti caratteristici del sistema previdenziale dei dipendenti statali.

Per tale categoria d'impiegati non esiste, come è noto, un «fondo pensioni», neppure sotto forma di gestione autonoma o di contabilità separata, giacchè il Tesoro incamera il contributo dei dipendenti e provvede poi a pagare direttamente i trattamenti di quiescenza con le normali disponibilità di bilancio.

Un'analisi dell'andamento gestionale (escluse le aziende autonome) è tuttavia possibile, anche se per approssimazione, considerando le ritenute previdenziali applicate sulle retribuzioni dei dipendenti in servizio nel 1983 (7,06 della retribuzione pensionabile ovvero 5,648 per cento dell'intera retribuzione) e quanto sarebbe dovuto dallo Stato quale datore di lavoro, calcolato nella misura del 17,70 per cento della retribuzione (cioè nella misura prevista per regioni, province, comuni e altri enti locali). Si ottiene in tal modo una disponibilità, per l'esercizio 1983, di circa 8.361 miliardi contro una spesa per trattamenti di quiescenza di 8.730 miliardi. Tenuto conto dell'entità del disavanzo (— 369 miliardi, pari al 4,41 per cento dell'entrata stimata), si può quindi concludere per un sostanziale equilibrio della gestione previdenziale statale, tanto più che nella stima delle entrate non si è potuto tener conto di quei proventi che in un corretto sistema previdenziale derivano dall'investimento delle riserve. Nei bilanci delle casse per gli enti locali presso il Ministero del tesoro, gestite a capitalizzazione, un'accorta patrimonializzazione delle riserve consente, anzi, un attivo economico di esercizio e una posizione di pareggio da un punto di vista tecnico-attuariale.

Comunque, al riequilibrio del bilancio previdenziale statale sarebbe sufficiente un minimo aumento contributivo, da ripartire tra dipendenti e datore di lavoro; il che consentirebbe anche di pervenire ad un idoneo sistema di perequazione delle pensioni, come già accennato.

Sembra pertanto che nel dibattito sul riordinamento dell'intero sistema previdenziale e nelle soluzioni normative che ne potranno scaturire, non possano essere trascurate le accennate caratteristiche della previdenza dei dipendenti statali.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ESERCIZIO 1983
 SPESE PER IL PERSONALE IN SERVIZIO: IMPIEGATI AMMINISTRATIVI
 E TECNICI (compresi dirigenti) E OPERAI, PER VOCE RETRIBUTIVA
 ED AMMINISTRAZIONE

TABELLA C
 (in milioni)

Amministrazione	Stipendi ed altri assegni fissi (valori asso- luti)	% su 82	TRATTAMENTO ACCESSORIO									
			TOTALE	% su 82	Compensi per lavoro straordinario	%	indennità missione trasferim.	%	indennità servizio all'estero	%	altre indennità	%
Composizione trattamento accessorio con incidenza di ogni voce sul totale												
PRESIDENZA	53.448	13,5	12.571	43,1	9.188	73,1	3.317	26,4	—	—	66	0,5
TESORO	228.393	18,7	22.477	9,5	19.785	88,0	2.317	10,3	—	—	375	1,7
FINANZE	904.101	26,8	83.697	1,7	55.614	68,4	24.018	28,7	—	—	4.065	4,8
BILANCIO	4.653	18,4	527	13,5	472	89,5	35	6,6	—	—	20	3,8
GIUSTIZIA	472.769	17,6	111.222	17,7	64.681	58,3	5.741	5,1	—	—	40.500	36,4
ESTERI	498	33,2	191.007	24,4	1.626	0,8	17.258	9,0	169.488	88,7	—	1,3
P. ISTRUZIONE	3.408.296	14,2	73.854	61,8	31.750	43,0	9.116	12,3	—	—	32.988	44,7
INTERNO	1.892.904	11,9	388.610	33,6	319.891	82,1	26.231	6,7	—	—	43.488	11,2
LAV. PUBBLICI	88.073	12,4	9.875	9,3	5.172	53,4	3.531	36,5	—	—	—	10,1
TRASPORTI	82.441	23,7	11.347	12,1	7.272	64,1	2.850	25,1	—	—	1.225	10,2
DIFESA	885.866	31,2	52.043	2,2	31.328	60,2	11.218	21,5	—	—	9.497	18,2
AGRICOLTURA	60.000	10,9	4.037	10,6	2.800	69,3	1.048	25,8	—	—	189	4,5
INDUSTRIA	26.873	5,6	2.540	2,4	1.239	48,8	1.289	50,7	—	—	12	0,5
LAVORO	182.468	9,4	15.811	4,3	8.682	55,7	6.845	43,8	—	—	74	0,5
COMM. ESTERO	9.211	12,8	1.174	44,0	749	63,8	421	35,8	—	—	4	0,0
MARINA MERC.	11.954	16,0	997	6,4	792	79,4	198	19,8	—	—	7	0,0
PARTEC. STAT.	3.032	3,8	579	4,5	534	92,2	45	7,7	—	—	—	—
SANITA'	87.681	86,3	9.134	71,0	4.102	44,9	2.444	26,7	—	—	2.588	28,3
TURISMO	5.718	20,4	576	6,4	526	91,3	46	8,0	—	—	4	0,7
BENI CULTUR.	244.628	23,3	19.078	68,4	15.597	81,7	481	2,5	—	—	3.000	15,7
TOTALE	8.650.984	17,3	850.684	4,6	420.042	49,4	119.453	14,0	169.488	19,9	141.701	16,6
TOTALE AL NETTO esterni e Pub. Istruz.	5.242.190	19,4	585.923	4,5	415.241	70,9	93.079	15,9	—	—	106.078	18,1
FERROVIE STAT.	3.457.082	7,2	888.015	12,9	135.490	15,2	59.772	6,7	—	—	692.753	78,0
AMM. NE POSTE	3.121.525	11,5	891.100	15,8	92.662	10,4	24.914	2,8	—	—	773.524	86,8
AZIENDA TELEF.	222.650	13,9	81.398	5,9	21.308	26,2	3.866	4,7	—	—	56.224	69,1
MONOPOLI	254.992	14,7	37.275	11,4	8.885	23,8	6.861	18,4	—	—	21.528	57,7
ANAS	183.300	5,5	22.671	36,8	7.850	34,6	3.268	14,4	—	—	11.553	50,9
ARCHIVI NOTARILI	9.952	20,5	1.895	31,4	1.692	89,3	203	10,7	—	—	—	—
TOTALI AZIENDE	7.249.501	12,8	1.922.354	13,5	267.887	13,9	98.884	5,1	—	—	1.555.583	80,9
TOTALE GENERALE	15.900.485	14,4	2.773.038	10,6	687.929	24,8	218.337	7,9	169.488	6,1	1.097.284	61,2

