

PARTE SECONDA

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

PAGINA BIANCA

SEZIONE I

CONSIDERAZIONI GENERALI

PAGINA BIANCA

Capitolo I

ATTIVITA' NORMATIVA DEL GOVERNO

Nel 1984 si e' fatto ricorso alla decretazione d'urgenza in 69 casi (1). Dei decreti legge emanati solo 33 sono stati convertiti in legge, e di questi 11 integralmente e 22 con modificazioni; ben 36, cioe' piu' della meta', sono decaduti.

Negli anni precedenti i decreti legge emanati erano stati: 37 nel 1983; 62 nel 1982; 96 nel 1981; 42 nel 1980; 69 nel 1979; 50 nel 1978. Dopo il sensibile calo dello scorso anno si e' quindi tornati su quella che nel lungo periodo puo' considerarsi la produzione media.

Anche nel 1984 assai frequenti sono stati i casi di mancata conversione in legge entro i termini di decadenza e quindi di riproposizione, anche reiterata, dei provvedimenti (2).

(1) I decreti legge emanati nel 1984 concernono i seguenti settori dell'Amministrazione: Presidenza (13), Finanze (12), Sanita' (11), Lavoro e previdenza sociale (8), Tesoro (5), Industria (5), Lavori Pubblici (5), Marina Mercantile (3), Interno (2), Poste (2), Difesa (1), Esteri (1), Trasporti (1)

(2) Cio' si e' verificato in particolare relativamente alla istituzione del sistema di Tesoreria unica per enti ed organismi pubblici, realizzato inizialmente con il decreto legge n.5 del 25 gennaio, e successivamente riproposto con i decreti legge n. 37 del 24 marzo, n.153 del 24 maggio, n.372 del 25 luglio, n. 521 del 29 agosto, tutti decaduti; la

Sul fenomeno dell'eccessivo uso della decretazione d'urgenza, in relazione soprattutto alla sussistenza del requisito della straordinaria necessita' ed urgenza, nonche' sul sempre piu' frequente ricorso alla immediata riproposizione dei provvedimenti non convertiti, la Corte ha gia' avuto modo di soffermarsi nelle precedenti relazioni annuali, esprimendo considerazioni tuttora valide ed attuali, alle quali si fa rinvio (3).

Specie nel settore della decretazione d'urgenza, un rilievo particolare ha assunto, nel corso dell'esercizio, il ricorso allo strumento dell'avviso di rettifica.

Tale strumento e' stato utilizzato a due fini: per correggere errori materiali intervenuti nella pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale e, talvolta, per recare modifiche sostanziali nel testo ammesso al visto di legittimita' ed in possesso della Corte.

Tesoreria unica e' stata poi istituita con la legge 29 ottobre 1984, numero 720; per i disavanzi finanziari delle unita' sanitarie locali si e' provveduto una prima volta con il decreto legge n.41 del 28 marzo e poi con i decreti legge n. 158 del 26 maggio, n.371 del 25 luglio, n. 597 del 21 settembre, n.790 del 28 novembre, tutti decaduti, ed infine con il decreto legge n. 8 del 25 gennaio 1985, convertito con modificazioni nella legge 27 marzo 1985, n.103; infine, per le misure a sostegno ed incremento dei livelli occupazionali, disposte dapprima con il decreto legge n.273 del 29 giugno e n. 521 del 29 agosto, entrambi decaduti, e da ultimo con il decreto legge n.726 del 30 ottobre, convertito nella legge 19 dicembre 1984, n.863.

(3) Relazione sui rendiconti generali per il 1983, pag. 353 e per il 1982 pagg. 475 e 476.

Premesso al riguardo che l'avviso di rettifica non e' previsto da alcuna disposizione di legge, va rilevato, in relazione alla prima ipotesi, che lo strumento da utilizzare avrebbe dovuto essere quello previsto nell'articolo 9 del regio decreto 2 settembre 1932, n.1293, il quale testualmente prevede che "accadendo nella stampa ufficiale delle leggi e dei decreti Reali, errori che possono mutare il significato o il contenuto dell'atto, la correzione ne e' ordinata dal Ministro Guardasigilli, sia mediante inserzione nella Gazzetta ufficiale, sia mediante nota in fine del volume della Raccolta in cui l'atto fu pubblicato".

Peraltro, ne' l'avviso di rettifica ne' l'errata corrige avrebbero dovuto essere utilizzati per la correzione di errori presenti anche nel testo originale (4).

Per quanto riguarda la seconda ipotesi va ricordato che l'avviso di rettifica, relativo al decreto legge n.465 del 13 agosto 1984 (peraltro non convertito in legge), recante proroga degli incarichi per il personale precario delle unita' sanitarie locali, ha comportato la proroga degli incarichi in corso al 31 dicembre 1983 laddove il testo del decreto registrato dalla Corte prevedeva tale proroga per gli incarichi in

(4) Tale e' il caso dei decreti legge n.101 del 2 maggio; nn.158 e 159 del 26 maggio; n. 273 del 29 giugno; n. 582 del 18 settembre; n.853 del 19 dicembre.

corso al 31 maggio 1984 (5).

Per quanto concerne l'attività legislativa delegata nel corso del 1984 non è stato emanato alcun provvedimento (6).

In ambito regolamentare sono stati emanati sessantuno provvedimenti. Quattordici decreti hanno recepito o reso esecutivi accordi sindacali in materia di pubblico impiego (7). Connotato comune a tutti questi decreti è stato il ritardo nell'emanazione, avvenuta quasi alla scadenza del triennio cui si riferiva la contrattazione. In un caso, addirittura, e precisamente con decreto del Presidente della Repubblica n. 217 del 3 aprile, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.128 del 1° giugno 1985, è stato emanato

(5) Analoga procedura è stata posta in essere in relazione al decreto del Presidente n.820 del 14 novembre 1983, recante approvazione delle tabelle degli onorari fissi e di quelli variabili dei periti e dei consulenti tecnici per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale. In tal caso con l'avviso di rettifica sono state modificate le percentuali fissate per la determinazione degli onorari da corrispondere.

(6) Anche nel 1983 non era stato emanato alcun decreto delegato, mentre nel 1982 ne erano stati emanati n.74 (63 dei quali per l'attuazione di direttive CEE) e nel 1981 n. 6.

(7) I provvedimenti in questione hanno in particolare riguardato il personale dell'A.N.A.S. (d.P.R. n. 52), delle Poste (d.P.R. n. 53), della Polizia (d.P.R. n. 69), dei Monopoli (d.P.R. n. 91), del Corpo dei Vigili del Fuoco (d.P.R. n. 210), i Segretari Comunali (d.P.R. n. 531), il personale non docente delle Università (d.P.R. n. 571), il personale delle Camere di commercio (d.P.R. n. 665), il personale dei servizi consorziali municipalizzati (d.P.R. n. 1169), nonché cinque accordi collettivi nazionali per la disciplina dei rapporti con personale medico (DD.P.R. nn. 882-883-884-885 e 886).

l'accordo relativo al personale statale delle ricerche, che si riferisce al triennio 1982-1984. Con riferimento a tale materia deve altresì rilevarsi che la mancata determinazione del numero e della composizione dei comparti prevista dall'articolo 5 della legge-quadro sul pubblico impiego fa presumere ulteriori ritardi, oltre quelli già riscontrati alla luce dell'articolo 6 della legge medesima, che prevede l'inizio delle trattative almeno otto mesi prima della scadenza dei precedenti accordi e la formulazione, da parte delle delegazioni sindacali, di una ipotesi di accordo entro quattro mesi dall'inizio delle trattative.

I restanti provvedimenti regolamentari hanno riguardato i seguenti settori: Difesa (sei), Finanze (cinque), Presidenza del Consiglio (quattro), Trasporti (quattro), Giustizia (quattro), Istruzione (tre), Poste (tre), Interno (tre), Tesoro (due), Marina Mercantile (due), Lavori pubblici (uno), Agricoltura (uno), Sanità (uno), Beni culturali (uno), nonché i servizi in economia relativi ai Ministeri della Pubblica istruzione (d.P.R. n.901 del 1983, della Difesa (d.P.R. n.939 del 1983), delle Partecipazioni statali (d.P.R. n.218 del 1984), delle Finanze (d.P.R. n.721 del 1984), dei Lavori pubblici (d.P.R. n.830 del 1984) e della Corte dei conti (d.P.R. n.471 del 1984) ed infine la disciplina dell'ora legale (d.P.R. n.764 del 1984).

In merito alle questioni emerse in sede di controllo va

fatto richiamo alla deliberazione del 4 maggio 1984 n.1438 della Sezione del controllo con la quale e' stato dichiarato illegittimo un provvedimento (decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1983) con il quale era stato disposto l'aumento delle dotazioni organiche dei dirigenti sia dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni che dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici corrispondentemente includendo quelli della carriera direttiva.

In quella sede e' stato ritenuto infatti che il provvedimento adottato in osservanza del procedimento previsto dall'articolo 17, quarto comma, della legge 28 ottobre 1970, n.775, contraddicesse alle disposizioni sugli aspetti organizzativi degli uffici di recente oggetto della disciplina dell'articolo 2 della legge 29 marzo 1983, n.93 (legge quadro sul pubblico impiego) che ha riservato "in ogni caso" alla legge la disciplina dei ruoli organici, la loro consistenza e la dotazione complessiva delle qualifiche.

Pertanto e' stato ritenuto che il procedimento amministrativo posto in essere in attuazione dell'articolo 17 della legge n.775 del 1970 abbia comportato una modificazione di organico non piu' consentita se non per legge dello Stato.

Di rilievo infine, per gli effetti che sono destinati a produrre in sede di pubblicazione dei provvedimenti normativi, si prospettano le disposizioni introdotte con la legge 11

dicembre 1984, n.839. La legge, che si prefigge lo scopo di agevolare la lettura dei testi normativi, prevede, in occasione della pubblicazione degli stessi, l'adozione di una serie di richiami alle disposizioni modificate e di accorgimenti intesi a consentire una pronta consultazione della complessa normativa risultante dalle modifiche apportate con la legge pubblicata. Ulteriori adempimenti vengono, inoltre, previsti per la pubblicazione di atti e delibere che siano strettamente necessari per l'applicazione di atti aventi forza di legge, per il richiamo, mediante annotazione sulla Gazzetta Ufficiale, dei lavori preparatori riguardanti le leggi approvate dal Parlamento e per una opportuna pubblicità di quelle circolari esplicative dei provvedimenti legislativi di cui sia ritenuta necessaria la conoscenza ufficiale.

Capitolo II

ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1.- Considerazioni generali

Il quadro generale dell'organizzazione della pubblica amministrazione non presenta, rispetto a quello analizzato nella precedente relazione, significativi elementi di novità. Resta centrale, nella situazione odierna, il problema della riforma degli apparati pubblici, nella direzione irrinunciabile di una loro rifondazione.

A distanza di oltre cinque anni dalla presa di coscienza di questa imprescindibile necessità, consegnata nel noto "Rapporto" del Ministro della funzione pubblica e nel dibattito politico e culturale che ne è seguito - nonostante il lavoro pregevole di analisi e di proposta che in questo periodo è stato e continua ad essere svolto (1) e sebbene

(1) E' da ricordare che presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - a parte la commissione per la riforma dei ministeri istituita a seguito del "Rapporto" del Ministro per la funzione pubblica - operano varie altre commissioni e sottocommissioni incaricate di compiti di studio e di elaborazione istituzionale in materia di controlli, processo amministrativo, procedimenti amministrativi, delegificazione. Sul lavoro svolto da tali organismi il Presidente del Consiglio in data 7 settembre 1984, ha inviato apposita relazione ai Presidenti delle Camere (vedi, amplius, il capitolo dedicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri).

non siano mancati importanti interventi quali, da ultimo, l'Istituzione del Dipartimento della funzione pubblica e la recentissima riforma dell'Azienda F.S. - non s'intravedono le linee di avvio di una soluzione organica, quale che sia. Lo stesso disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio, che il Governo in carica ha presentato alla Camera dei deputati il 16 luglio 1984 (2) in sostituzione del precedente decaduto, e' a tutt'oggi all'esame del Parlamento e - con riguardo non solo alla Presidenza ma all'intera pubblica amministrazione - resta ancora da esorcizzare il pericolo indicato nella relazione che lo accompagna, che cioe' "rischia ormai di assumere sapore rituale e quasi declamatorio il sottolineare la perdurante inerzia legislativa nell'attuazione dell'ultimo comma dell'articolo 95 della Costituzione".

In un momento in cui si percepiscono sintomi di stanchezza dello stesso dibattito, anche la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali ha concluso i suoi lavori, rilevando che dell'"annoso problema della riforma della pubblica amministrazione.....sono da tempo investiti Parlamento e Governo, senza che si siano purtroppo registrati in questa

(2) Camera dei deputati, IX legislatura, atto n.1911.

materia confortanti progressi" (3).

Il problema - come la Corte ha documentato nelle precedenti relazioni e come emerge del resto dai capitoli dedicati piu' avanti alle singole branche dell'Amministrazione - e' in realta' piu' sottile e piu' grave. Non si tratta, infatti, solo di mancato progresso in un ambito in cui gia' lo star fermi e' un regresso, ma degli scollamenti, delle frizioni, delle reali paralisi del quadro normativo e della conseguente perdita di realta' che l'ammassarsi non coerente di nuovi interventi organizzativi sul vecchio troncone ha determinato.

Del resto, l'organizzazione amministrativa - la quale non beneficia neppure di una piena attivazione delle potenzialita' gia' esistenti in seno alla pubblica amministrazione (programmi, scale di priorita', deleghe di potere, attivita' di coordinamento, di vigilanza, d'ispezione, adeguate professionalita') - va collocata in un quadro piu' ampio, in cui la sequela legislazione - strutture amministrative - personale tende a scomporsi in un atomismo che disperde la funzione di "servizio" propria della pubblica amministrazione.

La produzione legislativa, infatti, procede spesso con una pletoricita', mutevolezza e sibillinita' (basti pensare ai settori tributario, previdenziale ed edilizio) tali da

(3) Senato della Repubblica IX legislatura - Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, Relazione conclusiva, (29 gennaio 1985), p.83.

rendere sempre piu' remota la possibilita' per il cittadino di provvedere all'interpretazione delle norme senza l'assistenza di terzi esperti (4).

Sul piano dei contenuti, le leggi, in particolare quelle di riforma, tendono in buona parte a proporsi come sistemi di logica che prescindono dalle concrete possibilita' di realizzarsi pienamente in termini di amministrazione; donde, anche qui, la necessita' per l'utente di ricorrere a circuiti surrogatori privati (previdenza, sanita', poste, agenzie di vario genere).

Quanto all'Amministrazione in se' - come apparato di "competenze" volto alla produzione di servizi - una volta che si eclissa o confonde il suo principio, non puo' che rifugiarsi nel mantenimento dello "status quo", limitandosi ad una prevalente attivita' di autogestione.

L'ordinamento del personale, infine, sotto la spinta di intuibili esigenze interne al settore, si viene costituendo come assetto che sembra trovare in se stesso il principio

(4) Un intervento volto a facilitare la lettura delle leggi e degli altri atti normativi - oltre che a razionalizzarne la pubblicazione - e' stato fatto con la legge 11 dicembre 1984 n.839 (si veda pure, in proposito, la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 19 dicembre 1984 n.1.1.25/8143).

Proposte in tema di delegificazione e di coordinamento legislativo sono state avanzate da parte dell'apposita sottocommissione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (si veda la citata relazione del Presidente del Consiglio del 7 settembre 1984).

della propria giustificazione, e non già in un collegamento col servizio.

In queste condizioni, la linea di sviluppo che dalla legge dovrebbe condurre al servizio si aggroviglia o si spezza nel tragitto, sicché a quello che potrebbe chiamarsi il momento di "compressione", costituito dalla rete di vincoli sempre più fitti che le leggi, in particolare quelle tributarie, impongono al cittadino, non corrisponde un momento di "liberazione", costituito da una soddisfacente resa dei servizi.

Che tutto ciò rappresenti un problema "tecnico", da risolvere al più presto, è cosa ovvia; che costituisca anche un grave problema politico, è cosa sulla quale si dovrebbe molto meditare. Alla lunga, la perdita di autorevolezza dello Stato per l'erosarsi del buon governo non può che risolversi in una perdita di autorità.

Nel presente capitolo, la Corte, rinviando ai capitoli dedicati ai singoli ministeri - in particolare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - per ciò che riguarda le problematiche, vecchie e nuove, dei vari comparti ritiene opportuno soffermarsi su alcuni temi generali che richiamano nell'attuale momento un'attenzione particolare.

2. - La dirigenza

La vicenda della dirigenza - tanto nei suoi aspetti organizzativi, che piu' interessano in questa sede, quanto negli aspetti relativi al trattamento economico del personale esaminati nel capitolo successivo - appare una delle piu' sconcertanti della recente storia amministrativa.