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ESERCIZIO 1983

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

TABELLA D

Categorie dipendenti	Stipendi ed altri assegni fissi		Totale trattam. accessorio		TRATTAMENTO ACCESSORIO							
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	COMPOSIZIONE TRATTAMENTO ACCESSORIO							
					Compensi per lavoro straordinario e analoghi	%	Indennità di missione e trasferim.	%	Indennità servizio all'estero	%	altre indennità	%
Impiegati, tecnici e operai dei Ministeri	8.650.984	21,3	850.684	4,6	420.042	- 9,7	119.453	18,4	169.488	23,0	141.701	29,5
Come sopra, al netto												
Affari esteri e Pubblica Istruzione	5.242.190	19,6	585.823	4,6	415.241	- 4,0	93.079	12,8	—	—	106.078	7,5
Magistrati	439.486	21,8	1.730	14,9	—	—	1.006	44,5	—	—	724	- 9,6
Insegnanti	16.220.010	16,3	71.321	6,0	—	—	504	13,5	—	—	70.817	6,0
Totale Personale civile dei Ministeri	25.310.480	16,4	923.231	4,7	420.042	- 9,7	120.459	18,1	169.488	23,0	213.242	20,5
Totale Personale Amm. e aziende autonome	7.249.501	12,1	1.922.354	13,5	267.887	- 6,8	98.884	4,5	—	—	1.555.583	18,6
Totale Personale civile dello Stato	32.559.981	15,4	2.632.343	17,5	687.929	- 8,6	218.334	—	169.488	23,0	1.697.284	14,0
Forze armate	2.561.045	14,2	258.289	11,9	—	—	66.578	5,4	—	—	191.711	17,4
Corpi di Polizia	2.885.811	8,2	145.069	34,9	511	—	55.255	9,1	—	—	89.303	56,9
Totale personale militare	5.446.856	23,4	403.358	19,2	511	—	121.833	12,7	—	—	281.014	25,1
Totale ministri	30.757.336	17,6	1.113.347	2,1	420.553	- 9,4	242.292	- 19,0	169.488	23,0	494.256	23,1
TOTALE GENERALE	38.006.837	16,5	3.035.701	0,0	688.440	- 8,5	341.176	- 13,2	169.488	23,0	2.049.839	19,6

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

TABELLA E

	1981	1982	1983
A) Dirigenti impiegati e operai dei Ministeri			
Presidenza	16,7	18,6	23,5
Tesoro	12,0	10,6	9,8
Finanze	13,3	11,9	9,2
Bilancio	7,0	11,8	11,3
Grazia e giustizia	26,8	23,5	23,5
Esteri	5,5	249,3	260,7
Pubblica istruzione	2,0	1,5	2,1
Interno	14,8	17,2	20,6
Lavori Pubblici	12,8	11,5	11,2
Trasporti	15,2	15,2	13,8
Difesa	7,3	7,9	5,9
Agricoltura	6,6	6,7	6,7
Industria	9,1	10,2	9,4
Lavoro	9,9	9,0	8,5
Commercio estero	7,7	9,9	12,7
Marina Mercantile	5,7	9,1	8,3
Partecipazioni statali	4,9	18,9	19,1
Sanità	10,2	11,3	10,4
Turismo	4,6	7,5	10,1
Beni culturali	6,2	5,7	7,7
Totale impiegati e dirigenti Ministeri	10,6	10,9	9,8
(come sopra) al netto Esteri e pubbl. Istr.	13,4	14,0	11,2
B) Altre categorie personale civile Ministeri			
Magistrati	0,2	0,4	0,4
Insegnanti	0,5	0,5	0,4
Totale personale civile Ministeri	4,0	6,9	3,6
C) Personale militare			
Forze armate	8,9	15,0	10,1
Corpi di polizia	4,8	3,7	5,0
Totale personale militare	6,6	7,7	7,4
Totale personale Ministeri	4,4	7,0	6,9
D) Dirigenti impiegati e operai Aziende Autonome			
Ferrovie dello Stato	31,0	24,4	25,6
Amministrazione Poste	29,5	29,1	28,5
Azienda Telefoni	39,4	44,2	36,5
Monopoli	16,5	15,0	14,6
ANAS	10,6	9,5	12,4
Archivi Notarili	8,5	17,5	19,1
Totale impieg. e dirig. Aziende Autonome	24,7	26,2	25,6
Totale personale civile Stato	9,2	11,3	8,1
TOTALE GENERALE	8,8	9,6	8,0

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA F

- fonte: Ministero del Tesoro
Ragioneria Generale dello Stato
Ispettorato generale servizi speciali e meccanizzazione.

— DIPENDENTI DEI MINISTERI E DELLE AZIENDE AUTONOME, VINCOLATI E NON VINCOLATI DA RAPPORTO D'IMPIEGO O DI LAVORO, PER AMMINISTRAZIONE.
CATEGORIA E POSIZIONE GIURIDICA
(Situazione al 1° gennaio 1963)

AMMINISTRAZIONE	Magistrati di amministrazione (*)	Impiegati civili di amministrazione										Impiegati			Totale	
		Qualifica funzionale (o categoria)				Altra paravvicinata	Totale	Licenziati dalla P.A.	Scuole elementari medie e superiori	Persone materie non vin- colate	Totale	Ufficiali Statali Fidati	Graduiti e truppe colate	Persone materie non vin- colate	Totale completato	di cui non vin- colati
		prima	seconda	terza	quarta											
MINISTERI	7.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Presidenza del Consiglio	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Affari esteri	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Agricoltura e foreste	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Beni culturali e umbelanda	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Bilancio e programmazione econ.	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Commercio con l'estero	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Difesa	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Finanze	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Giustizia	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Industria, commercio e artigianato	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Interno	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Lavori pubblici	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Lavoro e previdenza sociale	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Mercato mercantile	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Partecipazioni statali	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Poste e telecomunicazioni	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Pubblica Istruzione	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Sanità	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Traffico	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Trasporti e aviazione civile	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Turismo e spettacolo	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
AZIENDE AUTONOME	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Autonoma dei municipi di Stato	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Autonoma nazionale autonoma strada	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Autonoma di manutenzione al volo	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Autonoma di Stato per i servizi te- lefonici	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Autonoma di Stato	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Autonoma di Stato forestale dem.	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
TOTALE	7.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000

(*) Per un dettaglio sugli uffici del Ministero dell'Interno, n. 2 a pag. 243.
(1) Per un dettaglio sugli uffici del Ministero dell'Interno, n. 2 a pag. 243.
(2) Per un dettaglio sugli uffici del Ministero dell'Interno, n. 2 a pag. 243.
(3) Per un dettaglio sugli uffici del Ministero dell'Interno, n. 2 a pag. 243.
(4) Per un dettaglio sugli uffici del Ministero dell'Interno, n. 2 a pag. 243.
(5) Per un dettaglio sugli uffici del Ministero dell'Interno, n. 2 a pag. 243.
(6) Per un dettaglio sugli uffici del Ministero dell'Interno, n. 2 a pag. 243.
(7) Per un dettaglio sugli uffici del Ministero dell'Interno, n. 2 a pag. 243.

Capitolo IV

ATTIVITÀ CONTRATTUALE

1. Dai dati di consuntivo sono quantificate in circa 14.974 miliardi — di cui circa 3.101 miliardi, pari al 20,7% in conto capitale — le risorse finanziarie impiegate dallo Stato nel 1983, per acquisto di beni (mobili ed immobili), di servizi e per lavori (1) con un aumento pari al 30% rispetto all'omologo dato del 1982. L'allegata tabella A, col. G. (2) evidenzia come l'indicato dato di spesa rappresenta circa il 42,6% dell'intera spesa gestita dallo Stato, considerata al netto dei trasferimenti, interessi e spese per il personale (quote di bilancio, queste ultime due, sostanzialmente del tutto rigide). Le tabelle B - C - D (2) mostrano, distintamente per le categorie IV - X e XI, oltre all'andamento della spesa in esame negli ultimi 5 esercizi, anche la formazione di residui e di economie e perciò, indirettamente, la capacità di spesa dell'Amministrazione nel settore.

Largamente diffusa è la consapevolezza dell'importanza che la domanda pubblica, nel suo complesso e segnatamente dello Stato, può avere tanto per molti settori industriali (3) quanto, più in generale, come strumento di incentivazione economica (4). Quanto al primo aspetto, è noto che la possibilità di sviluppo — e forse anche di esistenza — di interi comparti industriali è, in pratica, totalmente condizionata dalle commesse dello Stato (armamento, elettronica ed alta tecnologia ad esso connessa, aerospaziale, ferroviario, delle telecomunicazioni, ecc.). Per il secondo, è in più da rilevare che alla domanda pubblica sono stati finora assegnati compiti anticongiunturali, di politica sociale e di sviluppo locale ma sono rimaste pressochè inesplorate le capacità di essa quale fattore propulsivo del sistema produttivo attraverso soprattutto una programmazione degli acquisti che abbia, indirettamente, anche l'effetto di diminuire il rischio d'incertezza del mercato e favorire così investimenti a lungo termine, necessari soprattutto nella ricerca.

Le cause, almeno preponderanti, di ciò vanno probabilmente ricercate nelle carenze della pubblica Amministrazione e nell'attuale assetto normativo del tutto insoddisfacente (5). Del resto lo stesso legislatore si è mostrato avvertito della inidoneità dell'attuale sistema normativo: col dettare la norma — del tutto anomala — di cui all'articolo 10, 17° e 18° comma della legge 26 aprile 1983, n. 130 (6) che rappresenta una sorta di deroga in bianco a tutte le norme esistenti. Norme

(1) Categoria IV-X-XI.

(2) V. infra.

(3) È nota al riguardo l'iniziativa assunta nel novembre 1983 dalla Commissione Industria della Camera, per una indagine conoscitiva sulla politica della domanda pubblica come strumento di attivazione e di diffusione dei processi innovativi nel sistema delle imprese.

(4) Cfr. sul punto anche le relazioni della Corte al Parlamento - vol. I, parte II, capitolo IV - per il 1981 e per il 1982.

(5) Sulla disorganicità e incongruità della normativa nel settore dei contratti a parte pubblica la Corte ha già espresso le proprie osservazioni nelle relazioni al Parlamento per il 1980 e per il 1981, vol. I, parte II, cap. IV.

(6) La norma citata stabilisce che «al fine di portare a compimento entro gli es. fin. 1983 e 1984 programmi di investimento di rilevante interesse per la politica economica e sociale, il Ministro competente, ove ravvisi la necessità di accelerarne la realizzazione, propone al Presidente del Consiglio dei Ministri di stabilire le condizioni, i criteri e le modalità per la sollecita stipulazione delle convenzioni occorrenti per la realizzazione dei programmi medesimi. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con proprio decreto emanato di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, sentito, ove ritenuto opportuno, il Consiglio dei ministri, può autorizzare le iniziative proposte anche in deroga alle norme vigenti, ivi comprese quelle sulla contabilità generale dello Stato, e con il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico».

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESE CONTRATTUALI 1983
(in miliardi)

TABELLA A

Anno	A	B	C	D	E	F	G
	Spese Finali impegnate (Titoli I e II)	Spese Finali al netto (Cat. II, III, V, VI, VII e XII)	Cat. IV	Cat. X	Cat. XI	Totale parziale C + D + E	% F B
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
1983	260.149	35.112	11.873	2.947	154	14.974	42,6

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	12.845	6.469	6.129	247
1982	15.670	8.312	6.881	477
1983	19.144	10.547	8.018	579

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
1983	7.004	2.082	4.882	40

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
1983	536	161	371	4

siffatte, se costituiscono una presa d'atto della non rispondenza complessiva del sistema normativo alle attuali esigenze, sono però inidonee a porvi rimedio proprio per essere del tutto extra ordinem. La riprova è data dal fatto che, a quanto risulta, tale norma è rimasta finora completamente inoperante. In realtà un sistema, quale la contrattualistica a parte pubblica, con complesse interazioni sul piano giuridico ed economico, che involge rilevanti interessi, opposte esigenze, responsabilità notevoli di pubblici funzionari può essere rinnovato soltanto perseguendo un organico disegno.

2. Qualche notazione può farsi in ordine a taluni punti del concreto operare dell'Amministrazione: Il modo di scelta del privato contraente numericamente di gran lunga prevalente è la licitazione privata. Qualora lo si consideri invece in relazione all'importo dei singoli contratti, si nota come la maggioranza dei contratti di più rilevante onere viene stipulato a trattativa privata. Poichè, com'è noto, caratteristica della licitazione è l'invito a presentare offerta rivolto a ditte «di fiducia» dell'Amministrazione, assume preminente interesse la preliminare individuazione di tali ditte idonee a ricevere invito. Non del tutto soddisfacente al riguardo è l'attuale sistema basato prevalentemente sull'iscrizione in appositi albi di fornitori. Sistema improntato a criteri che, da un lato, tendono a cristallizzare una realtà — relativa alle imprese presenti sul mercato, alla potenzialità di esse, ecc. — che è invece dinamica e, d'altro canto, non sempre riescono a dare una adeguata rappresentazione della realtà produttiva non prendendo in considerazione elementi importanti quali, ad esempio, il possedere o meno l'impresa propri adeguati centri di ricerca e quindi capacità di sviluppo e di innovazione. Norme — modificatrici della legge 30 marzo 1981, n. 113 — in materia di gare per pubbliche forniture sono state dettate, com'è noto, dalla legge 23 marzo 1983, n. 83 nell'intento di ampliare l'area della concorrentza e consentire una maggiore possibilità di partecipazione a tali gare alle imprese della Comunità Europea (7).

Le norme in materia sin qui esistenti hanno peraltro avuto una limitata applicazione da parte delle Amministrazioni.

Nel settore delle opere pubbliche, particolarmente per quelle di rilevante importo, trova larga applicazione il sistema della concessione: sistema che allevia l'Amministrazione trasferendo ogni cura progettuale, contrattuale e di esecuzione, in capo al concessionario ma che proprio per questo richiederebbe una preliminare attenta valutazione, caso per caso, da parte dell'Amministrazione, sull'opportunità di adottarlo, oltre ad una costante e rigorosa opera di sorveglianza e controllo. Dall'esame degli atti posti in essere dai Provveditorati alle opere pubbliche si evince che, nella più gran parte dei casi, tale sistema viene da essi adottato in via pressochè generalizzata e per la pratica impossibilità di adempiere ai propri compiti istituzionali: basti considerare che l'attività progettuale diretta è ormai limitata ai soli lavori di manutenzione e di sistemazione (8).

I contratti di fornitura di notevole impegno finanziario o relativi a materiale ad alta tecnologia vengono quasi sistematicamente stipulati a trattativa privata. Forma questa, considerata tuttora di eccezione dalla normativa, che lascia certo il più ampio margine di discrezionalità, a cui dovrebbe accompagnarsi un più alto grado di responsabilità anche per il raggiungimento dei risultati. Tale discrezionalità — in funzione del pubblico interesse — è tuttavia, a ben guardare, scarsamente utilizzata dall'Amministrazione. Infatti la scelta del contraente, con cui stipulare poi a trattativa privata, avviene di norma a seguito di gara esplorativa, o di indagine di mercato, in cui è

(7) A norma di tale legge le Amministrazioni dello Stato devono trasmettere, entro il mese di marzo di ogni anno, alla Presidenza del Consiglio un prospetto indicante le gare da essa aggiudicate in ambito CEE.

(8) È noto che, per il D.P.R. n. 616 del 1977 i settori, fra gli altri, dei lavori pubblici e dell'edilizia residenziale pubblica, avrebbero dovuto acquisire una rilevanza quasi esclusivamente regionale, con conseguente trasferimento — avvenuto — del personale dell'Amministrazione dei lavori pubblici alle regioni. Successive normative hanno tuttavia attribuito nuovi compiti e funzioni ai Provveditorati alle OO.PP. che si sono trovati ad assolverli con un'organizzazione divenuta del tutto inadeguata.

considerato elemento decisivo il prezzo minore tra quelli offerti. Poichè nessun principio — giuridico od economico — fa necessariamente coincidere il prezzo più basso con il migliore soddisfacimento dell'interesse pubblico, la prevalenza sempre data a tale elemento induce a far ritenere, in tal caso, l'operatore orientato più ad una condotta cautelare — ad evitare, o ridurre, proprie responsabilità — che non a ricercare, con effettività, ciò che meglio può soddisfare la concreta esigenza insorta.