Introdotta - con il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972 n.748 - come formula generale per adeguare il funzionamento della pubblica amministrazione alle esigenze di una moderna conduzione della cosa pubblica, l'istituzione della dirigenza ha forse costituito il fatto organizzativo piu' saliente nella legislazione postcostituzionale.

Fattori di varia natura - alcuni insiti nel suo impianto normativo, altri appartenenti al suo momento attuativo - ne hanno ben presto sconfessato il modello. Da un lato, infatti, la dirigenza si e' proposta come costruzione autonoma, non preceduta ne' accompagnata da un riordinamento dei ministeri che, gia' da tempo avvertito come necessario, era stato reso urgente dal primo trasferimento di competenze statali alle regioni, effettuato con i noti decreti del gennaio dello stesso 1972. Dall'altro lato, alla totale inattuazione dei corsi dirigenziali (5), elemento qualificante di tutto il

(5) L'unico corso di formazione dirigenziale che sia stato indetto (decreto presidenza del Consiglio dei Ministri 27 ottobre 1978), non e' stato poi in concreto realizzato.

sistema, si e' aggiunta la mancata realizzazione delle condizioni nelle quali era normativamente ambientato lo svolgimento delle funzioni dei dirigenti (direttive generali, programmi di massima, scala delle priorit  per l'azione da svolgere, deleghe, etc.). Sicche' la dirigenza ha assunto in buona sostanza, i caratteri di una tradizionale carriera burocratica, profilo che poi ha finito col prevalere.

Nella paralisi del meccanismo di alimentazione della dirigenza quale disegnato dal decreto del Presidente della Repubblica n.748 del 1972, per far fronte alla penuria di primi dirigenti - particolarmente avvertita nelle amministrazioni finanziarie - si e' fatto ricorso, con norme generali o settoriali o, in via di fatto, alla supplenza, all'affidamento delle funzioni a dirigenti con qualifica piu' elevata e a funzionari della carriera direttiva, allo scrutinio per merito comparativo, al concorso speciale per titoli (6).

Da ultimo - dopo qualche non convincente e forse non convinto tentativo di semplice ritocco dell'istituto(7) - con la legge 10 luglio 1984 n.301, sono state dettate norme di

(6) Si veda, al riguardo, la relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1980, volume I, pag. 563, e le relazioni per gli esercizi successivi.

(7) Si veda il disegno di legge 792, presentato alla Camera dei deputati il 25 ottobre 1979, che ipotizzava corsi dirigenziali di appena 30 giorni e gli artt. 14 e 15 del decreto-legge 6 giugno 1981 n.283, soppressi dalla legge di conversione 6 agosto 1981 n.432.

accesso alla dirigenza, che prevedono, in via transitoria, (cioe' per i posti di primo dirigente vacanti al 31 dicembre 1983) un quadruplice sistema di conferimento basato sullo scrutinio per merito comparativo (50%), sul concorso speciale per esami (30%), sul corso-concorso di formazione dirigenziale (10%) e sul concorso pubblico per titoli ed esami (10%); e, "a regime" (cioe' a partire dal 1° gennaio 1984) e fino all'entrata in vigore della legge di riforma organica della dirigenza, un sistema in cui non e' piu' presente lo scrutinio per merito comparativo (40% dei posti conferibili mediante concorso speciale, 40% mediante corso-concorso, 20% mediante concorso pubblico) (8).

Quanto alle iniziative del Governo per la nuova disciplina, decaduto il disegno di legge presentato alla Camera dei deputati il 12 gennaio 1982 (9), e' stato presentato il 18 giugno 1984 (10) un nuovo disegno che, partendo da quello, lo integra e sviluppa, prevedendo, in particolare, una disciplina generale e uniforme - da attuarsi mediante delega legislativa - della dirigenza non solo statale ma anche di tutte le altre pubbliche amministrazioni non statali, sia territoriali sia istituzionali.

(8) L'amministrazione ha gia' provveduto a bandire i concorsi per i posti liberi al 31 dicembre 1983 e al 31 dicembre 1984.

(9) Camera dei deputati, VIII legislatura, doc. n.3067

(10) Camera dei deputati, IX legislatura, doc. n.1820.

La nuova disciplina - dalla quale, in considerazione della sua peculiarità, viene lasciata fuori la carriera diplomatica - contempla, in linea di principio, due soli livelli dirigenziali: l'accesso al primo livello dovrebbe avvenire sulla base di "oggettive rigorose prove di professionalità, attitudine e preparazione culturale e tecnico-scientifica", e, a tal fine, è anche prevista l'utilizzazione di strutture di tipo universitario aventi compiti di specifica formazione e perfezionamento professionale; al livello più elevato potrebbero accedere anche persone estranee alle amministrazioni.

Sono poi previsti poteri, attribuzioni ed ambiti di competenze autonome dei dirigenti; una "particolare, differenziata responsabilità di livelli dirigenziali in ordine all'esercizio dell'autonomo potere di organizzazione e gestione delle risorse e dei procedimenti in relazione agli obiettivi da conseguire", con possibili conseguenze, anche di natura sospensiva o risolutiva, sulla carriera del dirigente; ipotesi di avocazione, riforma o annullamento degli atti emanati dai dirigenti anche "per valutazione di merito in ordine alle direttive generali e di massima ed alle scale di priorità indicate nei programmi da realizzare"; la messa a disposizione dei dirigenti "per accertata non proficuità della gestione dell'azione amministrativa e tecnico professionale", al di fuori del caso sopra indicato; un particolare

orario di servizio dei dirigenti e un trattamento economico onnicomprensivo; una posizione funzionale di vice-dirigente per impiegati non dirigenti di piu' elevato livello (dovrebbero essere, in pratica, quelli appartenenti alla nona qualifica, in via di introduzione), ai quali attribuire, in casi di assoluta necessita', limitate funzioni dirigenziali di primo livello. Sono infine previste la determinazione dei posti di funzione "si' da avere un solo posto di dirigente per ogni posto di funzione"; forme transitorie di utilizzo dei dirigenti che risultino in posizione soprannumeraria dopo l'inquadramento; forme di esodo volontario agevolato, graduate nel tempo con la corrispondente riduzione dei posti dirigenziali; la mobilita', anche temporanea, dei dirigenti.

Trattandosi di un disegno di delega al Governo, che si limita a dettare criteri direttivi suscettibili di modifica in sede parlamentare e di una varieta' di applicazioni in sede di esercizio dei poteri delegati, non e' ancora possibile, al riguardo, un giudizio adeguato.

In linea di massima, puo' tuttavia osservarsi che il rilancio dell'istituto dirigenziale - nonostante le riduzioni delle qualifiche, le estensioni di gittata e gli approfondimenti di responsabilita' - ripercorre le linee portanti del vecchio schema, rimasto inattuato; sicche' c'e' il rischio che, nei termini in cui e' proposto, esso si risolve in una

sorta di fuga in avanti che, ove non vengano individuati ed eliminati i reali motivi del primo fallimento, potrebbe addirittura aggravare la situazione.

La nuova dirigenza precederebbe, nuovamente, la riforma delle strutture amministrative e non potrebbe che essere modellata, nei suoi profili quantitativi e nei contenuti delle sue funzioni, sulla situazione esistente.

Date le attuali condizioni della pubblica amministrazione, non sembra possano andare lontano la previsione di un autonomo potere di organizzazione e gestione delle risorse e dei procedimenti in relazione agli obiettivi da conseguire e la connessa intensificazione delle responsabilità: emerge, in particolare l'esigenza di individuare, a livello normativo, un momento di sintesi tra il principio della responsabilità del dirigente e l'ambito riservato alla contrattazione collettiva. D'altra parte, se gli obiettivi restano confinati nell'astrattezza delle leggi e nessuna norma sanziona la mancata adozione di programmi, direttive, scale di priorità, e' ben difficile far valere responsabilità gestionali tanto sul piano giuridico quanto su quello morale.

A conclusione di queste notazioni, va ancora osservato che mentre il disegno organico di rilancio della dirigenza continua a muoversi nella linea di "cesura" tra dirigenza ed ex carriera direttiva, inaugurata nel 1972, nell'impiego statale sembra avviarsi, per altra strada, un processo di

risutturazione delle due carriere, che verra' esaminato nel prossimo capitolo, dedicato al personale.

3.- L'informatica nella pubblica amministrazione.

Le tecnologie informatiche, com'e' noto, sono idonee a produrre salti qualitativi nei fenomeni gestionali, radunando in se' i vantaggi della riduzione dei cosiddetti tempi tecnici fino al limite dei cosiddetti tempi reali, della precisione nelle operazioni e, in generale, del miglioramento dei servizi.

Per questi motivi, la loro utilizzazione nella pubblica amministrazione e' stata oggetto di un dibattito sempre piu' puntuale, ed anche di recente non sono mancati convegni (11) e lavori (12) su questo tema, al quale la stessa Amministrazione dedica ormai un'attenzione specifica con l'annuale indagine sulle risorse di automazione e sui costi relativi (13).

(11) Per esempio, i due convegni svoltisi a Roma l'uno il 21-22 novembre 1984 su "La nuova informatica al servizio delle amministrazioni pubbliche" e l'altro il 25-26 gennaio 1985 su "L'informatica e la riforma delle amministrazioni pubbliche: un'occasione mancata?".

(12) Per esempio, la ricerca del CENSIS su "L'informatica nella societa' italiana 1984", Milano 1984.

(13) Si veda da ultimo, per il 1984, "L'automazione nell'amministrazione dello Stato", a cura del Provveditorato generale dello Stato, Roma, 1985, a cui si fa rinvio per i dati relativi al numero dei centri operativi, al parco delle apparecchiature, al personale addetto alla spesa, ecc.

Sebbene, pero', l'introduzione dell'informatica nel settore pubblico, e particolarmente nell'amministrazione statale, abbia gia' una certa tradizione, la sua utilizzazione continua a risentire di quelli che possono considerarsi i suoi vizi di origine.

Come gia' la Corte ha altre volte ricordato (14), l'approccio non e' avvenuto secondo un piano coerente, disegnato dalla stessa amministrazione in rapporto ad esigenze attuali e future puntualmente accertate, ma per la forza diffusiva delle nuove tecnologie. L'informatizzazione della pubblica amministrazione - struttura di per se' caratterizzata dalla notevole rigidita' delle norme di organizzazione e di procedimento - si e' venuta attuando secondo una linea accidentale e disorganica, che oggi pone in evidenza difetti di animazione del "sistema", che appaiono fondamentali. Si tratta di una marcata eterogeneita' (non giustificata dalla diversita' di esigenze) di situazioni sia per quanto riguarda i tipi di strumenti informatici, sia per quanto riguarda le modalita' di gestione (diretta o indiretta), sia addirittura per quanto riguarda la disponibilita' o meno di tali strumenti. A livello di singole amministrazioni, si constata una grave carenza nella disponibilita' "software", che rallenta i tempi operativi

(14) Si veda la relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1981, vol. I, pag. 578.

e riduce anche la capacita' di utilizzazione dello "hardware" gia' acquisito.

Come connotati comuni a tutta l'area emergono l'assenza di una adeguata cultura informatica, intesa come coscienza diffusa circa le potenzialita' dei nuovi strumenti nella resa dei servizi alla collettivita'; la mancanza di personale ad alta professionalita' (programmatore, analisti) in grado di imprimere impulso agli apparati e, per cosi' dire, di qualificarli; la sottoutilizzazione di questi ultimi sia come singoli centri sia nel loro complesso: a fronte dei compiti sempre piu' ampi e incisivi che la legislazione e' venuta assegnando all'Amministrazione e delle esigenze proprie nella congiuntura recessiva, l'impiego dell'informatica appare sostanzialmente fermo ad un livello di base, dal momento che, nell'ambito ministeriale, continua a privilegiare l'area della gestione contabile e del personale, cioe' ancora profili di autogestione, e non pervade l'area del processo decisionale e dei servizi alla collettivita'.

Mentre sono stati istituiti nuovi organismi per la gestione del fenomeno informatico - la legge quadro sul pubblico impiego (articolo 27) ha conferito al Dipartimento della funzione pubblica poteri di coordinamento delle iniziative di riordino della pubblica amministrazione "anche per

quanto concerne i connessi aspetti informatici" (15) - manca tuttora, quale momento legislativo di sintesi, un piano per il raccordo e la programmazione di tutto il fenomeno.

4.- Aspetti organizzativi dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno

Sul problema del Mezzogiorno, negli indirizzi programmatici del Governo ci si rende ben conto che "gli effetti di lungo periodo dei primi decenni di intervento straordinario si sono risolti in condizioni di sviluppo ineguale e spesso precario, che rappresentano bensì un potenziale positivo, ma non possono essere correttamente utilizzate, né proseguendo con le vecchie forme d'intervento, né abbandonando a se stesse le tendenze in atto, le quali lasciano perdurare, specie in talune aree, sacche disperanti di disoccupazione"; e si delineano i caratteri di quella che viene giustamente considerata una "ormai improrogabile riforma", con l'impegno a superare i conflitti circa le modalità della sua realizzazione.

Il dato di fatto è però che, oggi, ad oltre quattro anni dalla scadenza originaria del termine fissato per la durata della "Cassa" dal testo unico del 1978 (16), la

(15) Sui rapporti tra Dipartimento per la funzione pubblica e Provveditorato generale dello Stato, si vedano le considerazioni svolte infra, sul capitolo dedicato al Ministero del tesoro.

(16) Com'è noto, ai sensi dell'art. 20 del testo unico delle

ricerca di un nuovo assetto organizzativo degli interventi nel Mezzogiorno presenta le caratteristiche di un'operazione trascurata, marginalizzata. Lasciando, infatti, da parte due decreti-legge non convertiti (17), quel termine e' stato finora prorogato sette volte e portato al 31 ottobre 1985 (18), con provvedimenti che, se anche giungono talora ad abbozzare qualche nuova linea di indirizzo o di programma, lasciano chiaramente trasparire il loro carattere

leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con d.P.R. 6 marzo 1978, n.218, "la Cassa per il Mezzogiorno ha durata fino al 31 dicembre 1980"

(17) Si tratta dei decreti-legge 26 febbraio 1983, n.54, e 31 luglio 1984, n.401.

(18) Il termine del 31 dicembre 1980 e' stato via via prorogato:

a) al 30 settembre 1981 (decreto-legge 28 febbraio 1981 n.36, convertito, con modificazioni, nella legge 29 aprile 1981, n.163)

b) al 30 giugno 1982 (decreto-legge 26 novembre 1981 n.679, convertito, con modificazioni nella legge 26 gennaio 1982, n.13)

c) al 31 dicembre 1982 (decreto-legge 30 giugno 1982, n.389, convertito, con modificazioni, nella legge 12 agosto 1982, n.546)

d) al 28 febbraio 1983 (legge 23 dicembre 1982 n.941)

e) al 30 novembre 1983 (legge 30 aprile 1983 n.132)

f) al 31 luglio 1984 (legge 1 dicembre 1983 n.651)

g) al 31 ottobre 1985 (decreto legge 18 settembre 1984 n.581, convertito, con modificazioni, nella legge 17 novembre 1984, n.775). Quest'ultima proroga si riferisce, naturalmente, alle disposizioni del t.u. n.218/1978 e successive modificazioni e integrazioni e delle altre leggi riguardanti i territori meridionali, contenenti l'indicazione del termine del 31 dicembre 1980 (gia' prorogate), con eccezione del primo comma dell'art.20 del citato testo unico relativo alla Cassa del Mezzogiorno, soppressa e posta in liquidazione, a partire dal 1 agosto 1984, con il d.P.R. 6 agosto 1984.

enunciativo o sono, comunque, condannati, per questa parte, alla inattuazione dalla loro stessa natura interlocutoria. La "Cassa" e' stata soppressa e posta in liquidazione con il decreto del Presidente della Repubblica 6 agosto 1984 (19). In sede di conversione del decreto-legge 18 settembre 1984, n.581, operata con la legge 17 novembre 1984, n.775, e' stata tuttavia prevista, accanto alla figura del commissario liquidatore, quella di un commissario governativo (affiancato da un "comitato tecnico amministrativo" con compiti di natura imprecisata) che dovrebbe attuare "in via temporanea" gli interventi e le attivita' previste dall'articolo 1 del decreto-legge, (in primo luogo un piano, approvato dal CIPE, concernente i completamenti ed i trasferimenti delle opere della cessata "Cassa" e la definizione dei rapporti tecnico-amministrativi compresi i collaudi, i pagamenti finali e il contenzioso).

L'approccio al problema si e' cosi' realizzato in contrasto con le reali esigenze del Mezzogiorno: non soltanto - pur conoscendosi la precisa data di scadenza delle

(19) La legge 1 dicembre 1983, n.651, in particolare, ha previsto un programma triennale per il periodo 1984-1986, programma che non e' stato a tutt'oggi adottato (in effetti la Commissione parlamentare per il controllo sugli interventi nel Mezzogiorno si e' pronunciata per una sua rielaborazione: v. Camera dei deputati, Bollettino Commissioni, 28 marzo 1985, pp.87 e seguenti). La legge n.651, del resto, a fronte del programma triennale, ha disposto una proroga breve (fino al 31 luglio 1984) delle disposizioni del t.u. del 1978 e quindi degli organi di intervento (Cassa ed enti collegati).

disposizioni del testo unico - non sono stati adottati i provvedimenti atti a sostituirle tempestivamente, ma il numero e la brevità delle proroghe legislative e la situazione, per così dire, di morte apparente della Cassa, hanno determinato una incertezza operativa (nel complesso di durata quasi uguale a un piano quinquennale), idonea a deteriorare il precedente status quo, nella misura in cui non ha consentito una programmazione degli interventi e un coestensivo apprestamento di mezzi finanziari.

In queste condizioni, pertanto, è appena il caso di sottolineare l'urgenza che riveste l'adozione dei nuovi strumenti d'intervento attualmente all'esame del Parlamento (20).

(20) Si veda il disegno di legge sulla "disciplina organica del nuovo intervento straordinario nel Mezzogiorno", presentato al Senato il 9 ottobre 1984 (atto Senato n.369), attualmente in discussione insieme con le proposte di legge nn.626, 758 e 1.058.

Capitolo III

PERSONALE

1. - Considerazioni generali.

Nel capitolo precedente e' stato, ancora una volta, posto in evidenza il processo di divaricazione tra pubblico impiego e pubblica amministrazione, processo che, gia' autonomamente sospinto dalle esigenze umane proprie del rapporto di lavoro, trova motivi di intensificazione nell'assenza di una politica delle strutture e delle funzioni amministrative o, ancor piu', nella situazione di confusione e di frizione dei meccanismi organizzativi prodotta da una serie di interventi episodici.

Il processo indicato, incanalato a partire dal 1980 nella qualifica funzionale, ha raggiunto di recente il suo culmine in due accadimenti - sui quali la Corte si e', in particolare, soffermata nella precedente relazione (1) - che hanno definitivamente consacrato il passaggio del personale statale "dallo status al contratto" e che sono costituiti dall'accordo sottoscritto il 22 gennaio 1983 dal Governo e dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro (c.d. "accordo Scotti") e dalla legge-quadro sul

(1) Vedi la relazione per l'esercizio 1983, in Camera dei deputati, atti parlamentari, IX legislatura, doc.XIV n.2, vol.I, pp.367 e seguenti.

pubblico impiego 29 marzo 1983, n.93.

Con l'accordo del 22 gennaio 1983, - al quale, com'è noto, ha fatto seguito il protocollo d'intesa del 14 febbraio 1984 piu' avanti esaminato il pubblico impiego e' stato anch'esso ricondotto, sia pure con attenzione a talune sue caratteristiche, nell'ambito di una pattuizione unitaria che e' giunta ad una sostanziale predeterminazione e standardizzazione dei contenuti degli ordinari contratti collettivi (specie per quanto riguarda istituti come la "scala mobile", gli assegni familiari, l'orario di lavoro, etc.) e che reitera tuttora la sua istanza di unitarieta' o contestualita' nella prospettiva del rinnovo dei contratti da tempo scaduti. La legge-quadro, dal canto suo, nata come rimedio alla cosiddetta "giungla retributiva", mira alla omogeneizzazione delle posizioni giuridiche (2), alla perequazione e trasparenza dei trattamenti economici e all'efficienza amministrativa; e tutto il sistema di garanzie procedurali e organizzative (il Dipartimento della funzione pubblica), di cui sono state prive le precedenti tornate contrattuali, dovrebbe consentire

(2) Si veda, a questo proposito, la sentenza della Corte Costituzionale n.247 del 5 dicembre 1984, con la quale e' stata dichiarata l'illegittimita' degli articoli 29,30 e 31 della legge 5 marzo 1961, n.90, e 23 della legge 18 marzo 1968, n.249, nella parte in cui non determinano nello stesso modo previsto per gli impiegati dello Stato la durata massima dell'assenza, con conservazione del posto, degli operai dello Stato per motivi di salute e la dispensa dal servizio dei medesimi quando, per infermita', risultino in condizione di non poter riprendere la propria attivita'.

il raggiungimento dei fine indicato.

Entro questa cornice, le cui linee, come si vedrà, non sono ancora perfettamente definite nel senso di un pieno svolgimento attuativo, numerosi sono tuttavia i condizionamenti e le contraddizioni, e non mancano fatti involutivi, talora giustificati da situazioni particolari. E, a questo riguardo, va anzitutto considerato che la legge 11 luglio 1980, n.312, che ha introdotto le qualifiche funzionali poi definitivamente codificate dalla legge-quadro, non soltanto ha ricevuto, a distanza ormai di cinque anni dalla sua emanazione, un grado di attuazione embrionale (3), ma viene contraddetta da provvedimenti settoriali, che ora realizzano un "ritorno all'antico" per quanto riguarda lo stesso impianto delle qualifiche (4), ora ricorrono a sistemi o

(3) Si veda in proposito quanto riferito nella precedente relazione. Sono di recente pervenuti alla Corte due decreti riguardanti l'identificazione dei profili professionali, rispettivamente del personale dei ministeri e del personale non docente della scuola, in attuazione degli artt. 3, 10 e 45 della legge n.312 del 1980. Essendo sorta questione circa la vigenza della norma indicata in relazione a quanto disposto dagli artt. 2, 3 e 29 della legge n.93 del 1983, dell'esame di legittimità dei due decreti e' stata investita la competente Sezione del controllo della Corte.

(4) Si vedano, per esempio, le disposizioni contenute nell'articolo 16 del d.P.R. 24 aprile 1982, n.340 - emanato in base alla delega contenuta nella legge 1 aprile 1981, n.121, e relativo all'ordinamento del personale e all'organizzazione degli uffici dell'Amministrazione civile del Ministero dell'interno - con le quali s'introducono nuovamente promozioni mediante scrutini per merito comparativo per il passaggio

forme particolari per l'elaborazione dei profili professionali (5), ora prevedono l'introduzione di una ulteriore qualifica funzionale in forma episodica e al di fuori di un piano generale (6), ora procedono a modifiche degli organici sganciate dalle previsioni degli articoli 5 e 6 della legge n. 312 (7).

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; disposizioni analoghe sono contenute nei disegni di legge relativi, rispettivamente, al riordinamento della Ragioneria generale dello Stato (vedi atto Camera dei deputati n.2620) approvato dal Senato il 27 febbraio 1985, e alla semplificazione e snellimento delle procedure in materia di stipendi, pensioni e altri assegni etc., (atto Camera dei deputati n.2619) approvato anch'esso dal Senato il 27 febbraio 1985.

(5) Si vedano, ad esempio, il citato d.P.R. 24 aprile 1982 n.340 (art.10) e il decreto-legge 19 dicembre 1984 n.853, convertito in legge 17 febbraio 1985, n.17, recante "disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto e di imposte sul reddito e disposizioni relative all'Amministrazione finanziaria" (articolo 4) nonche' i due disegni di legge indicati nella nota precedente.

(6) Si vedano, in proposito, la legge 10 luglio 1984, n.292, recante nuove norme in materia di assetto giuridico ed economico del personale dell'azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato nonche' i disegni di legge citati nelle note precedenti.

(7) Ai provvedimenti citati nelle note precedenti si aggiungano, da ultimo e in via del tutto indicativa, il d.P.R. 14 febbraio 1985, n.30 (approvazione dello statuto-regolamento dell'Azienda di stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA), e i disegni di legge sull'"adeguamento del Ministero dell'Agricoltura" (atto Camera dei deputati n.2745), sulla ristrutturazione dell'Istituto agronomico per l'Oltremare (atto Camera 2345), sull'aumento dell'organico del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia (atto Camera 2356).

Le vicende della stasi attuativa della legge n.312 e del suo stravolgimento non possono, del resto, essere considerate isolatamente ma vanno collegate con un piu' ampio fenomeno che, secondo sintomi avvertiti e gia' segnalati nella precedente relazione (8), interessa tutto il sistema dell'impiego statale. Ed infatti, proprio l'introduzione di una nona qualifica funzionale - prevista, per il personale dei ministeri, dall'accordo collettivo recepito con il decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n.344, e alla quale dovrebbero essere riferite funzioni sostanzialmente prive di un contenuto loro proprio (quali: coadiuvare il dirigente nella conduzione dell'ufficio, svolgere mansioni di controllo e di coordinamento settoriale, effettuare studi e ricerche) - mentre opera un allungamento verso l'alto e uno stemperamento della serie (probabilmente gia' ampia) dei precedenti livelli funzionali, appare destinata, al di la' di quella che puo' essere la sua funzione transitoria (sistemazione del personale dei ruoli ad esaurimento) a fornire, come livello "vice-dirigenziale", l'anello per una nuova suturazione tra carriera direttiva e dirigenza. Sicche', in questa prospettiva di avviata ricomposizione dell'antica carriera direttiva e di riconquista di una progressione verticale che l'attuale assetto esclude, entrambe le riforme della disciplina del

(8) Si veda la relazione della Corte per il 1980, vol.I, pagine 372 e seguente.

personale - quella del 1972 per la dirigenza e quella del 1980 per gli altri dipendenti - rischiano di apparire, come la Corte ha avuto già modo di osservare, meccanismi complicati e costosi per fini raggiungibili in modo assai più semplice.

A parte però queste vicende che attengono alle formule giuridiche di organizzazione del personale, l'impiego pubblico (nel cui ambito - e' incidentalmente da osservare - vanno affermandosi nuove sperimentazioni privatistiche) (9) subisce attualmente altri tipi di condizionamenti, che o provengono dall'esterno e sono prodotti dalla situazione di crisi economica o lo interessano, dall'interno, nei suoi contenuti e nel suo "rendimento".

Da un lato, infatti, l'impiego pubblico, e in particolare quello statale, continua a svolgere una funzione di assorbimento di istanze di lavoro che, seppure socialmente apprezzabile, non sempre appare compatibile (o viene composta) con la consegna del "buon andamento" e con le reali esigenze dell'utenza; a questo quadro - nel quale il "blocco" degli organici, sistematicamente riproposto con le leggi finanziarie, viene sistematicamente superato - appartengono le ricorrenti sistemazioni di personale precario, specie nel settore

(9) Si vedano gli articoli 21 e 23 della legge 17 maggio 1985, n.210, sulla istituzione dell'ente "Ferrovie dello Stato", e l'articolo 2 del disegno di legge sulla disciplina organica del nuovo intervento straordinario nel Mezzogiorno (atto Senato n.969).

scolastico (10); in tale ambito sono destinati ad inserirsi vasti programmi di assunzione anche a tempo parziale (11), per i quali dovrà essere contestualmente studiata la possibilità di impieghi effettivamente produttivi.

Dall'altro lato - anche per effetto della sistemazione di personale assunto senza concorso o proveniente da enti soppressi e non riconvertito, della assunzione di personale risultato idoneo in concorsi di antica data, della eccessiva semplificazione delle prove d'esame, di generalizzate operazioni di avanzamento come quella operata con la legge n.312 del 1980 (12) e che, nella logica che le ha ispirate, tendono a ripetersi (13) - il grado di qualificazione del personale

(10) Si vedano gli articoli 9 della legge 26 aprile 1983, n.130 (legge finanziaria per il 1983) e 19 della legge 27 dicembre 1983 n.730 (legge finanziaria per il 1984).

(11) Si veda in proposito il disegno di legge, approvato dal Senato il 2 aprile 1985, recante "Provvedimenti intesi al sostegno dell'occupazione mediante copertura dei posti disponibili nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti locali" (Camera dei deputati, atto n.2783) e predisposto nel quadro delle iniziative previste dal protocollo del 14 febbraio 1984. Esso prevede l'assegnazione di oltre 26.000 posti, dei quali 4.435 a personale che fruisca di prestazioni straordinarie di cassa integrazione guadagni.

(12) Si veda, al riguardo, la relazione della Corte per l'esercizio 1980, (vol.I, pag.546 e seguenti) e per il 1981 (vol.I, pag.592 e seguenti).

(13) Si veda, in proposito, la proposta di legge presentata al Senato il 12 marzo 1984 (atto n.574) recante "norme per l'accesso del personale dei ministeri alle qualifiche funzionali superiori".

della pubblica amministrazione continua, in linea generale, ad essere modesto, come si ricava anche dal ricorso ad esperienze esterne per lo svolgimento di operazioni che appena superino l'ordinaria "routine"; modesta appare, in particolare, la dotazione di professionalità tecniche o specializzate. Inadeguato, d'altra parte, e', quasi sempre, lo sforzo per migliorare la situazione, come mostrano i dati del controllo relativi alla entità della spesa stanziata e di quella utilizzata per corsi di formazione e addestramento nonché al numero dei partecipanti.

Quanto, infine, alla produttività - funzione i cui limiti concreti sono stati posti in luce nelle ripetute indagini recentemente svolte sulla Pubblica Amministrazione - non è mancata, anche nell'ultima tornata contrattuale, la previsione di meccanismi incentivanti. Sui loro risultati, però, non è attualmente possibile un giudizio adeguato, non essendo stati, come si vedrà, alcuni di essi neppure attivati.

2. - I protocolli del 14 febbraio 1984 e del 24 luglio 1984

Riflessi notevoli anche sull'impiego pubblico hanno gli accordi "sociali" raggiunti con la firma dei protocolli del 14 febbraio 1984 e del 24 luglio 1984.

Il primo di essi - concluso in sede di verifica dell'attuazione dell'accordo del 22 gennaio 1983 e che, com'è noto,

non ha ricevuto l'adesione di tutte le rappresentanze sindacali dei lavoratori, con effetti conflittuali che ancora perdurano - ha avuto soprattutto di mira la difesa dei livelli occupazionali e, a tal fine, ha inciso, per un periodo limitato, sui meccanismi di indicizzazione del costo del lavoro; il secondo, sebbene a raggio d'adozione piu' ridotto, e' volto a conferire maggiore tutela agli interessi dell'utenza in un settore particolarmente delicato come quello dei trasporti.

a) Con il protocollo del 14 febbraio 1984, le parti - confermato l'obiettivo di far valere il tasso d'inflazione programmato come vincolo alle loro decisioni e comportamenti, e ribadita l'attualita' dell'accordo del 22 gennaio 1983 - hanno convenuto talune misure in materia di fisco, prezzi e tariffe, riforma del mercato del lavoro (secondo le linee dell'apposito disegno di legge ripresentato al Parlamento e degli emendamenti governativi) (14), e, in particolare, di "scala mobile". A questo fine e' stato convenuto che "per

(14) Si tratta del disegno di legge presentato alla Camera dei deputati il 18 ottobre 1983 (atto n.665 recante norme in materia di servizi dell'impiego, di mobilita' dei lavoratori e di integrazione salariale, ed effettuazione di esperimenti pilota in materia di avviamento al lavoro).

Alcuni dei suoi contenuti (per esempio, in tema di contratti di formazione e lavoro) sono stati anticipati dal decreto-legge 30 ottobre 1984 n.726 convertito (dopo la mancata conversione degli analoghi decreti-legge n.12, 94, 273 e 519 del 1984) nella legge 19 dicembre 1984, n. 863, e che contiene anche la disciplina del lavoro a tempo parziale (articolo 5).

l'anno 1984 l'evoluzione dell'adeguamento automatico delle retribuzioni al costo della vita verra' regolato determinando fin d'ora, per ciascun trimestre, il numero di scatti massimo di scala mobile nella misura di non piu' di due nel mese di febbraio, non piu' di due nel mese di maggio, non piu' di due nel mese di agosto e non di tre nel mese di novembre".

In materia di pubblico impiego, al fine di facilitare assunzioni di personale nella pubblica amministrazione, il Governo si e' impegnato a costituire centri di servizio delle pubbliche amministrazioni nel Mezzogiorno e a localizzarli nelle zone a piu' alta disoccupazione strutturale; a reperire 10 - 12 mila posti da utilizzare per attivita' qualificate in settori dove si registrano maggiori fabbisogni quali la difesa del suolo, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, la lotta all'evasione fiscale, le dogane e l'ordine pubblico; a reperire circa 5 mila posti nelle qualifiche medio-basse disponibili nelle Amministrazioni e aziende autonome destinandone quota parte ai servizi del triangolo industriale per l'assorbimento della manodopera licenziata dalle rispettive aziende (15); a protrarre la validita' delle graduatorie degli idonei dei concorsi in atto ai fini del previsto uso programmatico del potere di deroga di cui all'articolo

(15) Si veda, in proposito, il gia' citato disegno di legge approvato dal Senato della Repubblica il 2 aprile 1985 (atto Camera n.2783).