Talora, contratti stipulati a trattativa privata successivamente e con la stessa ditta si presentano — peraltro solo a posteriori — come tanti segmenti di un unico programma di acquisizione di beni. La trattativa privata, per ognuno di tali contratti, è giustificata di solito col richiamo ad una esclusiva idoneità della ditta prescelta in rapporto al lavoro da eseguire: idoneità che sussiste — è tuttavia da rilevare — in quanto con un precedente segmento contrattuale, anche se lontano nel tempo, la ditta stessa è stata posta in condizioni tecniche tali (ad esempio possesso di progetti, o di particolari tecnologie conseguenti a contratti di ricerca, ecc.) che nessun'altra impresa può avere. La conseguenza, in siffatti casi, è che possono formarsi monopoli di fatto idonei a condizionare l'Amministrazione sotto il duplice profilo, economico e delle soluzioni tecniche da adottare.

In tema di trattativa privata la Corte ha affermato (9) che il ricorso a tale forma — che proprio perchè a carattere eccezionale, rispetto ai normali sistemi di aggiudicazione, è circondata dalla legge di particolari cautele — esige una adeguata motivazione, in difetto della quale potrebbe adombrarsi il vizio di eccesso di potere. La Corte (10) ha altresì affermato che ai fini dell'equiparazione — -posta dalla legge 8 agosto 1977, n. 584, articolo 1 — della concessione di sola costruzione agli appalti, per i quali l'articolo 9 della stessa legge prescrive l'aggiudicazione col sistema del pubblico incanto, la concessione stessa — al di là del nomen iuris adoperato dall'Amministrazione — non cessa di essere di sola concessione solo perchè al concessionario vengono affidate altre attività, rilevando solo — ai predetti fini — che a questi non venga affidato anche l'esercizio dell'opera. La Corte, negando poi che ricorressero, nella fattispecie sottoposta al suo esame (11), le ragioni tecniche — di cui all'articolo 5, lett. b, della citata legge n. 584 — legittimanti il ricorso alla trattativa privata, ha altresì affermato che non sono rilevanti al riguardo ragioni di convenienza operativa, di opportunità amministrativa o di vantaggio economico. Occorre invece che si versi in situazioni obiettivamente identificabili e riconducibili ad esigenze tecniche, in relazione alle quali sussista non l'opportunità o la convenienza ma la assoluta esigenza di un esecutore determinato.

Particolari cautele in ordine alla scelta del privato contraente sono state imposte, com'è noto, dalla normativa concernente la lotta alla delinquenza mafiosa (12): in sede di controllo sono emerse numerose inadempienze, particolarmente per riscontrata incompletezza della documentazione da produrre o, talora, per rifiuto delle ditte a produrla probabilmente per non divulgare notizie sui propri vertici aziendali.

In merito a talune interpretazioni, date in sede di istruzioni ministeriali (13), che potevano essere riduttive e suscettibili di indebolire le difese apprestate dalla legislazione antimafia, la Corte ha già espresso le proprie critiche (14). Successivamente, altra circolare — n. 1/2439 in data 8 giugno 1983 — è stata emanata in materia dal Ministro per la Grazia e Giustizia. Tale ultima

(9) Sezione del controllo, n. 1292 in data 11 novembre 1982.

(10) Sezione del controllo, n. 1370 del 15 luglio 1983.

(11) Convenzione stipulata tra l'Amministrazione dei lavori pubblici ed il consorzio «Venezia Nuova» relativa alla concessione dell'esecuzione del programma di interventi per la realizzazione delle opere necessarie alla conservazione dell'equilibrio idrogeologico della laguna di Venezia e per l'abbattimento delle acque alte.

(12) Legge 13 settembre 1982, n. 646; decreto legge 6 settembre 1982, n. 629 convertito in legge 12 ottobre 1982, n. 726; legge 23 dicembre 1982, n. 936.

(13) Circolare n. 477, in data 9 marzo 1983, del Ministro per i lavori pubblici.

(14) Vedi relazione della Corte al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per il 1982, Senato della Repubblica, VIII legislatura, doc. XIV, n. 5, volume I, pag. 535.

circolare si ispira a criteri notevolmente più rigorosi, certo più aderenti allo spirito della citata legislazione di cui esattamente identifica il fine nel proposito «di impedire che l'impresa mafiosa possa, direttamente o indirettamente, inserirsi nei meccanismi di impiego del denaro pubblico».

Inoltre l'Amministrazione di Grazia e Giustizia, in via di autoregolamentazione, ha stabilito che il certificato prefettizio debba essere richiesto anche per la conclusione di contratti non rientranti nella categoria dell'appalto di opere, e cioè forniture e appalti di servizio. Con ciò risolvendo dubbi interpretativi e richiamando all'uopo «lo scopo complessivo che il legislatore ha inteso perseguire per una più energica lotta contro i fenomeni di delinquenza organizzata e l'esigenza di una razionalizzazione concreta del sistema di controllo, in attesa che il legislatore futuro intervenga a chiarire la normativa ed eventualmente a integrarla».

Certo, la contemporanea esistenza delle due citate circolari — ispirate a criteri, come si è detto, notevolmente diversi — ha potuto disorientare in misura rilevante tanto i funzionari chiamati ad applicare le norme, quanto le imprese contraenti.

La sopra citata circolare del Ministero dei lavori pubblici ha avuto — a quanto è dato desumere dagli atti sottoposti al controllo della Corte — un'applicazione piuttosto limitata, anche nell'ambito dei Provveditorati alle opere pubbliche. Le altre Amministrazioni sembrano attenersi, di massima, all'interpretazione più rigorosa recepita dalla circolare del Ministero di Grazia e Giustizia. Tuttavia il fatto che la ripetuta circolare dell'Amministrazione dei lavori pubblici sia rimasta in vigore concreta, quanto meno, un potenziale pericolo di indebolimento della normativa antimafia. La Presidenza del Consiglio che avrebbe potuto intervenire in materia, in virtù del proprio potere generale di coordinamento, si è limitata, a quanto consta, a distanza di alcuni mesi (15) a richiedere un parere all'Avvocatura generale dello Stato.

3. Continua, anche se in maniera non organica, la tendenza legislativa — già notata nelle precedenti relazioni — ad escludere la fase del parere dall'iter di formazione del contratto (16) o a sostituire alla generale, e tradizionale, competenza in materia del Consiglio di Stato, almeno per i contratti di più rilevante importo (17), quella di altri organi costituiti ad hoc. Ciò può rispondere all'esigenza di disporre di organi consultivi che per la loro composizione mista (18) siano in grado di valutare più compiutamente le esigenze delle Amministrazioni, oltre agli aspetti giuridici della fattispecie contrattuale, e che per il modo più snello di operare possano adempiere con grande celerità ai compiti loro richiesti.

Notevoli perplessità desta qualche normativa speciale in tema di formazione dei contratti. Così l'ordinanza — n. 4 FPC, in data 6 settembre 1983 — del Ministro per il coordinamento della protezione civile dispone, all'articolo 9, che per l'acquisto di beni e servizi, occorrenti per l'attività assistenziale e di soccorso in favore della popolazione colpita dal bradisismo nella zona di Pozzuoli, «si prescinde dalle formalità previste dal regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 e regio decreto 24 maggio 1924, n. 827. In ogni caso dovrà acquisirsi il parere, anche successivo, di organi tecnici sulla congruità della spesa». Se il parere successivo al provvedimento è, per sua natura, inutile esso è addirittura illogico quando debba investire la congruità della spesa: quando cioè debba riguardare la convenienza del prezzo, dopo che l'acquisto sia già stato effettuato. La disposta deroga alle norme della contabilità generale dello Stato è poi, al contempo, troppo ampia e troppo limitata. Troppo limitata perchè non investe — almeno nella sua formulazione letterale — altre norme, che dovrebbero perciò ritenersi non derogate, quali, ad esempio, quelle relative a contratti

(15) Nel gennaio 1984.