19 della legge finanziaria per l'anno 1984 (16); a fissare procedure rapide per le nuove assunzioni attraverso modifiche dell'attuale normativa che consentano reclutamenti unici per piu' amministrazioni e per profili professionali identici, concorsi su base regionale e provinciale, utilizzazione delle liste di collocamento e di mobilita' per settori da definire, selezione mediante processi automatizzati. Sono stati anche previsti l'istituzione di una commissione di rappresentanti governativi, sindacali ed esperti per il controllo dei flussi di spesa nel settore del pubblico impiego (17), il potenziamento del Dipartimento della funzione pubblica, l'istituzione di ruoli interministeriali per uguali profili professionali.

Quanto alla intesa sulla scala mobile, essa e' stata travasata, nei termini indicati, nel decreto-legge 15 febbraio 1984, n.10 (art.3). Dopo la mancata conversione di

(16) Un recentissimo caso di notevole protrazione della graduatoria degli idonei e' quello previsto dalla legge 26 aprile 1985, n.162, recante provvedimenti urgenti per la copertura delle vacanze esistenti nei ruoli organici del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, che consente il conferimento di posti disponibili presso il Ministero di grazia e giustizia nella carriera direttiva e in quella di concetto al 31 dicembre 1984, mediante concorso pubblico al quale sono ammessi i candidati risultati idonei in concorsi pubblici per esami banditi dalle amministrazioni dello Stato in data non anteriore al 1 gennaio 1981.

(17) La Commissione e' stata istituita con decreto del Ministro per la funzione pubblica del 10 luglio 1984. Il disegno di legge atto Camera n.2783 contiene una norma che la istituzionalizza.

tale decreto, la materia e' stata disciplinata con 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 punti di variazione della scala mobile in due dal 1° febbraio 1984 e non piu' di due dal 1° maggio 1984.

La norma sull'indennita' di contingenza e' stata oggetto sia di giudizio di costituzionalita', in relazione agli articoli 3, 36, 39, 70 e 77 della Costituzione, conclusosi con una dichiarazione d'infondatezza (18), sia di richiesta di referendum abrogativo, dichiarata legittima con ordinanza 7-12 dicembre 1984 dell'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di Cassazione e ammissibile con sentenza della Corte costituzionale 7 febbraio 1985 n.35. Il referendum e' stato cosi' indetto con decreto presidenziale 4 aprile 1985, n.119 e i relativi comizi convocati per il 9 giugno 1985. Il risultato delle votazioni e' stato, com'e' noto, contrario all'abrogazione della norma indicata (19).

b) Il protocollo del 24 luglio 1984 "ha lo scopo di migliorare la qualita' e i risultati degli attuali assetti di -----

(18) Sentenza 7 febbraio 1985 n.34 della Corte costituzionale.

(19) Variamente risolta dalla giurisprudenza e' stata un'altra questione legata all'interpretazione dell'Accordo Scotti, quella cioe' della compatibilita' o meno delle frazioni del punto di scala mobile. Tale compatibilita', contestata nel settore privato, e' stata riconosciuta dallo Stato e dagli enti pubblici.

relazioni industriali - assoggettando a disciplina le procedure di ogni genere di vertenze, individuando autonome regole di comportamento datoriale e rafforzando l'autoregolamentazione dello sciopero - nel settore dei trasporti e nei servizi strumentali necessari all'esercizio del trasporto". L'intesa - che riguarda l'area del trasporto di persone ferroviario, aereo, marittimo, urbano ed interurbano a gestione pubblica o privata - viene così a completare gli insufficienti codici di autoregolamentazione adottati, ai sensi della legge-quadro sul pubblico impiego, in occasione della stipulazione dei contratti collettivi per il triennio 1982 - 84.

Il codice di comportamento delle aziende contiene, fra l'altro, l'impegno delle associazioni datoriali a intrattenere rapporti sindacali soltanto con le organizzazioni firmatarie dei contratti collettivi nazionali, ad adottare e favorire congrue forme di pubblicizzazione dei termini delle vertenze e delle rispettive posizioni delle parti, ad utilizzare correttamente "le forme di raffreddamento e, in generale, la vigenza delle autoregolamentazioni"; ad informare l'utenza circa le prevedibili interruzioni del traffico a causa di scioperi tempestivamente comunicati, e a ripristinare i servizi dopo gli scioperi o la revoca tempestiva degli stessi.

Nelle loro linee fondamentali, i codici di autoregolamentazione dei sindacati dei lavoratori escludono dagli scioperi i periodi di più intenso traffico interno e

internazionale o di consultazioni elettorali, prevedono la sospensione dello sciopero in caso di avvenimenti di particolare gravità o di calamità naturali, precisano la titolarità del potere di dichiarare, sospendere o revocare lo sciopero, fissano in un minimo di 10 giorni (ma talora anche di sette giorni) il termine di preavviso per qualsiasi tipo di vertenza (richiamando l'attenzione del Governo sulle necessità di eliminare la discrasia tra tale termine e quello di 15 giorni stabilito dalla legge-quadro sul pubblico impiego). Di particolare interesse sono l'impegno delle organizzazioni di evitare, per quanto possibile, scioperi concomitanti di più comparti interessati al trasporto di massa (ferrovie, aerei, trasporti extraurbani, traghetti) e la rinuncia a scioperi articolati per unità produttiva o singola categoria o profilo professionale (cosiddetti scioperi "a scacchiera").

3. - L'attuazione della legge-quadro sul pubblico impiego.

La Corte si è soffermata, nelle precedenti relazioni, sull'impianto normativo della legge 29 marzo 1983, n.93, e sul significato che essa riveste per tutto il settore del pubblico impiego. Su questo stesso piano, è ora da aggiungere che non poche norme della legge sono già state sottoposte al vaglio della Corte costituzionale. La Corte, con la sentenza n.219, del 13 luglio 1984 - mentre ha ribadito che

tale legge, tendendo a realizzare, nel rispetto delle autonomie regionali e provinciali, quel contenuto essenziale di equaglianza che e' richiesto dall'assetto unitario della Repubblica e dal principio del buon andamento della pubblica amministrazione, ha valore di riforma economico-sociale - ha dichiarato la illegittimita' costituzionale dell'articolo 8, nella parte in cui non fa salva la competenza della Regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento del personale dei comuni; dell'articolo 9, in quanto esclude le regioni dal procedimento dell'accordo per il personale dipendente dalle unita' sanitarie locali; dell'articolo 10, terzo comma, nella parte in cui non prevede che la legge regionale che approva l'accordo possa apportarvi gli adeguamenti resi necessari dalla peculiarita' dell'ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto e dalle disponibilita' del bilancio regionale.

Allo scopo di eliminare il vuoto normativo venutosi a creare in seguito alla predetta sentenza, il Governo ha presentato al Senato, il 2 ottobre 1984, un apposito disegno di legge (20).

Per cio' che attiene agli adempimenti attuativi della legge, sono da rilevare ritardi, anche se talora spiegabili con la complessita' del procedimento previsto.

(20) Senato della Repubblica, IX legislatura, atto n.953.

Cominciando dal Dipartimento della funzione pubblica - che, istituito dall'articolo 27 della legge nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e' stato posto a garanzia della unitarieta' d'indirizzo del governo del pubblico impiego e del coordinamento degli assetti organizzativi e funzionali della pubblica amministrazione - al relativo ordinamento si e' provveduto con il decreto del Presidente della Repubblica 20 giugno 1984, "in attesa dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri" (21).

Rinviando al capitolo dedicato alla Presidenza del Consiglio per ulteriori considerazioni circa il nuovo organismo, va qui sottolineata la necessita' d'impedire, attraverso piu' precisi interventi a livello normativo, interferenze e duplicazioni di competenze tra il Dipartimento della funzione pubblica, da un lato, e la Ragioneria generale dello Stato-

(21) Il Dipartimento - la cui titolarita' appartiene al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per la funzione pubblica, se nominato - si articola in otto "servizi" di tipo tradizionale e dotati di strutture aperte e flessibili per le attivita' di studio e ricerca. Per il suo funzionamento e' stato previsto un contingente di 263 unita' di personale comandato o collocato fuori ruolo da amministrazioni, aziende ed enti pubblici (ivi compresi 8 "esperti" e 10 ispettori aventi il compito di verificare la corretta applicazione degli accordi collettivi nel pubblico impiego, di cui al citato articolo 27, quarto comma).

Si vedano, sulla posizione che nell'ambito dei ministri senza portafoglio, viene ad assumere il Ministro della funzione pubblica, le considerazioni svolte, infra, nel capitolo dedicato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

IGOP dall'altro, in materia di coordinamento del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici. Il problema, emerso in concreto nel corso del 1984, e' stato variamente risolto, a seconda dei casi, mediante circolari predisposte dal Dipartimento previa intesa con l'IGOP (22), con l'esplícito rinvio a circolari dell'IGOP (23), con autonome circolari del Dipartimento inviate solo per conoscenza all'IGOP(24). Di una piu' adeguata definizione abbisognano, sia pure sotto un profilo diverso, anche i rapporti tra il Dipartimento e il Provveditorato generale dello Stato per cio' che attiene alle competenze nel settore dell'informatica. Si rinvia in proposito alle considerazioni svolte nel capitolo dedicato al Ministero del tesoro.

Un ritardo notevole ha subito la determinazione del numero dei comparti di contrattazione collettiva, ai sensi dell'articolo 5 della legge. A tutt'oggi, infatti, non e' stato emanato il prescritto decreto del Presidente della Repubblica, mentre in data 21 dicembre 1984 e' stato in

(22) Si veda, per esempio, la circolare n.2411/15 del 30 ottobre 1984 in tema di accertamenti sanitari.

(23) Per esempio, la circolare n.10744 del 5 giugno 1984 sulla corresponsione del compenso incentivante.

(24) Per esempio, le circolari n.12531/500.8 del 19 luglio 1984 sull'applicazione dell'articolo 3 comma primo della legge n.301/1984 recante norme per l'accesso alla dirigenza, e n.88.10.1 dell'11 gennaio 1985 sui criteri per l'articolazione dell'orario di servizio in applicazione dell'articolo 30 della legge n.93/1983.

proposito raggiunto l'accordo con le organizzazioni sindacali. Tale accordo prevede i seguenti otto comparti:

- a) personale dipendente dai ministeri;
- b) personale degli enti pubblici non economici;
- c) personale delle regioni e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti, dei comuni, delle provincie, delle comunita' montane, loro consorsi ed associazioni;
- d) personale delle aziende e delle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- e) personale del servizio sanitario nazionale;
- f) personale delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione;
- g) personale della scuola;
- h) personale delle universita'.

In materia di contrattazione decentrata - che l'articolo 14 della legge ammette, nell'ambito degli accordi "generali", per singole branche della pubblica amministrazione e per singoli enti, segnatamente per quanto concerne l'organizzazione del lavoro, la formulazione di proposte per l'attuazione degli istituti relativi alla formazione professionale e all'addestramento, nonche' tutte le altre misure volte ad assicurare l'efficienza degli uffici - la Presidenza ha emanato la circolare n.8551 del 2 aprile 1984, con la quale sono state impartite - anche in relazione a quanto previsto

dall'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n.344 - istruzioni per una corretta ed uniforme conduzione del procedimento finalizzato alla stipulazione degli accordi decentrati nell'ambito delle amministrazioni statali.

Accordi decentrati sono stati stipulati da varie amministrazioni sulla base della predetta circolare, la quale però ha indotto le amministrazioni medesime a dare inizio alle procedure per la contrattazione decentrata anche per ciò che attiene all'orario di lavoro, in un'atmosfera d'incertezza che è aumentata allorché il Dipartimento, dopo un anno e mezzo dall'entrata in vigore della legge, con circolare n.33.10.1 dell'11 gennaio 1985, nel dettare la disciplina transitoria dell'orario di lavoro di cui all'articolo 30 della legge, ha sostanzialmente modificato le precedenti istruzioni.

Ritardi si registrano, ancora, per ciò che attiene al rinnovo dei contratti collettivi di lavoro. L'articolo 6 della legge prescrive, a tale riguardo, che le delegazioni devono iniziare le trattative per il rinnovo "almeno otto mesi prima della scadenza dei precedenti accordi e debbono formulare una ipotesi di accordo entro quattro mesi dall'inizio delle trattative". I precedenti accordi sono scaduti il 31 dicembre 1984, ma a tutt'oggi non risultano iniziate le nuove trattative.

Non risultano, infine, ancora attivati accordi intercompartimentali (condizionati, evidentemente dalla individuazione dei comparti), ne' applicati i profili professionali, ne' estese le norme di cui alla legge 20 maggio 1970, n.300 (c.d. statuto dei lavoratori) indicati dall'articolo 23 della legge-quadro, ne' emanate le nuove norme per la tutela giurisdizionale del pubblico impiego ispirate ai principi dello "statuto dei lavoratori" e alle norme sul processo del lavoro.

4. - L'occupazione giovanile

Mentre il problema della occupazione giovanile torna a proporsi come aspetto specifico del piu' vasto, analogo problema, e Governo e sindacati sono alla ricerca di nuovi e consistenti spazi occupazionali anche nell'ambito della pubblica amministrazione, solo di recente e' stata emanata la disciplina per la definitiva sistemazione, nei ruoli delle amministrazioni statali, dei giovani assunti ai sensi della legge 1 giugno 1977, n.285.

Si tratta di una vicenda che, gia' da tempo conclusa nei suoi termini di modesto rimedio sociale (25), si e' venuta allungando e complicando nel tempo sotto l'aspetto delle "technicalities" normative, fino al punto da raggiungere, in

(25) Si veda, in proposito, la relazione della Corte per l'esercizio 1980, vol.I, pp.554 e seguenti.

concorso con altre circostanze, un punto morto.

E invero l'applicazione della legge 29 febbraio 1980, n.33 - che appartiene ad una serie di interventi incerti ed episodici, privi di una chiara idea di partenza - ha provocato disfunzioni tanto per le amministrazioni che hanno realizzato progetti specifici e che - soggette alla riserva del 50% dei posti disponibili in favore dei giovani e in mancanza della revisione delle dotazioni organiche - hanno dovuto mantenere il personale senza un programma di razionale utilizzazione (vi sono stati anche comandi o "distacchi" di giovani presso altre amministrazioni), quanto per i ministeri che non hanno elaborato quei progetti e che dal 1980 hanno continuato anch'essi a soggiacere alla predetta riserva di posti, con riflessi negativi sul loro funzionamento, ancor piu' sensibili nei casi di organici ridotti.

A questa situazione si e' stabilito di rimediare in tempi brevi (entro il 1 giugno 1985) con la legge 16 maggio 1984, n.138, e - continuando il processo di frammentazione normativa sopra indicato - con la legge 22 dicembre 1984 n.894, che reca disposizioni integrative della prima.

La legge n.138 del 1984 dispone l'immediata utilizzazione dei posti riservati ai giovani dall'articolo 26 quinquies della legge n.33 del 1980; la cessazione della riserva per i posti che non sia possibile coprire con i criteri

dettati dalla legge medesima; il collocamento in ruolo in soprannumero, qualora manchino posti; la mobilità da un'amministrazione all'altra degli idonei nei concorsi di cui all'articolo 26-ter della legge n.33 del 1980 (26).

In attuazione della legge, nel corso del 1984 hanno avuto contestualmente inizio le procedure sia per l'inserimento dei giovani nei ruoli delle amministrazioni che hanno a suo tempo realizzato progetti specifici, sia per la copertura dei posti disponibili presso le amministrazioni che non hanno indetto gli esami di cui all'articolo 26-ter della legge n.33 del 1980 (27).

Nei corso del 1985 dovrebbe avere attuazione anche la citata legge 22 dicembre 1984, n.894, che, per quei giovani che non hanno sostenuto o non hanno superato l'esame di idoneità previsto dalla legge n.33 del 1980, prevede un nuovo esame per l'immissione nella qualifica iniziale della carriera immediatamente inferiore, disponendo la cessazione del rapporto di lavoro per il caso di mancato superamento del

(26) Sulla rilevanza dei poteri che la legge n.138/1984 affida al Ministro della funzione pubblica in ordine alla mobilità del personale da essa contemplato, si vedano le considerazioni svolte infra, nel capitolo sulla Presidenza del Consiglio dei ministri.

(27) I bandi del concorso per titoli previsto dall'articolo 1 della legge n.138/1984 - in numero di 35 per un totale di 7.512 posti - sono stati tutti pubblicati sul supplemento ordinario alla "Gazzetta ufficiale" n.333 del 4 dicembre 1984.

nuovo esame o di mancata presentazione della relativa domanda.

Si dovrebbe, in questo modo, chiudere la vicenda iniziata nel 1977.

5. - Il trattamento economico

A) Il trattamento economico di base del personale statale soggetto alla contrattazione collettiva, fissato con gli accordi stipulati nel 1983 per il triennio 1982-1984, non ha subito finora modificazioni: e' anzi da osservare, da un lato, che una "coda" della contrattazione e' proseguita o si e' chiusa nel 1984, (e anche nel 1985) dall'altro, che, come si e' accennato, i ritardi continuano a verificarsi per cio' che attiene al rinnovo dei contratti.

I contratti recepiti con decreti del 1984 riguardano il personale dell'ANAS (decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 1984, n.52), delle aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 1984, n.53), dei monopoli di Stato (decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1984, n.91), del corpo dei vigili del fuoco (decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1984, n.210), delle camere di commercio (decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1984, n.665), i segretari comunali (decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1984, n.531), il personale non

docente delle universita' e di analoghe istituzioni (decreto del Presidente della Repubblica 19 luglio 1984, n.571), il personale dei servizi consorziali degli enti gestori di acquedotti, gas e affini (decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1984, n.1169). Per il personale della polizia di Stato, l'accordo, stipulato ai sensi degli articoli 43 e 95 della legge n.121 del 1981, e' stato recepito con il decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1984, n.69. Per la sua copertura finanziaria e' stata emanata la legge 20 maggio 1984, n.34 (28).

Nel 1985, infine, sono state emanate (decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 1985, n.217) le norme riguardanti il personale statale delle ricerche, mentre non risultano a tutt'oggi emanate quelle relative al rinnovo del contratto del personale dell'Azienda delle Ferrovie dello Stato per il periodo 1 gennaio 1984-31 dicembre 1986 (la relativa ipotesi di accordo stata siglata il 12 febbraio 1985).

Anche gli stipendi fissati con questa seconda serie di accordi decorrono dal 1° gennaio 1983, entrano "a regime" il

(28) Sulla estensione della "indennita' pensionabile" introdotta con la legge n.34/1984 ad altri corpi come l'Arma dei carabinieri, la guardia di finanza etc., si veda la precedente relazione, vol.I, p.374 e seguente.

1° gennaio 1985 (29) e - negli importi effettivamente corrisposti in relazione allo scaglionamento percentuale dei benefici economici - hanno effetti sulla tredicesima mensilità, sul trattamento ordinario di quiescenza, normale e privilegiato, sull'indennità di buonuscita e di licenziamento, sull'assegno alimentare (30), sull'equo indennizzo (31), sulle ritenute previdenziali e assistenziali e relativi contributi.

In linea con l'indirizzo volto al contenimento degli automatismi retributivi, adottato con l'accordo del 22 gennaio 1983, anche per il personale qui considerato 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 delle poste e delle telecomunicazioni, la progressione è formata da otto classi biennali di stipendio in cifra fissa e

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

(30) Sulla base di commisurazione dell'assegno alimentare si veda la deliberazione della Corte dei conti, Sez. controllo Stato, 13 maggio 1983 n.1345.

(31) In materia di equo indennizzo, si veda, da ultimo, il d.m. 9 giugno 1984 che apporta modifiche e integrazioni al regolamento per la concessione dell'equo indennizzo ai dipendenti dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato.

da sette successivi aumenti periodici biennali, sempre in cifra fissa. Analoga e' la progressione economica prevista per il personale non docente delle universita' e istituzioni consimili (32).

Sul carattere piatto e non incentivante che questi meccanismi di progressione continuano a mantenere - oggetto anche di attenzione in sede parlamentare - si richiamano le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni.

B) Sempre in tema di emolumenti di base, nei termini di una ormai lunga provvisorietà - che interessa del resto l'intero status della dirigenza e non soltanto il suo profilo retributivo (33) - col decreto-legge 11 gennaio 1985, n.2 convertito nella legge 8 marzo 1985, n.72, e' stato adeguato il trattamento economico dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo e del personale ad essi collegato: il trattamento provvisorio (fino al 31 dicembre 1984) di cui alla legge 17 aprile 1984, n.79 (34) e' stato prorogato fino al 31 dicembre 1985 con la

(32) Ai sensi dell'articolo 14 ultimo comma del d.P.R. 31 maggio 1984, n.665, i livelli retributivi previsti per i dipendenti delle Camere di commercio restano fissi per tutto l'arco di vigenza dell'accordo, "per cui alla data del 1° gennaio 1983 la progressione per classi e scatti e' soppressa".

(33) Si veda, in proposito, il capitolo precedente, dedicato alla organizzazione della pubblica amministrazione.

(34) La legge 17 aprile 1984, n.79, aveva maggiorato, a partire, dal 1° gennaio 1984, gli stipendi iniziali annui del personale dirigente del 13%, riducendo al 6% il valore di

maggiorazione (a partire dal 1° gennaio 1985) del 4,50% degli stipendi iniziali annui lordi e delle classi e degli aumenti periodici biennali (35).

Per ciò che riguarda i magistrati, la legge 6 agosto 1984, n.425, ha introdotto nuovi meccanismi retributivi, la cui attivazione ha peraltro subito notevoli ritardi.

C) Quanto alle poste del trattamento accessorio, va anzitutto ricordato che con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 aprile 1984 (36) e' stato istituito, a decorrere dal 1° gennaio 1984, il "compenso incentivante la produttività", previsto dall'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n.344. Tale compenso e' composto da una misura - base mensile - da corrispondersi per non piu' di undici mesi all'anno e che va da un minimo di lire 36.430 mensili lorde per la prima qualifica funzionale a un massimo di lire 85.000 mensili per l'ottava qualifica - e

ciascuna delle otto classi di stipendio ed estendendo temporaneamente ai dirigenti il compenso incentivante introdotto per tutto il restante personale con la contrattazione collettiva.

(35) In sede di conversione del decreto legge n.2/1985 sono state anche apportate modifiche al trattamento economico dei professori universitari a tempo pieno.

(36) Le disposizioni del decreto sono state illustrate con le circolari del Dipartimento per la funzione pubblica n.10744 del 5 giugno 1984 e n.21705 del 22 febbraio 1985.

da una parte variabile in forza di maggiorazioni o riduzioni legate a vari fattori: le prime, alla natura (servizi meccanografici ed elettronici, servizi di cassa, guida di automezzi blindati) o alle modalita' di svolgimento dei servizi (prestazioni articolate in turni ovvero rese in condizioni disagiate o comunque particolari); le seconde, alla mancata prestazione dei servizi medesimi. A questo proposito, premesso che il compenso incentivante e' corrisposto in "relazione alla effettiva prestazione giornaliera di servizio", e' stabilito che "salvo il recupero del servizio non prestato, eventuali ritardi giornalieri o assenze di durata pari o superiore a sessanta minuti, verificatisi durante l'orario di servizio, comportano la riduzione del 50% dell'importo giornaliero del compenso ... e delle maggiorazioni eventualmente spettanti ...; ritardi giornalieri inferiori alla predetta durata comportano la medesima riduzione dell'importo giornaliero ogni qualvolta il loro cumulo raggiunga i sessanta minuti, nel corso del mese" (articolo 1).

Il compenso in parola pertanto - che viene a sostituirsi ad una serie di compensi precedenti - se puo' considerarsi idoneo ad assicurare un maggior rispetto dell'orario di servizio e una piu' assidua presenza del dipendente, non sembra possa produrre, di per se', significativi effetti sulla produttivita', della quale non vengono tra l'altro prefigurati parametri o livelli. Cio', per tacere delle

difficolta' applicative connesse con la macchinosita' del sistema normativo.

Esso, del resto, dovrebbe operare in combinazione con altri meccanismi d'incentivazione - quelli previsti dagli articoli 11 e 12 del decreto del Presidente della Repubblica n.344 del 1983, relativi, rispettivamente, alla sperimentazione della produttivita' e ai progetti finalizzati - che o non sono stati per nulla attuati (la sperimentazione della produttivita') o hanno ricevuto un grado pressoché insignificante di attuazione (i progetti finalizzati) (37).

Completa applicazione ha avuto per contro la disposizione sulle prestazioni straordinarie, di cui al penultimo comma del citato articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n.344 del 1983. Con la circolare n.13095 del 3 agosto 1984 e' stato chiarito che "servizi particolari" sono da considerare "quelle attivita' svolte, oltre il normale orario di lavoro, nell'interesse di uffici e di altre strutture delle amministrazioni dello Stato, dirette in particolare ad assicurare il regolare svolgimento di

(37) Nessuna amministrazione ha finora predisposto progetti per la sperimentazione della produttivita'. Per quanto concerne i progetti finalizzati, su tredici progetti elaborati da altrettante amministrazioni, soltanto uno ha riportato la prescritta approvazione ed e' stato attuato. Esso e' servito ad eliminare un notevole arretrato accumulatosi in alcuni settori di competenza della Corte dei conti, soprattutto a causa della carenza di personale amministrativo.

lavori a ciclo continuativo, a garantire lo svolgimento dei lavori indilazionabili o che non possono essere interrotti, nonché ad assicurare, a fronte di esigenze eccezionali, la correttezza delle gestioni tecniche, amministrative e contabili per il più tempestivo conseguimento dei fini istituzionali".

L'interpretazione data con le citate disposizioni alla dizione "servizi particolari" di cui al predetto articolo 12 appare quanto mai lata, con il rischio di una eccessiva generalizzazione della prestazione di lavoro straordinario. In effetti, l'esame dei decreti di autorizzazione relativi ai primi due anni di applicazione dell'istituto pone in evidenza un fenomeno espansivo analogo a quello verificatosi per le autorizzazioni a prestazioni indilazionabili ex articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977 e, quindi, il ripetersi degli inconvenienti già in passato ripetutamente segnalati dalla Corte; tanto più che la nuova disciplina è priva delle garanzie procedurali previste dalla normativa precedente. Sembra che nel sistema del decreto del Presidente della Repubblica n.344 del 1983 - che ha previsto la realizzazione di progetti finalizzati attraverso la prestazione di lavoro straordinario - ulteriori prestazioni straordinarie per servizi particolari debbano intendersi limitate a casi veramente eccezionali.

Quanto, infine, alle altre competenze accessorie del

personale, delle vicende della indennita' integrativa speciale si e' gia' detto nel paragrafo 2, e bastera' qui aggiungere che, per effetto della limitazione introdotta con il citato decreto-legge n.70, i 12 punti di "scala mobile" maturati nel corso del 1984 si sono ridotti ad 8, sicche' "posto che il valore del punto e' di 6.800 lire, si puo' dunque valutare in 408 mila lire l'incremento assoluto registrato nel 1984 dalla retribuzione media lorda di un lavoratore dipendente per il solo effetto della contingenza aggiuntiva. Detta cifra, calcolata tenendo conto anche della 13^a mensilita', ha fatto lievitare, a sua volta, la retribuzione media lorda del 2,7% rispetto a quella dell'anno precedente" (38); e che, per il personale in attivita' di servizio e per il trimestre maggio-luglio 1985, la misura della indennita' predetta e' stata determinata in lire 747.141 (39) (per il corrispondente periodo del 1984 era di lire 679.141).

Una rideterminazione - in relazione agli indici rilevati

(38) Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1984), vol.I, p.63.

(39) D.m. 8 maggio 1985. In tema di assegni familiari, si richiama la sentenza della Corte costituzionale n.291 del 14 dicembre 1984, che ha dichiarato l'illegittimita' costituzionale dell'articolo 8 lettera b) del d.P.R. 30 maggio 1955, n.797, nella parte in cui ai fini dell'attribuzione degli assegni familiari non assimila all'ipotesi di morte del genitore l'abbandono da parte di questi.

per la maggiorazione dell'indennita' integrativa speciale - hanno subito anche le misure dell'indennita' di trasferta, delle quali la massima e' passata da lire 50.200 a lire 55.800 e la minima da lire 18.600 a lire 20.700. Sulla necessita' di una razionalizzazione di tutto l'articolato sistema delle indennita' di trasferta si richiamano le considerazioni ripetutamente svolte nelle precedenti relazioni.

6. - Consistenza del personale. Reclutamento. Spesa.

La consistenza del personale statale, compreso quello delle aziende, era al 1° gennaio 1984 di 2.288.241 unita', con un aumento dello 0,6% rispetto all'anno precedente (40).

Anche per il 1984 la legge finanziaria ha mantenuto su tutta l'area del pubblico impiego il divieto di assunzione, tuttora perdurante (41). I provvedimenti di deroga sono stati tuttavia cosi' numerosi e consistenti che hanno finito col vanificare la regola. Nel loro complesso, le autorizzazioni in deroga hanno interessato circa 62.000 unita', delle quali oltre 53.000 dipendenti statali. L'entita' delle deroghe, del

(40) Si veda, Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, Dipendenti delle amministrazioni statali al 1° gennaio 1984, Roma, 1984.

(41) Si richiama in proposito la legge 29 ottobre 1984, n.732, che per i concorsi pubblici ha abolito il requisito della "buona condotta".

resto, appare in linea con la rilevata politica relativa al carico sociale del pubblico impiego.

Ragguagli circa i concorsi banditi o espletati (42) o comunque circa le assunzioni effettuate presso le singole amministrazioni, e circa le relative carenze di personale soprattutto tecnico, si trovano nei capitoli a ciascuna dedicata.

Quanto alla spesa, si allegano apposite tabelle, elaborate secondo i criteri seguiti per gli anni precedenti.

Tabelle specifiche sono anche dedicate alla spesa per equo indennizzo, che ha ormai assunto proporzioni preoccupanti e per la quale non possono che richiamarsi le considerazioni ripetutamente prospettate nelle precedenti relazioni.

(42) In base all'articolo 7 della legge 22 dicembre 1984, n. 887 (legge finanziaria per il 1985) le deroghe al blocco delle assunzioni possono essere autorizzate, salvo talune limitate eccezioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in occasione dell'esame, da parte del Consiglio stesso, del disegno di legge di assestamento del bilancio. Cio' consente di valutare le esigenze delle assunzioni in una visione complessiva anche sotto il profilo finanziario. La Corte costituzionale con sentenza 5 novembre 1984 n.245 ha dichiarato l'illegittimita' costituzionale dell'articolo 19 comma terzo della legge n.730 del 1983 (legge finanziaria per il 1984) nella parte in cui non prevede che siano le regioni - anziche' il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso, sentito il Ministro del tesoro - a determinare, valutate le eventuali necessita', i singoli casi in cui sia indispensabile procedere ad assunzioni di personale presso gli enti amministrativi dipendenti dalle regioni medesime, ferme restando le funzioni d'indirizzo e di coordinamento previste nei riguardi delle amministrazioni regionali dall'articolo 9 comma quinto della legge n.130 del 1983.

7. - Problemi del trattamento di quiescenza

Nella precedente relazione, la Corte ha sottolineato, del trattamento di quiescenza del personale statale (ma le considerazioni fatte si attagliano a tutta l'area del personale pubblico), due aspetti fondamentali, l'uno relativo alla sostanza delle prestazioni, e piu' precisamente all'adeguamento dei trattamenti pensionistici nei rapporti tra gli interessati; l'altro riguardante il procedimento della loro erogazione.

La Corte ritiene di dover tornare su tali temi, sull'uno perche' le istanze prospettate hanno registrato di recente un significativo grado di soddisfacimento; sull'altro perche' la situazione non sembra aver ricevuto miglioramenti; ed anzi proprio l'intervento ora indicato ha fatto avvertire tutta la stanchezza delle strutture e la vischiosita' dei procedimenti.

E' stato, cosi', anzitutto segnalato il problema delle cosiddette "pensioni di annata" cioe' di pensioni che - pur riguardando soggetti con identica anzianita' di servizio e con pari qualifica o grado - sono di ammontare diverso a seconda dell'epoca della cessazione dal servizio degli interessati, stante il principio della liquidazione della pensione sulla base dell'ultima retribuzione effettivamente percepita (articolo 43, decreto del Presidente della Repub-

blica n.1092 del 1973). Di questo fenomeno non si e' mancato di segnalare anche i lati paradossali (43).

Allo scopo di porre un limitato rimedio a questa situazione, e' stata di recente emanata la legge 17 aprile 1985, n.141, la quale - per le cessazioni dal servizio verificatesi anteriormente alla data di decorrenza giuridica degli inquadramenti nelle qualifiche funzionali previsti dalla legge n.312 del 1980 o da leggi analoghe (n.42 e n.101 del 1979) - contempla due serie di miglioramenti delle pensioni gia' considerate dall'articolo 1 della legge n.177 del 1976: uno dal 1 gennaio 1984 e un altro dal 1 gennaio 1985. Il primo aumento, direttamente proporzionale alla anzianita' di cessazione dal servizio, incide di piu' sulle pensioni meno recenti, anche se la percentuale dell'aumento non e' uniforme su tutto l'importo annuo della pensione ma decresce secondo scaglioni; l'altro aumento produce il medesimo effetto attraverso un meccanismo piu' complesso, giacche' le pensioni sono aumentate, previo riassorbimento degli aumenti gia' indicati, in misure percentuali e fisse decrescenti col decrescere dell'anzianita' di pensionamento ma secondo aliquote e date diverse in relazione ai diversi comparti.