(16) Così, tra le ultime, la legge 31 dicembre 1982, n. 979 («Disposizioni per la difesa del mare») articolo 1, I comma.

(17) Così, ad esempio, l'articolo 1, II comma, della legge di cui alla nota precedente.

(18) La tipologia adottata dalle, ormai numerose, leggi che li hanno istituiti (in genere denominandoli «Comitati») è varia e comprende, di norma, accanto ad una forte componente della Amministrazione un magistrato del Consiglio di Stato, uno della Corte dei conti e/o un avvocato dello Stato, con la presidenza affidata alla componente politica e di alta Amministrazione, rappresentata dal Ministro o da un Sottosegretario.

di fornitura da farsi mediante gara in ambito CEE, con manifesta incongruenza rispetto al fine di acceleramento della procedura che si vuole evidentemente perseguire. Troppo ampia, perchè con il richiamo alle «formalità» della contabilità generale non si comprende se la deroga riguarda solo la forma (19) o, piuttosto, anche norme di garanzia quale, ad esempio, quella di cui all'articolo 3, u.c., della richiamata legge di contabilità generale che inibisce l'accettazione di offerte di ditte che, in precedenti contratti, si son rese colpevoli di negligenza o malafede: con quale tutela per il denaro pubblico è facile immaginare. Norme così diseguate finiscono con l'essere inapplicabili e col porsi solo quale possibile fonte di incertezze ed errori in sede di applicazione.

Là dove è ancora richiesto dalla norma, le Amministrazioni acquisiscono il parere del Consiglio di Stato: del tutto sporadici sono i casi in cui, con motivazione, si discostano da tale parere che, di norma, recepisce in toto la proposta dell'Amministrazione. Rari anche i casi in cui il parere viene richiesto tardivamente nell'iter di formazione contrattuale ed è reso perciò a sanatoria.

In tema di stipulazione dei contratti la Corte (20) ha confermato che l'Amministrazione può nominare un ufficiale rogante — che esercita funzioni di certificazione della stessa natura di quelle proprie del notaio, consistenti nell'attribuire pubblica fede all'atto ricevuto — per ogni singolo contratto oppure per una serie indeterminata di contratti: l'atto di nomina viene sottoposto al controllo di legittimità della Corte quale atto presupposto del contratto (21).

In tema di vincoli contrattuali e di obblighi derivanti all'Amministrazione dalla stipulazione del contratto, di recente le Sezioni Unite della Cassazione (22), innovando esplicitamente la propria giurisprudenza fin qui assolutamente costante, ma criticata in sede di dottrina, hanno affermato il principio che il privato contraente che abbia stipulato un contratto preliminare con la pubblica Amministrazione ha diritto di adire il giudice ordinario per ottenere una sentenza che tenga luogo del contratto, a termini dell'articolo 2932 codice civile. L'applicazione di tale principio — ove esteso a fattispecie diverse da quella contemplata dalla sentenza sopra citata (23) — potrebbe, in carenza di un'espressa normativa, far sorgere non pochi problemi in tema di assunzione di impegno contabile, di disponibilità di fondi in bilancio, di controllo di legittimità della Corte, di valutazione dell'economicità del contratto e di responsabilità del dirigente per eventuali risultati negativi (24).

Ancora in tema di formazione dei contratti è da notare il perdurante fenomeno del ritardo — con punte notevolissime — nella stipulazione di essi, rispetto al momento in cui avrebbero dovuto essere posti in essere (25). Ciò si verifica, in particolare nel caso di rinnovo di concessioni su beni demaniali, nei contratti di trasporto degli effetti postali — ove tale ritardo unito alla necessità di assicurare il servizio impone il ricorso ad «obbligazioni provvisorie», più volte prorogate con oneri crescenti per lo Stato e senza alcun preventivo parere di congruità — e, talora, in particolari fattispecie per effetto di ritardi nella normazione. Così, ad esempio, nel caso di una convenzione stipulata — ai sensi dell'articolo 7 della legge 20 dicembre 1974, n. 684 — tra il Ministero della Marina mercantile e la società «Lloyd triestino»: convenzione intervenuta nel 1982 per regolare la gestione dei servizi passeggeri di linea esercitati dalla società negli anni 1975, 1976 e 1977. Al

(19) Molte formalità sono peraltro già del tutto desuete: basti pensare all'asta pubblica ed al connesso rituale della candela vergine, sicché non vi sarebbe per esse alcun bisogno di norme derogatrici.

(20) Sezione del controllo, n. 1333 del 25 marzo 1983.

(21) Nella concreta fattispecie sottoposta ad esame, la Corte ha altresì riconosciuto la legittimità della nomina ad ufficiale rogante, per i contratti di un T.A.R., di un funzionario comandato da altra Amministrazione, anteriormente all'attuazione della legge 27 aprile 1982, n. 186 («Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali»).

(22) N. 5838 del 7 ottobre 1983.

(23) Si trattava di promessa di vendita di un appartamento di proprietà di un I.A.C.P.

(24) A norma dell'articolo 19 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748.

(25) Un'ampia casistica è esemplificata nelle precedenti relazioni della Corte per il 1982 e per il 1981: Parte II, Sezione I, cap. IV.

riguardo la Corte (26) ha rilevato che il mancato tempestivo perfezionamento di tale convenzione — così come di quelle interessanti analoghe gestioni svolte dalla stessa o da altre società del gruppo Finmare — ha determinato una situazione di fatto del tutto anomala, caratterizzata dallo svolgimento di tali servizi marittimi in assenza della prescritta disciplina convenzionale e, contemporaneamente, dalla ricorrente erogazione da parte dello Stato di somme di rilevante entità a titolo di acconto sulle somme quantificate poi dalle successive convenzioni. La Corte ammetteva la legittimità di tale comportamento dell'Amministrazione in quanto derivato dal ritardo con cui era intervenuto il regolamento di attuazione della sopra citata legge n. 684 — emanato con D.P.R. n. 501 del 1° giugno 1979 — che tali atti convenzionali aveva espressamente previsti.

4. Talune tipologie contrattuali possono richiamare una particolare attenzione.

Per i contratti volti all'acquisizione di immobili, può notarsi che l'Amministrazione finanziaria procede molto spesso all'acquisto — il più delle volte da Comuni o altri enti pubblici — di immobili usati ed in pessimo stato di conservazione, provvedendo poi alla ristrutturazione. Tale comportamento desta perplessità, sotto il profilo dell'economicità della spesa: infatti l'onere per la ristrutturazione si rivela quasi sempre elevatissimo e tale che sarebbe probabilmente meno costosa la costruzione ex novo di edifici che, in tal caso, potrebbero essere anche più rispondenti a criteri di funzionalità degli uffici.

Si è altresì notato che la stessa Amministrazione è talora costretta, per il reperimento di immobili, a fare ricorso al mercato — con notevole aggravio di spesa — in quanto le Amministrazioni usuarie di beni pubblici, pur in presenza di situazioni di sopravvenuta esuberanza, non sempre provvedono alla riconsegna dei beni al demanio dello Stato. opportuna sarebbe una periodica ricognizione, da parte dell'Amministrazione finanziaria, per accertare l'esistenza di immobili non adeguatamente usati e disporre una migliore utilizzazione di essi.