Poiche' la legge non ha ricevuto ancora se non un principio di applicazione, non e' possibile di essa un

(43) Si veda la citata relazione della Corte per il 1983 vol.I, pag.380.

giudizio adeguato, che deve quindi essere rinviato alle prossime relazioni. Sembra tuttavia, a giudicare dai suoi meccanismi normativi, che essa costituisca un notevole passo in avanti nella eliminazione degli effetti sperequativi delle "pensioni d'annata" e sulla via della "attualizzazione" dei trattamenti di quiescenza.

Per quanto concerne invece il procedimento di liquidazione dei trattamenti di quiescenza, esso continua ad essere appesantito da una legislazione complessa e da lentezze amministrative sia nel suo modello normale, sia nei suoi aspetti particolari e nelle sue varianti (pensioni privilegiate, ricongiunzione di servizi, riscatti, etc.).

Rinviando alla precedente relazione per elementi di dettaglio a questo riguardo, qui non puo' che ribadirsi l'importanza, non solo economica, di rapidi meccanismi di liquidazione dei trattamenti di quiescenza, che l'attuale situazione di svalutazione del denaro rende ancor piu' necessari (44), come non puo' che sottolinearsi ancora una volta la necessita' di un adeguato potenziamento degli apparati titolari di compiti predetti.

(44) In tema di trattamento pensionistico va ricordata la sentenza 18 luglio 1984 n.214 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimita' costituzionale dell'articolo 81 sesto comma del d.P.R. 29 dicembre 1973, n.1092, nella parte in cui stabilisce che per il conferimento della pensione di reversibilita' al vedovo di una dipendente o pensionata statale occorre che il vedovo sia inabile a proficuo lavoro e abbia vissuto a carico della moglie.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESSE PER EGUO INDEENNIZZO AL PERSONALE CIVILE E MILITARE NEL QUINQUENNIO 1980-1984

MINISTERO	1980		1981		1982		1983		1984	
	previsioni definitive	impegni	% su tot. impegnato	previsioni definitive	impegni	% su tot. impegnato	previsioni definitive	impegni	previsioni definitive	impegni
FINANZE										
Cap. 1172 (civile)	350	252		340	257		180	186	400	223
Cap. 3 224 (militare)	1.000	998	6,90	3.000	2.980	12,08	7.000	6.980	13.000	12.998
GIUSTIZIA										
Cap. 1202 (civile)	765	765		600	597		1.350	1.350	2.580	2.557
Cap. 2202 (militare)	2.204	1.707	11,24	1.503	1.494	7,78	1.503	1.499	3.012	2.747
P. ISTRUZIONE										
Cap. 1205	1.910	1.550	7,31	983	916	3,41	848	808	1.352	1.332
INTERNO										
Cap. 1203 (civile)	123	109		199	191		127	103	147	147
Cap. 2804 (militare)	4.061	4.045	22,76	7.000	6.989	29,04	12.000	11.934	13.000	12.950
Cap. 3255 (vig. fuoco)	281	281		215	215		250	250	740	740
DIFESA										
Cap. 1175 (militare)	6.894	6.136		6.873	6.544		6.938	6.579	16.646	16.642
Cap. 1701 (civile)	701	464	48,63	1.350	923	41,86	1.852	1.851	2.900	2.632
Cap. 4756 (CC. mil)	3.889	3.712		4.130	3.782		5.980	5.978	11.123	11.098

TABELLA A
(in miliardi)

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESE PER EQUO INDENNIZZO AL PERSONALE CIVILE E MILITARE NEL QUINQUENNIO 1980—1984
(spesa media per dipendente)

TABELLA B

MINISTERO	1980			1981			1982			1983			1984		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c
FINANZE															
(civile)	252	57.339	4.395	287	58.238	4.412	186	56.830	3.272	416	57.423	7.244	223	56.859	3.922
(militare)	99	44.895	22.250	2.990	46.088	64.875	6.990	46.408	150.620	9.996	48.294	215.924	12.999	46.774	277.911
GIUSTIZIA															
(civile)	576	32.618	17.710	597	34.504	17.302	1.350	36.194	37.298	1.993	36.780	54.187	2.557	31.593	80.936
(militare)	1.707	16.735	102.001	1.494	17.417	85.778	1.499	17.153	87.389	2.747	19.120	143.671	1.772	21.668	81.788
P. ISTRUZIONE	1.550	1.010.826	1.533	916	1.040.653	880	808	1.076.597	750	1.835	1.086.247	1.689	1.332	1.098.952	1.212
INTERNO															
(civile)	109	9.882	11.030	191	10.100	18.910	102	10.924	9.337	178	12.704	14.011	147	11.185	13.167
(polizia statale)	4.045	70.342	57.504	6.989	68.977	101.323	11.984	69.288	172.959	12.978	70.304	184.598	12.950	76.715	168.807
(vig. fuochi)	261	15.684	16.630	215	15.567	13.811	250	15.523	16.105	555	16.973	32.698	740	17.869	41.413
DIFESA															
(civile)	464	46.030	10.080	923	44.484	20.749	1.851	48.114	38.471	1.390	47.617	29.191	2.632	53.374	49.312
(militare)	6.138	98.603	62.230	6.544	98.737	66.277	5.578	107.081	51.609	11.498	107.416	107.041	16.642	118.488	140.454
(CC.)	3.712	77.024	48.180	3.782	78.227	48.346	5.978	79.400	75.289	7.783	78.309	99.388	11.098	79.540	139.528
TOTALE															
personale civ. e	3.212	1.172.091	2.740	3.099	1.203.546	2.574	4.647	1.244.182	3.654	6.367	1.257.744	5.062	7.631	1.269.912	6.010
VV.FF.															
TOTALE	16.599	307.599	53.965	21.799	309.446	70.445	26.051	319.330	81.580	45.002	321.443	139.999	55.461	343.183	161.608

A) — Spese impegnate (in milioni)

b) — Unità di personale

c) — Media pro-capite (in lire).

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESA PER IL PERSONALE IM SERVIZIO: IMPIEGATI AMMINISTRATIVI E TECNICI
(COMPRESI DIRIGENTI) E OPERAI PER VOCE RETRIBUTIVA ED AMMINISTRAZIONE — 1984

TABELLA C
(in milioni)

Amministrazione	Stipendi ed altri assegni fissi (valori assebiti)	% su 83	TOTALE	% su 83	Composizione trattamento accessorio — con incidenza di ogni voce sul totale —					Altre indennità	%	
					Compensi per lavoro straordinario	%	Indennità missione trasferimento	%	Interventi incentivanti la produttività			%
PRESIDENZA	62.935	17,7	16.004	27,3	10.552	65,9	2.296	14,3	3.134	19,8	22	0,2
TESORO	243.898	6,8	26.895	19,7	16.186	56,4	2.477	9,2	9.088	33,8	186	0,6
FINANZE	1.118.381	23,7	133.171	59,1	43.843	33,0	27.058	20,3	50.021	37,8	12.151	9,1
BILANCIO	4.774	2,6	691	69,1	632	70,9	37	4,1	208	23,3	14	1,6
GIUSTIZIA	544.903	15,2	128.040	15,1	24.791	19,4	8.265	4,9	53.608	41,8	43.478	33,9
ESTERI (*)	161.000	—	26.658	—	1.701	6,6	18.817	73,3	1.574	6,1	3.868	13,9
PUB.ISTRUZ.	3.683.487	8,1	70.706	— 4,3	30.325	42,9	8.670	12,3	10.110	14,3	21.801	30,6
INTERNO	2.319.962	22,6	426.881	9,8	356.041	83,4	26.791	6,3	780	0,2	43.289	10,1
LAV. PUBBLICI	95.929	11,4	10.894	12,8	3.248	29,8	3.584	32,9	3.485	18,3	999	6,6
TRASPORTI	92.284	11,9	14.972	31,9	6.192	41,4	3.115	20,8	4.395	29,4	1.270	6,5
DIFESA	953.810	7,8	87.768	11,0	13.222	22,9	13.485	23,4	22.992	39,6	8.059	13,8
AGRICOLTURA	70.000	16,7	6.901	70,9	3.155	45,7	1.287	18,2	2.311	33,5	178	2,6
INDUSTRIA	26.218	— 2,5	3.342	31,6	927	27,7	1.395	41,7	992	29,7	28	0,8
LAVORO	175.433	— 3,9	19.553	25,3	3.664	19,8	7.390	37,8	8.153	41,7	146	0,7
COM. ESTERO	9.188	— 0,5	1.721	46,6	654	38,0	687	39,9	377	21,9	3	0,2
MARINA MERC.	13.176	10,2	1.364	36,8	643	47,1	228	16,6	491	36,0	4	0,3
PARTICIP. STAT.	3.459	14,1	640	10,5	481	72,0	34	5,3	144	22,5	1	0,2
SANITA'	103.648	18,2	15.456	69,2	8.868	38,1	6.114	33,1	1.648	10,8	2.808	18,2
TURISMO	5.601	— 2,1	764	32,6	458	60,1	82	10,7	221	28,9	2	0,3
BENI CULTURALI	317.877	29,8	22.143	16,1	5.298	23,9	897	2,7	14.000	63,2	2.247	10,1
TOTALE	10.008.144	15,7	983.764	15,6	527.161	53,6	129.365	13,2	187.878	19,1	139.840	14,2
TOTALE AL NETTO	6.163.687	17,7	887.400	51,5	495.135	55,80	101.898	11,5	175.894	19,8	114.472	12,9
FERROVIE STAT.	3.839.864	5,3	837.557	— 5,7	138.501	16,7	87.426	6,1	—	—	630.830	76,3
AMM. NE POSTE	3.954.845	26,7	1.307.798	48,8	110.140	8,4	28.500	2,2	245.471	18,8	923.687	71,6
AZIENDA TELEF.	255.349	14,7	140.237	72,3	24.197	17,3	58.290	40,1	—	—	59.750	42,8
AMM. NE MONOPOLI	286.989	12,1	44.275	18,8	12.173	27,8	7.232	16,3	—	—	24.870	56,2
A.N.A.S.	211.936	15,8	31.324	38,2	10.750	34,3	3.995	12,8	—	—	16.579	52,9
ARCHIVI NOTARILI	11.087	11,4	2.002	5,6	1.607	80,3	298	14,9	96	4,8	—	—
TOTALE AZIENDE	6.359.070	16,3	2.363.193	22,9	298.366	12,8	183.742	6,9	245.567	10,4	1.056.516	70,1
TOTALE GENERALE	18.987.214	15,5	3.346.957	20,7	825.528	24,7	293.127	8,8	433.145	12,9	1.795.156	53,6

(*) — Non sono compresi gli importi dell'indennità di servizio all'estero del personale delle rappresentanze diplomatiche e consolari (188.550 milioni) e dell'assegno di sede del personale addetto alle istituzioni scolastiche e culturali italiane e straniere all'estero (71.000 milioni).

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

ESERCIZIO 1984

TABELLA D

Categorie dipendenti	Stipendi ed altri esposti fiscal		Totale Irrettem. accessorio		TRATTAMENTO ACCESSORIO							
	Valori esposti	%	Valori esposti	%	COMPOSIZIONE TRATTAMENTO ACCESSORIO							
					Compensi per lavoro straordinario e analoghi	%	Indennità di missione e trasferim.	%	Interventi incentivanti la produttività	%	Altre indennità	%
Impiegati tecnici e operai dei Ministeri	10.008.144	15,7	983.784	15,6	527.161	25,5	129.385	6,3	187.578	—	139.640	- 1,5
Come sopra, al netto Affari esteri e Pubblica Istruzione	6.163.667	17,7	687.400	51,5	495.135	19,2	101.898	9,5	175.884	—	114.472	7,9
Magistrati	584.732	33,0	2.857	65,1	—	—	2.092	107,9	—	—	785	5,7
Insegnanti	18.036.266	11,2	74.982	5,1	—	—	783	49,4	—	—	74.209	4,8
Totale Personale civile dei Ministeri	28.629.142	13,1	1.061.563	15,0	527.161	25,5	132.230	9,8	187.578	—	214.614	0,6
Totale Personale Annm. e aziende autonome	8.359.070	15,3	2.363.193	22,9	298.368	11,4	163.742	65,6	245.567	—	1.655.516	6,4
Totale Personale civile dello Stato	36.988.212	13,6	3.424.776	30,0	825.529	- 16,7	295.972	35,6	433.145	—	1.870.130	10,2
Forze armate	2.960.323	15,6	321.060	24,3	—	—	97.753	46,8	—	—	223.307	16,5
Corpi di Polizia	3.808.139	32,0	167.948	15,6	643	25,8	63.470	14,9	—	—	103.835	16,3
Totale personale militare	6.768.462	24,0	489.008	21,2	643	25,8	161.223	32,3	—	—	327.142	16,4
Totale ministeri	35.398.604	15,1	1.580.591	39,3	527.804	25,5	293.453	21,1	187.578	—	541.756	9,6
TOTALE GENERALE	43.757.974	15,1	3.913.784	26,9	828.172	20,0	457.195	34,0	433.145	—	2.197.272	7,2

(*) — L'indennità di servizio all'estero corrisposta nel 1964 al personale del Ministero degli affari esteri ammonta a 186.550 milioni con un incremento rispetto al 1963 dell'11,2%.

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

TABELLA E

	1982	1983	1984
<i>A) Dirigenti impiegati e operai dei Ministeri</i>			
Presidenza	18,6	23,5	25,4
Tesoro	10,6	9,8	11,0
Finanze	11,9	9,2	11,9
Bilancio	11,8	11,3	18,7
Grazia e giustizia	23,5	23,5	23,5
Esteri	—	—	15,9
Pubblica istruzione	1,5	2,1	19,2
Interno	17,2	20,6	18,4
Lavori pubblici	11,5	11,2	11,3
Trasporti	15,2	13,8	16,2
Difesa	7,9	5,9	6,0
Agricoltura	6,7	6,7	9,8
Industria	10,2	9,4	12,7
Lavoro	9,0	8,5	11,1
Commercio estero	9,9	12,7	18,8
Marina mercantile	9,1	8,3	10,3
Partecipazioni Statali	18,9	19,1	18,5
Sanità	11,3	10,4	14,2
Turismo	7,5	10,1	13,6
Beni culturali	5,7	7,7	7,0
Totale impiegati e dirigenti Ministeri (come sopra) al netto Esteri e Pubbl.Istr.	10,9 14,0	9,8 11,2	9,8 14,4
<i>B) Altre categoria personale civile Ministeri</i>			
Magistrati	0,4	0,4	0,5
Insegnanti	0,5	0,4	0,4
Totale personale civile Ministeri	6,9	3,6	3,7
<i>C) Personale militare</i>			
Forze armate	15,0	10,1	10,8
Corpi di Polizia	3,7	5,0	4,4
Totale personale militare	7,7	7,4	7,2
Totale personale Ministeri	7,0	6,9	4,4
<i>D) Dirigenti impiegati e operai Aziende Autonome</i>			
Ferrovie dello Stato	24,4	25,6	23,0
Amministrazione Poste	29,1	28,5	33,1
Aziende Telefoni	44,2	36,5	54,9
Monopoli	15,0	14,6	15,5
ANAS	9,5	12,4	14,8
Archivi Notarili	17,5	19,1	18,1
Totale impieg. e dirig. Aziende Autonome	26,2	25,6	28,3
Totale personale civile Stato	11,3	8,1	9,3
TOTALE GENERALE	9,6	8,0	8,9

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

--- 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 1987)

Table with multiple columns: AMMINISTRAZIONE, Dirigenti e quadri superiori ed inferiori, Impiegati civili ed operai (Qualifiche funzionali), Impiegati (Scuole, Università, etc.), Militari, and Totale. Rows include Ministere, Presidenza del Consiglio, and Aziende autonome.

(1) Per una dettagliata analisi dei Dirigenti si rimanda all'Appendice n. 2...
(2) Per una dettagliata analisi degli impiegati civili ed operai si rimanda all'Appendice n. 3...
(3) Per una dettagliata analisi delle Aziende autonome si rimanda all'Appendice n. 4...

Capitolo IV

ATTIVITA' CONTRATTUALE

1 - Le risorse finanziarie impiegate dallo Stato per l'acquisto di beni e servizi (1) mediante procedure contrattuali sono ammontate complessivamente a 16.881 miliardi (2) (di cui circa 3.078 miliardi pari al 18,2% in conto capitale) con un aumento del 12,7% rispetto all'omologo dato del 1983.