Alla costruzione di edifici da parte delle amministrazioni competenti si provvede frequentemente, particolarmente per i casi di più rilevante impegno finanziario, con il sistema della concessione di cui sopra si è fatto cenno. In tale procedura l'aspetto negativo che viene in particolare evidenza è dato dal fatto che gli enti concessionari non vengono in genere adeguatamente seguiti e sorvegliati dall'Amministrazione nella loro attività. Molto spesso viene lasciato trascorrere un notevole lasso di tempo prima di indire la gara di appalto o quella successiva, nel caso che la prima sia andata deserta. La lievitazione dei costi, e conseguentemente dei prezzi, che nel frattempo interviene, rende necessario o aumentare i mezzi finanziari originariamente previsti o ridurre i programmi di opere: nell'uno o nell'altro caso con ovvio danno economico per la collettività. A talune richieste della Corte intese ad ottenere elementi di conoscenza al riguardo, l'Amministrazione ha risposto o adducendo una generica carenza di personale o sostenendo che i ritardi erano da imputare agli enti concessionari e che l'Amministrazione stessa ne veniva a conoscenza solo a lavori ultimati: circostanza quest'ultima che implicitamente conferma come nessuna vigilanza — che pur sarebbe necessaria — viene esercitata dall'Amministrazione.

In tema di appalti di servizi viene con una certa frequenza riscontrato l'affidamento a ditte private di compiti che rientrano in quelli istituzionali dell'Amministrazione. Fra i più rilevanti, quelli dati dall'Amministrazione delle Finanze al Consorzio nazionale tra gli esattori delle imposte dirette per rilevazioni statistiche delle dichiarazioni dei redditi ed elaborazioni di dati, con una spesa complessiva di circa 22 miliardi (27). È da notare al riguardo che per l'espletamento di compiti di tal genere lo stesso Ministero dispone di un'apposita struttura qual'è il centro informativo delle imposte dirette.

(26) Sezione del controllo n. 1368 del 15 luglio 1983.

(27) Sostanzialmente l'intero stanziamento del capitolo 4654 ha avuto pertanto un unico ente destinatario.

La Corte (28) ha rilevato che a rapporti contrattuali di tal genere la pubblica Amministrazione fa ricorso in casi speciali di necessità o di urgenza o per prestazioni personali non effettuabili dai propri dipendenti. Il relativo rapporto si configura come contratto d'opera, con durata determinata e non tacitamente rinnovabile, col quale il soggetto privato si impegna ad eseguire in modo autonomo una determinata attività con compenso commisurato alla quantità dell'opera svolta o del lavoro compiuto.

Una certa consistenza, numerica e finanziaria, vanno via via assumendo i contratti di locazione di beni mobili strumentali (c.d. «leasing»). In tali contratti, stipulati quasi sempre con grandi industrie multinazionali che agiscono sostanzialmente in regime di monopolio, il contraente più debole è in effetti l'Amministrazione. Da ciò il ricorrere di clausole — come è dato riscontrare — talora di tipo vessatorio nei confronti dell'Amministrazione stessa (29) e in ogni caso predisposte unilateralmente dalla ditta contraente e accettate supinamente.

In sede di tali rapporti contrattuali che, com'è noto, prevedono al termini di essi un diritto di opzione per l'acquisto del bene locato avviene talora — a causa della lunga durata della locazione e quindi dell'esercizio del diritto di opzione a notevole distanza di tempo dalla stipula del contratto — che l'Amministrazione con l'esercizio del diritto di opzione possa trovarsi ad acquistare un bene tecnicamente superato e pressochè obsoleto.

Contratti aventi ad oggetto esecuzione di studi e ricerche (30) vengono stipulati pressochè da tutte le Amministrazioni, per indagini che spaziano nei campi più vari. Si va così da studi e rilevazioni in campo sociale e giuridico, affidati dal Ministro di Grazia e Giustizia a vari enti, a indagini su tecnologie per sistemi d'arma, proprie delle Difesa, alle convenzioni di ricerca in materia di edilizia stipulate dall'Amministrazione dei lavori pubblici (31). Elemento comune a tutti tali contratti è quello di essere stipulati sempre — com'è ovvio — intuitu personae e quindi a trattativa privata. Nella maggior parte dei casi tuttavia non si evidenzia dagli atti il procedimento in base al quale l'Amministrazione è addivenuta ad affidare la ricerca a quel determinato soggetto anzichè, in ipotesi, ad un altro. tanto più che al contraente, anche in caso di indagini di grande rilevanza tecnica, non viene in genere richiesta una particolare documentazione atta ad accertare una speciale idoneità. Tali elementi possono indurre a far valutare come eccessivamente discrezionale l'attività delle Amministrazioni in tale campo. Inoltre manca, di solito, ogni elemento idoneo all'apprezzamento del valore della prestazione resa: non essendo desumibili, dalla documentazione allegata i parametri, o i criteri, in base ai quali l'Amministrazione ha determinato la congruità del prezzo da corrisponderci al privato contraente.

Resta perciò sostanzialmente esclusa ogni possibilità in tal campo, di valutazione dell'economicità dell'azione amministrativa.

In qualche caso, invero del tutto sporadico, è la legge stessa che prevede l'esecuzione di studi e progettazioni fissandone programmi e modalità di esecuzione (32). Comune a tutto l'ambito dei contratti per studi e ricerche è la sostanziale impossibilità di accertare, a fronte del costo

(28) Sezione del controllo, n. 1362 del 15 luglio 1983.

(29) Così, ad esempio, il prezzo del c.d. riscatto — per l'acquisto del bene al termine del leasing — fissato unilateralmente dalla ditta, attraverso i propri listini. Così, ancora, la facoltà della ditta di aumentare il corrispettivo dovuto dall'Amministrazione per la locazione degli apparati, con la sola possibilità per l'Amministrazione stessa di recedere dal contratto entro il termine di un mese. Possibilità questa peraltro sostanzialmente teorica in quanto è evidente che, in così breve tempo, l'Amministrazione non potrebbe sostituire i mezzi strumentali che verrebbero meno o adottare adeguate misure alternative.

(30) La Corte - Sezione del controllo, n. 1365 del 15 luglio 1983 — ha affermato il principio che può definirsi spesa per la ricerca scientifica quella sostenuta per l'acquisto di beni o servizi necessari, in via esclusiva o prevalente, al conseguimento degli scopi che la ricerca si propone.

(31) Per notazioni particolari su tale ultimo punto v. infra Parte II, Sez. II, cap. XV.

(32) Così con legge 26 maggio 1975, n. 184 è stata prevista e disciplinata l'esecuzione di studi per l'avviamento alla produzione di aeromobili idonei a percorsi internazionali. Il finanziamento recato da tale legge, per complessivi 150 miliardi in un arco di tempo dal 1975 al 1980, si è esaurito in netto anticipo rispetto alla definitiva attuazione delle attività previste dalla legge stessa.

complessivamente rilevante per essi sostenuto, quale sia il beneficio conseguito. Tanto più che ben di rado è dato riscontrare una qualche concreta azione dell'Amministrazione successiva e consequenziale all'effettuazione di uno studio.

5. La fase dell'esecuzione per i contratti relativi ad opere pubbliche, continua ad essere caratterizzata da lunghe sospensioni dei lavori e proroghe, dovute per lo più a cause di ordine amministrativo: ciò che porta a poter disporre dell'opera compiuta in tempi prolungati, a volte in modo abnorme, rispetto a quelli previsti (33). In definitiva, l'azione dell'Amministrazione sembra, in generale, essere informata ad una cura notevole degli aspetti più squisitamente formalistici e, per dir così, cartolari cui fa riscontro la oggettiva indifferenza riguardo alla rapidità ed all'economicità. Vanno peraltro tenute presenti al riguardo anche le obiettive difficoltà derivanti dal carente assetto normativo e strutturale. Così per i Provveditorati alle opere pubbliche che, per le note insufficienze funzionali, delegano agli enti locali una notevole parte degli interventi di carattere istituzionale ma che, al contempo, devono assumere le funzioni di delegato all'esecuzione di opere di competenza di altre Amministrazioni (ad esempio, in materia di edilizia carceraria). A tali carenze funzionali è, in buona misura, da riportare anche il far ricorso ad estranei all'Amministrazione per la progettazione — e talora anche per il collaudo — di lavori: ciò che comporta una maggiore spesa e, probabilmente, una minore garanzia per lo Stato. Il comportamento dei Provveditorati alle opere pubbliche a tal riguardo non si discosta in linea generale da quello degli anni precedenti e anzi, in qualche caso, si evidenzia un aumento del numero di lavori affidati a privati professionisti.