Ove si consideri la parte del bilancio gestita direttamente dallo Stato e contraddistinta, almeno potenzialmente, da un certo grado di elasticita', si nota come la spesa in esame ne sia parte cospicua. L'allegata tabella A evidenzia infatti come l'indicato dato di spesa costituisca il 42,2% della spesa statale considerata al netto di trasferimenti nonche' di interessi e spese per il personale (quote, queste ultime due, sostanzialmente del tutto rigide). Dalle tabelle

(1) Categoria IV + X + XI.

(2) E' questa, come e' noto, solo una parte della intera domanda pubblica che comprende invece anche le quote di spesa effettuate, a tale titolo, dagli altri enti (territoriali e non) del settore pubblico allargato e che sono fuori della visuale della presente relazione. Secondo dati ISTAT ("I conti degli Italiani" - 1984) nel 1983 l'intero comparto delle amministrazioni pubbliche ha acquistato beni e servizi per 31.072 miliardi.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. A

SPESE CONTRATTUALI 1984
(in miliardi)

ANNO	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
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
1984	296.933	39.999	13.803	2.902	176	16.881	42,2

TAB. B

CATEGORIA IV
(in miliardi)

ANNO	MASSA SPENDIBILE (Comp. + Res.)	PAGAMENTI (Comp. + Res.)	RESIDUI	ECONOMIE
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
1984	22.022	12.820	8.794	408

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. C

CATEGORIA X
(in miliardi)

ANNO	MASSA SPENDIBILE (Comp. + Res.)	PAGAMENTI (Comp. + Res.)	RESIDUI	ECONOMIE
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
1984	7.785	2.041	5.771	- 27

TAB. D

CATEGORIA XI
(in miliardi)

ANNO	MASSA SPENDIBILE (Comp. + Res.)	PAGAMENTI (Comp. + Res.)	RESIDUI	ECONOMIE
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
1984	547	185	350	12

B, C e D che mostrano anche la formazione di residui e di economie puo' aversi un'indiretta indicazione della capacita' di spesa dell'amministrazione nel settore. La Corte, particolarmente nelle relazioni relative ai tre precedenti esercizi finanziari, ha evidenziato il ruolo trainante e l'effetto di moltiplicatore che la domanda pubblica potrebbe svolgere nei settori dello sviluppo industriale, della ricerca e dell'innovazione tecnologica ed anche quale indiretto supporto alla penetrazione sui mercati esteri: con tali indicazioni concorda ormai il dibattito culturale e politico degli ultimi anni (3). Le linee di proposta da piu' parti avanzate per rendere non piu' latenti tali potenzialita' non sono state, sin qui, tradotte in adeguati strumenti normativi o di indirizzo.

2 - Uno dei problemi inerenti all'attivita' di acquisizione di beni e servizi e', com'e' noto, l'insufficiente, e talora carente, programmazione a monte di essa. Anche quali indizi di cio', attraverso la quotidiana azione di controllo della Corte, si evidenziano con una certa frequenza casi di contratti - particolarmente per l'effettuazione di studi o ricerche - preceduti da offerte, del contraente privato, non richieste preventivamente dall'amministrazione ma avanzate

(3) Fra le piu' recenti testimonianze in tal senso vedi ad esempio, Atti del convegno su "la nuova informatica al servizio delle Amministrazioni pubbliche", Roma 21-23 novembre 1984, pag.41 ss. e 89 ss.

spontaneamente. Ci si potrebbe chiedere se tali acquisizioni rispondono ad effettive esigenze dell'amministrazione o se, proprio per il fatto di non essere state preventivamente inserite in un quadro programmatico, derivano invece da iniziative occasionali stimolate nel loro insorgere proprio dall'offerta del privato.

Altra volta, l'attività contrattuale strumentale alla realizzazione dei compiti istituzionali non è stata, per molti anni, preceduta da alcuna adeguata opera di programmazione, come è chiarito nei successivi capitoli della presente relazione, da parte degli organi centrali dell'amministrazione competente (4), oppure la programmazione stessa anche, in taluni casi, prevista da norme settoriali si è risolta in meri elenchi di spesa in cui non è dato leggere alcun criterio di individuazione delle scelte effettuate o delle priorità individuate. In tale situazione non è possibile esprimere alcun giudizio sull'osservanza del principio costituzionale del "buon andamento" della pubblica amministrazione: giudizio tanto più necessario in quanto l'ordinamento sembra evolvere verso la necessità di operare in termini di costi-benefici.

In altri casi una programmazione è compiuta, com'è

(4) Vedi ad esempio, per quanto attiene al Ministero dei lavori pubblici, infra cap. XV e, per il Ministero di grazia giustizia infra cap. XI.

noto, dallo stesso legislatore (5). E' naturale che essa sia allora espressa per grandi linee, venendone poi rimessa l'ulteriore specificazione all'amministrazione competente. Tuttavia l'aspetto negativo, in tali casi, e' che la programmazione finanziaria pluriennale operata dal Parlamento venga poi spesso abbondantemente superata in sede di realizzazione del programma. Cio' anche perche' l'amministrazione intraprende, a volte, programmi di cui all'inizio sconosce il reale costo globale e che devono poi essere portati comunque a compimento, tanto per i vincoli contrattuali posti in essere, quanto per evitare il danno economico derivante da un programma di acquisti lasciato incompiuto. In taluni casi in sede di previsione normativa di tali piani pluriennali ci si limita ad indicare l'approntamento dei mezzi solo per il primo anno, quindi con un'insufficiente valutazione dei costi. Cio' che pone gravi problemi di effettiva previa conoscibilita' per il Parlamento dei reali oneri che deriveranno dalla realizzazione dei singoli programmi.

3 - Nella scelta del contraente privato l'amministrazione, come in passato, da' ampio spazio alla trattativa privata

(5) Così, ad esempio, nel caso della legge 5 agosto 1978, n.457 per l'edilizia residenziale pubblica e delle tre cosiddette leggi promozionali per la Marina, per l'Aeronautica e per l'Esercito.

particolarmente per le acquisizioni di beni ad alta tecnologia: cio' e' del tutto naturale trattandosi di beni che possono essere prodotti in Italia, e talora nel mondo, solo da pochissime ditte altamente specializzate. I contratti particolarmente di tal genere, stipulati con tale procedura, pur se globalmente inferiori di numero a quelli preceduti da procedure concorsuali, sono tuttavia quelli che comportano il maggiore impegno sia per complessita' e difficolta' della fase precontrattuale, sia per ricchezza dello strumentario di clausole e sia infine in termini finanziari. Proprio la rilevanza dell'onere finanziario che globalmente comportano e l'assoluta prevalenza di essi, in taluni campi, sulle altre forme di scelta del contraente privato ripropongono il quesito se non sia stato in realta' superato dagli eventi l'originario disegno del legislatore del 1923 che configura la trattativa privata come forma di eccezione giustificata solo dal ricorrere di "speciali ed eccezionali circostanze", e se non sia percio' necessario un intervento legislativo in materia. La trattativa privata puo' certo avere il pregio di una maggiore duttilita' e celerita' e puo' prestarsi, probabilmente meglio di altre procedure, alla ricerca delle soluzioni economicamente e tecnicamente ottimali per l'amministrazione facendo superare il principio, oggi generalmente seguito, che identifica in ogni caso cio' che e' piu' conveniente per l'amministrazione con cio' che ha un

prezzo minore (6). Tuttavia una maggiore liberta' di azione e di scelta discrezionale dell'amministrazione in tanto puo' esservi in quanto - a garanzia della collettivita' - vi siano contemporaneamente una effettiva possibilita' di controllo sui fini, sui mezzi e sui risultati conseguiti nonche' una adeguata responsabilizzazione del funzionario per gli eventuali risultati negativi. E' ben noto invece come l'attuale sistema normativo non assicuri a sufficienza ne' l'una ne' l'altra di tali condizioni e come sia rimasta sostanzialmente inapplicata l'unica norma del nostro ordinamento(7) che configura una tale responsabilita': il che, per altro verso, e' anche indice di come non si ponga, probabilmente, sufficiente attenzione ai risultati realmente conseguiti. Non certo in sintonia con le cennate esigenze si pongono quelle recenti norme (8) che, sia pure nel contesto di una situazione eccezionale, si limitano solamente a dilatare l'area di praticabilita' della trattativa privata.

Al di fuori del settore dei beni ad alta tecnologia, molto frequente e' il ricorso alla trattativa privata per

(6) Per un giudizio critico su tale comportamento vedi relazione della Corte al Parlamento per il 1983, Camera dei Deputati Doc. XIV n.2, vol.I, parte II, cap.IV, pag.389 e seguenti.

(7) Articolo 19, III comma, del d.P.R. 30 giugno 1972 n.748.

(8) Articolo 11 legge 22 dicembre 1984 n.887; articolo 20 legge 30 marzo 1981 n.119.

l'esecuzione di lavori relativi a lotti successivi a quello iniziale o comunque complementari a lavori in precedenza compiuti dalla stessa ditta. Il rischio in tali casi e' che possano man mano costituirsi posizioni di quasi monopolio di fatto che espongono poi l'amministrazione a sottostare a condizioni piu' onerose di quelle che potrebbero averci in regime di maggiore concorrenza. A consimili effetti possono condurre anche le c.d. obbligazioni provvisorie dell'amministrazione delle Poste (9) che vengono reiteratamente prorogate con successivi aumenti sui prezzi concordati.

Tra le procedure concorsuali si nota una certa propensione per l'appalto concorso anche per oggetti di uso comune e prodotti in serie (10). Il motivo e' probabilmente da ricercare in una insufficiente conoscenza da parte dell'amministrazione dell'offerta del mercato e dei fattori di costo: la conseguente difficolta' di predisporre un adeguato capitolato per la licitazione privata induce pertanto ad affidarsi alla collaborazione delle ditte. Col rischio di accettare poi acriticamente - proprio per la cennata scarsa

(9) Contratti di breve durata, previsti dall'articolo 8 delle "Istruzioni sul servizio dei trasporti postali" cui fanno ricorso, con molta frequenza, gli uffici periferici dell'amministrazione allorché, per carenze amministrative, non sono in grado di stipulare i contratti per il servizio dei trasporti.

(10) Si va così, ad esempio, dai mobili da cucina ai tessuti per indumenti, a posate, ecc.

conoscenza - le soluzioni tecniche ed economiche proposte dal contraente privato.

Per certi versi singolare e' una rinnovata utilizzazione - sia pure del tutto settoriale- dell'asta pubblica (11): procedura questa che - salvo che per taluni tipi di contratti c.d. attivi - e' ormai, com'e' noto, sostanzialmente e da molti anni del tutto desueta. Il motivo di cio' e' probabilmente da ricercare nel desiderio di prevenire, per singoli casi, l'eventuale sospetto di un comportamento non imparziale. Tuttavia un'ovvia considerazione e' che il sistema di asta pubblica potrebbe se mai utilizzarsi solo per taluni tipi di beni o servizi e non certo per tutti; a parte poi il rilievo che l'obiettivo sopraindividuato verrebbe perseguito solo in misura correlata alla effettiva conoscibilita' del bando di gara da parte di tutti gli interessati ed all'ampiezza del ventaglio di tali interessati. Ma, soprattutto, l'esperienza storica nel settore dei contratti a parte

(11) In sede di audizione da parte della "Commissione parlamentare per l'esercizio dei poteri di controllo sulla programmazione e sulla attuazione degli interventi ordinari e straordinari nel Mezzogiorno" (Camera - Bollettino Commissioni - 258 - seduta del 17 ottobre 1984 - pag. 76 seg.) il Commissario liquidatore della cessata Cassa per il Mezzogiorno ha richiamato l'attenzione della Commissione su due delibere con le quali aveva "ritenuto di introdurre, nella prassi dell'istituto, una importante innovazione nel settore dell'affidamento dei lavori mediante il sistema dell'asta pubblica, in luogo della tradizionale licitazione privata". Dichiarando altresì che "il passaggio dalla licitazione privata all'asta pubblica serve a fugare il sospetto di discriminazione nella predisposizione degli inviti".

pubblica dimostra che il moltiplicarsi di procedure formalistiche e ad elevato automatismo ben raramente e' riuscito ad evitare casi di devianza per dolo o colpa di singoli o anche solo risultati economicamente o tecnicamente negativi per l'amministrazione. Sembrando invece necessario a tal fine un sistema imparziale di controllo, adeguatamente organizzato dal legislatore per assicurare, al di la' dei meri aspetti formali, il contemperamento della liberta' di scelta dell'amministrazione con la possibilita' di accertamento delle situazioni reali.

Sul tema delle tradizionali forme di scelta del contraente privato e' anche da notare come la giurisprudenza sembra avviarsi a ritenere non indifferente la procedura di scelta volta a volta adottata (12): cio' che impone una maggiore cautela nei comportamenti dell'amministrazione.

Per quanto attiene, in particolare, al settore dei lavori pubblici la Corte (13) ha ritenuto illegittima la

(12) Così' il Consiglio di Stato - Sez. V, 18 gennaio 1984, n.49 - mutando la propria precedente giurisprudenza ha affermato che "le imprese che operano nel settore economico cui si riferisce l'oggetto del contratto sono titolari di interesse legittimo nei confronti degli atti con i quali la pubblica amministrazione determina il procedimento per la scelta del futuro contraente". Sul punto, com'e' noto, le S.U. della Cassazione sin qui - ma mancano pronunce successive alla sopra citata decisione del Consiglio di Stato - hanno negato che rispetto allo svolgimento di una trattativa privata siano identificabili interessi legittimi (Cassazione S.U. 28 settembre 1955 n.2658; id.21 settembre 1970 n.1645; id.15 aprile 1978 n.1777).

(13) Sez. del Controllo, n.1451 del 21 maggio 1984.

trattativa privata in caso di concessione di costruzione. Ha osservato al riguardo che il sistema della concessione amministrativa di sola costruzione ha perduto la sua connotazione originaria inerente all'attuazione di programmi organici e complessi, per assumere quella della esecuzione di opere singole a cui si sarebbe potuto provvedere con l'appalto. Qualora pertanto sia demandata al concessionario anche la diretta realizzazione dell'opera e' da ritenere sussistente l'equiparazione tra la concessione di sola costruzione e l'appalto con la conseguenza che devono applicarsi anche per quella le procedure concorsuali previste, di regola, per l'appalto.

Talune recenti indicazioni normative al riguardo (14) si orientano - peraltro come norme di eccezione volte ad un particolare settore - a consentire l'affidamento della concessione di costruzione mediante trattativa privata, anche in deroga alle vigenti norme in materia, ivi compresa la legge 8 agosto 1977 n.584 di attuazione delle direttive CEE sulle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici.

La propensione stessa dell'amministrazione verso un frequente ricorso alla concessione di costruzione impone peraltro che l'amministrazione si riservi ed eserciti in concreto un ampio potere di controllo sul rispetto dei tempi

(14) Cfr. legge 29 novembre 1984 n.798.

e delle modalita' di esecuzione da parte del concessionario: questo infatti sembra oggi emergere come punto maggiormente carente nello svolgersi dei singoli rapporti di concessione.