Del tutto ricorrente — tanto che può dirsi che sostanzialmente nessun lavoro ne è indenne — è l'adozione di perizie di variante e suppletive. Solo per qualche Provveditorato (34) il fenomeno è apparso numericamente ridotto rispetto agli anni precedenti. Tali varianti incidono, molto spesso, sul progetto originario in misura tale da poter essere sostanzialmente considerate come sostituzione del progetto originario; in alcuni casi finiscono col configurare categorie di opere di natura totalmente diversa rispetto a quelle in corso di esecuzione. Tutto ciò fa venir meno ogni certezza in ordine alle previsioni progettuali — sia tecniche che finanziarie — e, nel caso di affidamento di lavori mediante procedure concorsuali, può alterare profondamente la par condicio fra coloro che hanno presentato, o avrebbero potuto, presentare offerta. Non può infatti ragionevolmente escludersi che una impresa possa essere stata indotta a non presentare offerta, o a farne una diversa, da una data configurazione tecnica e finanziaria dei lavori che invece viene poi profondamente modificata in corso d'opera.

Molto elevato continua ad essere l'onere complessivo per la revisione dei prezzi contrattuali (35). L'imputazione di tali spese avviene, di regola, sugli stessi capitoli di bilancio cui afferisce la spesa per il relativo contratto di appalto o acquisto (36): ciò è giuridicamente ammissibile ma comporta che dalla lettura dei dati di consuntivo non si riveli l'entità delle somme pagate per la revisione.

La corresponsione dell'acconto sulla revisione è di solito contestuale al pagamento di ogni singolo stato di avanzamento dei lavori: ciò viene infatti preteso dalle ditte appaltatrici, in ragione anche del perdurare di un alto tasso di inflazione e dell'aumento dei costi. Pressochè costante è poi

(33) Per un'ampia ed emblematica casistica al riguardo vedi relazioni della Corte per il 1982 e 1981 - Parte II, sezione 1, cap. IV. Le rilevazioni compiute dalla Corte per il 1983 danno risultati analoghi ed altrettanto sconcertanti.

(34) Come nel caso di quello per il Lazio.

(35) Difficile tuttavia è la quantificazione di tale onere, nell'arco di un esercizio finanziario, riguardato come maggior costo dei contratti. Nel corso dell'anno infatti possono venire, ovviamente, pagati tanto acconti di revisione su contratti stipulati nell'anno stesso, quanto saldi revisionali su contratti che, già da tempo, hanno avuto esecuzione.

(36) Solo in qualche caso è prevista l'imputazione delle spese di revisione su un apposito capitolo di bilancio: così, ad esempio, per il cap. 509 dello stato di previsione della spesa dell'ANAS.

la richiesta, da parte delle ditte, di corresponsione unitamente agli acconti revisionali anche del residuo 15%, previa prestazione di fideiussione bancaria o di polizza fideiussoria (37). Tali richieste — che trovano evidentemente la motivazione economica in quanto sopra cennato — sono indice che il beneficio derivante da una revisione prezzi integrale e sollecitamente effettuata è valutato superiore al costo della fideiussione da prestare.

Negli appalti di lavori pubblici di importo superiore ai due miliardi il calcolo della revisione prezzi è ancorato (38) ad un programma di lavori predisposto dall'Amministrazione così che esso non tiene più conto dell'effettivo andamento dei lavori, ma si basa esclusivamente sul programma predisposto: ciò consente di prevederne l'onere in via di massima e con discreta approssimazione, restando solo l'incognita delle variazioni di costo o meglio delle oscillazioni esatte di esse. Talune difficoltà ha incontrato qualche Amministrazione — come, la Difesa — in relazione alla stesura del programma e all'inserzione di tale nuovo meccanismo nei contratti di appalto. Un'apposita circolare (39) è stata emanata dal Ministero della Difesa in materia di revisione prezzi nei contratti di fornitura e servizi, al fine di assicurare omogeneità alle relative clausole contrattuali. È noto infatti che, per tali tipi di contratto, la revisione è rimessa all'autonomia negoziale delle parti: essa è tuttavia applicata sostanzialmente in tutti i contratti — di tutte le Amministrazioni — con esclusione dei soli acquisti di beni a consegna immediata. Pressochè generalizzata — nel settore dei contratti per beni mobili e servizi — è l'applicazione del principio (40) di escludere dalla revisione la parte del prezzo concessa quale anticipo. Il fatto poi, ripetutamente constatato, che successivamente all'applicazione di tale indirizzo sia drasticamente diminuita la richiesta di corresponsione di anticipi, è la riprova della remuneratività della revisione ritenuta evidentemente superiore all'onere finanziario corrispondente alla mancata anticipazione. Analoga osservazione può farsi nel settore delle opere pubbliche in cui, vigendo lo stesso suddetto principio (41), la più gran parte delle imprese appaltatrici non ha mosso proteste per la mancata corresponsione di anticipi, da concedersi d'ufficio a norma dell'articolo 3, primo comma, della citata legge n. 741/81: norma che come rilevato (42), ha avuto un'applicazione molto limitata da parte dei Provveditorati alle opere pubbliche. La mancata richiesta generalizzata di applicazione di tale norma è, probabilmente, da porre in relazione a un maggior lucro che viene conseguito per effetto di una revisione prezzi che opera così su una base più ampia.

In realtà la revisione prezzi — che si pone come un meccanismo automatico, sostanzialmente latente, di incremento di spesa — è la spinta propulsiva che porta gli oneri per corrispettivi contrattuali ben al di là dei prezzi convenuti (43) sconvolgendo così le previsioni di spesa e sottraendo, di fatto, parte delle risorse stanziare dal Parlamento alla realizzazione di nuove opere. Rimedio a tale stato di cose (44) potrebbe forse porsi attraverso una rigida esclusione — stabilita normativamente o contrattualmente, e di volta in volta in concreto verificata — dei materiali approvvigionati dall'impresa prima dell'approvazione del contratto dal calcolo della revisione e

(37) In base alla facoltà concessa dall'articolo 2 della legge 10 dicembre 1981 n. 741.

(38) Articolo 1 della legge 10 dicembre 1981 n. 741.

(39) N. 19268 del 7 luglio 1983.

(40) Espresso dalla circolare del Ministero del Tesoro n. 70 del 24 settembre 1979, in applicazione analogica dell'articolo 14 della legge 3 gennaio 1978, n. 1.

(41) In applicazione dell'articolo 3, u.c., della legge 10 dicembre 1981, n. 741.

(42) V. infra parte II, sez. II, cap. XV della presente relazione.

(43) Tentativi di limitare l'indiscriminato funzionamento di tale meccanismo automatico, restringendolo all'ambito dei fatti non riconducibili alla volontà dell'appaltatore, si trovano talora anche in giurisprudenza. Così il Consiglio di Stato — Sez. III, n. 440 del 28 maggio 1983 — ha escluso dalla revisione prezzi i maggiori oneri di manodopera derivanti da accordi aziendali in quanto aggravati connessi alle situazioni interne di ciascuna impresa e comunque dovute alle decisioni, più o meno necessitate, dell'appaltatore.

(44) È ovviamente da escludersi che la lievitazione dei costi possa gravare sull'appaltatore: ogni meccanismo, normativo o contrattuale, che mirasse a ciò porterebbe, per ineludibile legge economica, ad una rarefazione delle ditte disposte a contrattare con l'Amministrazione e quindi ad un sensibile aumento, certo superiore alle attuali quote di incidenza della revisione, dei prezzi da esse richiesti.

con un'attenta ricerca ed eliminazione di tutte le cause, amministrative e tecniche, che prolungando i tempi di esecuzione fanno aumentare gli oneri revisionali (45).

La normativa vigente, e recente, non appare sempre coerente al fine, necessario, di contenere i costi derivanti dalla revisione. Così ad esempio, l'articolo 33 della legge 28 febbraio 1983 n. 55 ha stabilito che i contributi concessi per la costruzione di serbatoi e laghi artificiali — di cui agli articoli 75 e 76 del regio decreto 11 dicembre 1933 n. 1775 — vanno calcolati includendo in essi il compenso revisionale per l'esecuzione dell'opera (46). Inoltre con ulteriore aggravio per la finanza pubblica, lo stesso articolo ha dettato una norma retroattiva stabilendo la rideterminazione dei contributi nel modo cennato, già concessi, a partire dal 1° gennaio 1980.

Per rendere meglio leggibile l'onere complessivo per il bilancio statale potrebbe porsi, con legge, a carico dell'Amministrazione l'obbligo di corredare i decreti di approvazione dei contratti da sottoporsi alla Corte con un documento indicante — in via approssimata e sulla base del programma o dell'esperienza storica — l'onere revisionale ed i tempi di erogazione per esso previsti, al fine di dare contezza al Parlamento, attraverso il referto della Corte, degli oneri che, per tale via, graveranno anche sui bilanci futuri.

6. Acquisizioni di utilità da parte dell'Amministrazione, com'è noto, si hanno anche, sempre *iure privatorum*, al di fuori delle procedure contrattuali, o con procedure diverse da queste ma normativamente regolamentate.

Complessivamente di un certo rilievo, sotto il profilo quantitativo, sono i casi di prestazioni senza le forme proprie dei contratti a parte pubblica. Ciò avviene, più frequentemente, o in caso di prosecuzione di un rapporto contrattuale di durata nell'attesa — che, peraltro, si prolunga talora per molti mesi (47) — che esso venga rinnovato. Oppure in caso di illegittima esecuzione precedente alla registrazione, da parte della Corte (48) del decreto di approvazione del contratto. Oppure anche, talora, al di fuori di ogni rapporto contrattuale e — a quanto risulta in tali casi dagli atti — con prestazione spontanea da parte della ditta ed a proprio rischio. Così, ad esempio, in caso di ricerche di fattibilità e progettazioni preliminari per beni ad alta tecnologia: ad esse segue poi, regolamentata da apposito contratto di appalto, la fase della produzione. In tali casi — al di là dei pur rilevanti aspetti giuridici e di illegittimità qualora tali prestazioni senza contratto siano espressamente commissionate dall'amministrazione alla ditta — è intuitivo che all'amministrazione finirà per essere addossato un costo tanto maggiore quanto più alto è rischio che l'impresa affronta.

Alcune prestazioni effettuate fuori contratto, danno poi luogo ad atti di riconoscimento di debito (49).

Sul tema la Corte (50) ha puntualizzato taluni principi: 1) il riconoscimento di debito può essere adottato solo in via eccezionale; 2) esso trae fondamento dal principio che regola l'arricchimento senza causa, ne consegue che l'obbligazione dell'Amministrazione è nei limiti dell'utilità da essa percetta e da essa stessa autonomamente valutata; 3) legittimato ad adottare atti di riconoscimento di debito è soltanto il Ministro e non anche i dirigenti; 4) è necessaria una adeguata motivazione di esso; 5) è opportuno — ma non necessario — sotto un profilo di stretta

(45) Del fatto che, sul lungo periodo, la revisione prezzi possa essere remunerativa per l'impresa oltre il puro ripiano di maggiori costi sopportati da essa, può anche essere indice la circostanza che non risultano richieste di scioglimento di contratti, per l'eccessivo prolungarsi di sospensioni disposte dall'Amministrazione, ai sensi dell'articolo 30 del D.P.R. n. 1063 del 1962.

(46) Anteriormente a tale norma innovatrice la Corte — Sez. controllo n. 1267 del 28 giugno 1982 — aveva stabilito l'opposto principio di escludere dai contributi i previsti compensi revisionali.

(47) V. a riguardo relazione della Corte al Parlamento per il 1982, parte II, Sez. I, cap. IV, n. 7.

(48) È questo, com'è noto, salvo deroghe normativamente fissate, il momento iniziale di esecutività del contratto.

(49) Un sensibile aumento di tali atti — rispetto alla media abituale — si è avuto, ad esempio, per il Ministero dei trasporti, direzione generale dell'aviazione civile: 47 atti per complessivi 5,8 miliardi. Essi sono stati originati da servizi di conduzione e manutenzione di manufatti richiesti, alle stesse ditte appaltatrici dei lavori di costruzione, senza preventivi contratti.

(50) Sezione del controllo, n. 1274 del 7 ottobre 1982.

conformità a legge — che l'atto di riconoscimento del debito vanga sottoposto al parere del Consiglio di Stato.

La Corte (51) ha altresì affermato che attraverso lo strumento eccezionale del riconoscimento di debito non si possono legittimare spese «che siano state fatte nella consapevolezza della insufficienza o esaurimento dei fondi stanziati in bilancio e quindi al di là dei limiti fissati dal Parlamento con la legge di bilancio».

Procedure a se, disciplinate dai singoli regolamenti, sono quelle per lavori ed acquisti ad economia (52).

Esse sono del tutto prevalenti nell'ambito di qualche amministrazione — quale, ad esempio, quella periferica dei lavori pubblici — e, dalle altre, sono comunque usate con molta larghezza (53). La linea di tendenza al riguardo sembra potersi identificare nel farne non più una forma di eccezione, giustificata dall'intrinseca natura dei lavori da farsi — secondo la previsione dell'articolo 8, tuttora vigente, della legge di contabilità generale dello Stato — ma quasi una procedura alternativa a quella contrattuale, da adottarsi discrezionalmente. Una conferma se ne trae anche dal recente decreto del Presidente della Repubblica 5 dicembre 1983 n. 939 («regolamento per i lavori, le provviste ed i servizi da eseguirsi in economia da parte degli organi centrali e periferici del Ministero della difesa»). Le ipotesi da esso previste, infatti, sono talmente numerose ed a così ampio spettro da poter essere idonee ad esaurire quasi l'intera gamma delle acquisizioni di competenza di tale amministrazione.

La cennata tendenza tuttavia implica per il legislatore la necessità di un'attenta riflessione sulla sufficienza, o meno, delle garanzie offerte da tale procedura; sulle negative conseguenze che un massiccio ricorso ad essa — che per sua natura mette a capo ad una miriade di soggetti gestori — può avere sulla programmazione degli acquisti e quindi anche sulla possibilità di manovre incentivanti della produzione; sulla posizione in cui la procedura in questione deve collocarsi nei confronti di quella contrattuale, qual'è oggi disciplinata e sulle modifiche necessarie per quest'ultima.

(51) Sezione del controllo, n. 1398 del 2 dicembre 1983.

(52) Sul punto v. relazione della Corte al Parlamento per il 1982 e per il 1981, parte II, sez. I, cap. IV.

(53) Un ambito di applicazione di tale procedura eccessivamente ampio è stato dichiarato dalla Corte non conforme a legge (Sez. del controllo n. 1245 del 1° aprile 1982 e Sez. del controllo n. 1295 del 25 novembre 1982): è stato così affermato il principio che spese del tutto ricorrenti e prevedibili con ampio anticipo, quali quelle per acquisto di beni rispondenti a comuni e quotidiane esigenze, devono essere adottate con le normali procedure contrattuali.