Sulle procedure di scelta del privato contraente per gli appalti di lavori pubblici ha poi inciso di recente anche la legge 8 ottobre 1984 n.687. Legge questa, com'e' noto, emanata per l'esigenza di eliminare il contrasto - soprattutto in tema di possibilita' di ricorso alla trattativa privata - tra la legge n.741 del 1981 e la direttiva CEE n.305 del 1971, rilevato dagli organi della Comunita' (15). La legge citata ripristina l'ampiezza originaria dell'area della procedura concorsuale ma modifica profondamente il regime della pubblicita' voluto dall'articolo 9 della legge 8 agosto 1977, n.584 (legge questa, com'e' noto, di recepimento della citata direttiva n.305 della CEE). Tale norma sanciva infatti la pubblicazione del bando di gara nella Gazzetta Ufficiale delle Comunita': la nuova legge n.687, articolo 7, prescrive

(15) E' noto infatti che, in data 2 agosto 1983 la Commissione della CEE intimava all'Italia, pena il deferimento alla Corte di Giustizia, di eliminare tale contrasto. Con riferimento in particolare all'articolo 13 di tale legge n.741 che disciplinava ipotesi di ricorso alla trattativa privata e conseguente applicazione della legge 8 agosto 1977 n.584 veniva rilevato che "si puo' ricorrere all'urgenza solo nell'osservanza delle condizioni espressamente stabilite, e cioe' nella misura dello stretto necessario, quando sussista un'eccezionale urgenza e quando gli avvenimenti siano imprevedibili. La legge italiana interpreta l'urgenza rinviando al carattere eccezionale di un avvenimento o di una situazione", di guisa che non puo' ammettersi un regime generale in deroga al complesso della direttiva.

invece la pubblicazione dell'avviso di gara nell'albo dell'amministrazione appaltante, nell'albo pretorio del Comune e in due quotidiani, o solo nei due citati albi se l'ammontare dei lavori posti in gara e' inferiore a 500 milioni. Inoltre, per non meglio precisati "motivi di necessita' e di urgenza", per gare di importo non superiore ad un milione di ECU, la pubblicita' puo' essere limitata, oltre che ai due suddetti albi, ad un solo quotidiano a diffusione regionale. L'esclusione della pubblicita' sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunita' - oltre agli effetti indesiderabili gia' verificatisi (16) - potrebbe far sorgere il dubbio di una sostanziale elusione della citata direttiva CEE in materia di partecipazione delle imprese europee agli appalti per lavori pubblici. Inoltre e' dubbio che una pubblicita' di cosi' ridotta ampiezza possa assolvere, con effettivita', alla funzione sua propria di allargare il ventaglio dei concorrenti e favorire cosi' un regime di libera concorrenza: al punto che potrebbe porsi il quesito se una pubblicita' con tali caratteristiche non possa, di fatto, trasformare la

(16) E' noto che, in conseguenza dell'articolo 10 della legge n.741 del 1981 che aveva abolito la pubblicita' sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunita' - ma che, almeno, richiedeva la pubblicazione del bando di gara "sui principali quotidiani e su almeno due dei quotidiani aventi particolare diffusione nella regione ove ha sede la stazione appaltante" - si era prodotta la impossibilita' di attingere ai fondi della Banca Europea degli Investimenti per il finanziamento delle opere.

procedura concorsuale in una sorta di cripto-trattativa privata, senza nemmeno la giustificazione formale del ricorrervi e conseguentemente senza assunzione di alcuna particolare responsabilita'. Da rilevare inoltre e' la possibilita' - stabilita dal quarto comma dell'articolo 7 della citata legge n.687 - di omettere la pubblicazione "quando questa possa apparire in contrasto con le finalita' per le quali i lavori si debbono eseguire". L'ampiezza e la imprecisa delimitazione di tale previsione normativa rimettono, in sostanza, alla discrezione dell'amministrazione il valutare, nei singoli casi, se la pubblicazione appaia in contrasto con la finalita' dei lavori e quindi sulla necessita', o meno, della pubblicazione (17).

E' intuitivo che forme di pubblicita' e conoscibilita' tanto evanescenti da poter quasi diventare fittizie non giovano certo alla trasparenza e quindi alla possibilita' di reale controllo su un settore, qual'e' quello dei pubblici appalti, che numerosi interventi del magistrato penale concorrono a far ormai definire ad alto rischio.

Motivo di preoccupazione appare anche la norma introdotta con l'articolo 9 della stessa legge n.687, relativa alla facolta' delle imprese di associare a se' altre

(17) A quanto consta, di tale norma hanno fatto ampio uso l'amministrazione militare per i lavori di competenza del Genio militare, e l'Azienda di Stato per i servizi telefonici in materia di impianti di telecomunicazioni.

imprese per compiere i lavori. L'unico requisito soggettivo che tale norma infatti richiede per le imprese da associare - oltre alla condizione che il lavoro eseguito da queste ultime non superi il 20% del totale - e' l'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori, ma "anche per categorie o importi diversi da quelli richiesti nel bando". Cio', innanzi tutto, potrebbe comportare la partecipazione di ditte aventi una capacita' professionale diversa da quella necessaria per il complesso del lavoro da compiersi, con possibile minore garanzia per la qualita' complessiva dell'opera. Inoltre la norma in questione rende, sostanzialmente, difficile la vigilanza dell'amministrazione ponendosi cosi' le premesse per un eventuale uso distorto di tale normativa, da parte di qualche impresa: come un espediente per far partecipare ai lavori sub-appaltatori e cottimisti con possibile aggiramento della normativa anti-mafia.

Resta poi perplessita' il fatto che a neppure un mese di distanza dalla citata legge 8 ottobre 1984 n.687 che - pur con gli aspetti negativi sopra cennati - ha inteso ripristinare il sistema voluto dalla normativa CEE, e' stato presentato un disegno di legge (18) - pure esso di iniziativa

(18) Senato n.1004, presentato il 31 ottobre 1984. Il titolo di esso ("Norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche") fa riferimento, come e' ormai pressoché una clausola di stile nelle leggi del comparto, ad un intento acceleratorio che la concreta esperienza ha finora mostrato essere sostanzialmente utopico

governativa, come quello tramutato nella legge n.687 - che puo', tra l'altro, far sorgere dubbi anche sulla compatibilita' con tali norme comunitarie. Tale disegno infatti (articolo 1) dilata, per gli appalti dei lavori pubblici, l'area della trattativa privata a scapito di quella delle procedure concorsuali, per di piu' rendendone incerti i confini con l'introdurre il generico concetto di lavori "funzionalmente connessi". Ammette poi (articolo 4 in relazione all'articolo 2) la possibilita' di affidamento a trattativa privata delle concessioni di costruzione per le quali sia stata affidata alla stessa impresa anche la progettazione dell'opera: laddove la citata direttiva CEE n.305 ammette invece la trattativa privata solamente per le concessioni che hanno ad oggetto il solo diritto di gestire l'opera.

Un tale oscillare, a distanza di pochi giorni, delle linee di tendenza del Governo in materia contrattuale a parte pubblica senza un apparente punto di preciso orientamento e senza soverchia attenzione alle implicazioni che possono derivarne anche per la tutela del pubblico denaro, e' certo indice delle difficolta' di tale materia ma e' anche fonte di preoccupazione. E' da notare ancora che lo stesso disegno di legge contiene (articolo 9) la previsione

perseguire solo con simili interventi normativi (sulla durata, in genere, di opere pubbliche cfr. le relazioni della Corte al Parlamento - "Attivita' contrattuale" - per il 1982 e per il 1983).

della revisione prezzi determinata in via forfettaria - e sganciata, quindi, dalle effettive variazioni dei costi - che, probabilmente, farebbe salire il costo per la revisione prezzi ad un livello maggiore di quello attuale - gia' elevato - e che ne rimette la quantificazione, sostanzialmente, alla discrezione dell'amministrazione ed al potere contrattuale della singola impresa. Col risultato, anche qui, di una opacizzazione delle procedure contrattuali.

4 - In tema di contenuto eventuale del contratto assume particolare rilievo il richiamo - rimesso, naturalmente, alla volonta' delle parti ma che di fatto si ritrova nella piu' gran parte dei contratti - ai vari capitoli generali d'oneri che, a norma del codice civile, assumono cosi' forza di legge tra le parti. Il fatto che, di norma, essi siano solo richiamati, come parte integrante, del contratto ma non ad esso allegati, la stessa vetusta' di taluni di essi, con conseguente difficolta' di una sicura intellegibilita' anche in relazione all'evoluzione legislativa nella materia, rendono talora difficoltosa una piena cognizione ed una corretta interpretazione particolarmente da parte di piccole imprese che non hanno quasi mai il supporto di adeguate consulenze: con possibile, e talora verificato, insorgere di vertenze sull'interpretazione del contratto, in sede di esecuzione di esso. La Corte - Sezioni Riunite, parere n.244

del 27 aprile 1983 reso sul nuovo capitolato generale d'oneri per le forniture ed i servizi occorrenti per il funzionamento degli uffici dell'amministrazione statale eseguiti a cura del Provveditorato Generale dello Stato - ha osservato, tra l'altro, come sia impropria la collocazione, in un capitolato generale d'oneri, di criteri ermeneutici per la risoluzione di contrasti fra diverse normative e clausole particolari e, inoltre, come non sia giustificabile la discrezionalità, attribuita all'amministrazione dal capitolato, in materia di applicazioni di penalità per ritardi, con conseguente incertezza per l'impresa.

Una importante tipologia di clausole eventuali, nei contratti stipulati con ditte estere, potrà aversi a seguito della recente legge 18 dicembre 1984 n.975 (19). La convenzione internazionale ratificata con tale legge - e che, a norma dell'articolo 29 di essa, entra in vigore "il primo giorno del terzo mese successivo al deposito del settimo strumento di ratifica, di accettazione, o di approvazione" - sancisce il principio che il contratto è regolato dalla legge scelta, in modo espresso, dalle parti. Stabilisce altresì che in mancanza di tale scelta (20) il contratto è

(19) "Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, con protocollo e due dichiarazioni comuni, adottata a Roma il 19 giugno 1980".

(20) E' da notare che, per l'articolo 2 della convenzione,

regolato "dalla legge del paese col quale presenta il collegamento piu' stretto", stabilendo poi talune regole per identificare in via presuntiva tale collegamento. Il sistema innova quello dell'articolo 25, I comma, delle "Disposizioni sulla legge in generale" peraltro non formalmente abrogandolo. La nuova normativa ponendo come principio cio' che prima era invece l'eccezione, e cioe' la libera scelta della legge regolatrice del rapporto contrattuale, potra' indurre le imprese - particolarmente se dotate di forte potere contrattuale - a richiedere l'applicazione di normative largamente favorevoli a se stesse. Vero e' che l'articolo 3 della convenzione stabilisce che la scelta di una legge non puo' recare pregiudizio a disposizioni imperative. Tuttavia la scarsa chiarezza di tale previsione (21) e l'ampiezza dello spettro delle possibili pattuizioni porranno probabilmente non pochi problemi interpretativi in ordine alla identificazione di tali disposizioni imperative ed alla delimitazione dei confini da esse posti (22)

puo' aversi applicazione anche di una legge di uno Stato non aderente alla convenzione stessa.

(21) La norma citata dispone che, "qualora nel momento della scelta tutti gli altri dati di fatto si riferiscano a un unico paese, non puo' recare pregiudizio alle norme alle quali la legge di tale paese non consente di derogare per contratto".

(22) Si pensi, ad esempio, alla possibilita' e disciplina delle anticipazioni del prezzo; alla sussistenza e quantificazione dell'alea contrattuale; al regime della revisione prezzi; ecc.

Occorrerà evidentemente del tempo per accertare se, e in che misura, la cennata normativa trovi applicazione e stimarne le conseguenze: sembra tuttavia necessario che le amministrazioni valutino con estrema cura le implicazioni d'ordine giuridico ed i costi che potrebbero derivare dall'applicazione della specifica legge che l'impresa volesse rendere applicabile al contratto.

5 - Tra le fattispecie contrattuali suscettibili di attirare particolarmente l'attenzione, possono annoverarsi i contratti con i quali si affidano a privati compiti di ricerca, da parte di varie amministrazioni (23).

Un problema che si presenta al riguardo è quello relativo alla giuridica possibilità che l'amministrazione abbia di affidare a terzi, ad essa estranei, compiti di ricerca particolarmente quando la ricerca stessa rientri precipuamente tra i propri compiti istituzionali. La Corte (24) - in una fattispecie concernente una convenzione stipulata tra il Comitato per l'edilizia residenziale ed una

(23) Nel multiforme panorama cui dà luogo in Italia l'organizzazione della ricerca, quasi tutte le amministrazioni hanno un proprio spazio, più o meno ampio, di competenza istituzionale: cfr. sul tema il cap.V della presente relazione. Sembra lecito chiedersi se una maggiore concentrazione di risorse, con un migliore coordinamento, non possa dare, a parità di investimenti, migliori risultati complessivi.

(24) Sezione del Controllo, n.1507 del 14 dicembre 1984.

società' privata per una ricerca sulle procedure di programmazione e di attuazione di interventi di edilizia residenziale convenzionata - ha affermato che, in linea generale, non può escludersi la facoltà della pubblica amministrazione, per peculiarità di evenienze, di avvalersi dell'apporto di prestazioni professionali o di attività operative di soggetti ad essa estranei. Tuttavia, nel caso in questione, essendo compresa tra i compiti peculiari del CER stabiliti per legge "la raccolta e la elaborazione dei dati relativi all'edilizia residenziale" compiti cui corrisponde, appunto, uno stabile assetto organizzativo doveva escludersi la possibilità di affidare a terzi una tale ricerca, dovendo invece ad essa provvedere direttamente il CER.

Nel settore della ricerca, più che in altri, l'amministrazione sembra subire l'aggressività dell'offerta. Ne sono sintomi - oltre, come sopra cennato, alla carenza in generale di una specifica programmazione (25) ed al fatto che il più delle volte il procedimento di trattativa privata per la stipula del contratto di ricerca inizi su impulso del privato e non dell'amministrazione, come sarebbe invece più

(25) Per quanto attiene al programma nazionale di ricerca, nel settore dell'edilizia, "finalizzato allo sviluppo di tecnologie fortemente innovative e strategiche suscettibili di traduzione industriale nel medio periodo" il Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica con proprio decreto del 1 dicembre 1984 ha individuato gli oggetti specifici dei singoli temi di ricerca, fissandone i rispettivi costi massimi.

logico attendersi se l'esigenza di compiere una determinata ricerca sorgesse autonomamente nella sfera dell'amministrazione - anche la distribuzione "a pioggia" dei piu' vari temi di ricerca tra numerosissimi enti pubblici e privati.

Un apposito disegno di legge e' stato di recente proposto (26) per la "disciplina delle procedure contrattuali dello Stato per l'esecuzione di programmi di ricerca e per l'acquisizione di prodotti di alta tecnologia": esso mira a dare una disciplina organica a tale complesso e delicato settore con disposizioni di notevole interesse che, attraverso un effettivo sinallagma contrattuale, perseguono l'intento di contemperare le esigenze dell'amministrazione con quelle dell'industria, anche per talune ipotesi di fatti (articolo 3) occasionalmente collegati con l'oggetto contrattuale ma di grandissima importanza economica per l'impresa. Puo' destare perplessita', e merita probabilmente un'ulteriore riflessione in sede parlamentare, qualche previsione, di notevole portata innovativa, come quella dell'articolo 9 che, tra l'altro, prevede, nel caso di contratti da stipulare all'estero, una configurazione di impegno diversa da quella sin qui vigente e stabilisce inoltre che oggetto del controllo della Corte dei conti e' solo la preventiva autorizzazione ministeriale a stipulare

(26) Camera dei Deputati - Disegno di legge d'iniziativa governativa - n.1768 del 30 maggio 1984.

il contratto e non il contratto stesso, come invece previsto dall'articolo 18 del Testo Unico n.1214 del 1934 (27).

6 - Tra le vicende che ineriscono al rapporto contrattuale, modificando alcuno degli elementi essenziali del contratto, continua ad avere preminente rilievo l'applicazione della revisione prezzi i cui effetti di alterazione della pianificazione finanziaria sono già stati evidenziati (28). Problemi al riguardo pone anche la recente normativa recata dalla legge n.741 del 1981 che, com'è noto, ha tra l'altro ancorato la revisione prezzi al "programma" dei lavori. Tale sistema fa aumentare in primo luogo i costi amministrativi, e talora le difficoltà, per la predisposizione stessa del programma dei lavori, potendo un programma non correttamente impostato portare ad una perdita economica per l'amministrazione o per il contraente privato.

(27) Che la norma proposta riguardi la funzione di controllo della Corte appare fuor di ogni dubbio. Essa non è stata tuttavia sottoposta al preventivo parere delle Sezioni Riunite della Corte, come è invece previsto dall'articolo 1 del regio decreto 9 febbraio 1939 n.273. Necessario ed opportuno sarebbe pertanto che in questo - come in altri casi analoghi - il Parlamento, impegnasse il Governo a richiedere tale parere prima dell'inizio della discussione parlamentare sul disegno di legge. In tal modo infatti si darebbe applicazione alle norme vigenti e inoltre la Corte potrebbe offrire al Parlamento utili elementi di conoscenza.

(28) Cfr. sul punto la relazione della Corte al Parlamento per il 1983, parte II, cap.IV, n.5.

Problemi in sede di applicazione di tale normativa si sono poi avuti nel caso di esecuzione dei lavori compiuta in anticipo rispetto al programma: potendo sussistere, infatti in tal caso, non espressamente previsto dalla norma, il dubbio se la cadenza revisionale debba ugualmente rimanere ancorata al programma, o meno. Di recente la Corte (Sezione del controllo, adunanza del 9 maggio 1985) ha dichiarato l'illegittimità di un provvedimento che disponeva il pagamento del compenso revisionale per un periodo di tempo compreso nel programma dei lavori ma posteriore all'effettivo compimento dei lavori stessi, compiuti in anticipo.

7 - In tema di pagamenti dovuti all'amministrazione in base a contratto si è posto il problema, in sede di applicazione dell'articolo 4 della legge 10 dicembre 1981 n.741, se tale norma - che, com'è noto, ha tra l'altro stabilito che la liquidazione degli interessi per ritardato pagamento debba essere immediatamente disposta, indipendentemente dall'iniziativa del creditore - abbia o meno introdotto un principio automatico di liquidazione degli interessi: tanto da doversi far luogo a tale liquidazione anche senza accertare la responsabilità inerente al ritardo. Prevalente al riguardo appare l'orientamento secondo cui la norma citata non ha modificato i criteri di responsabilità già in

vigore: in caso di ritardo nel pagamento della rata di acconto e della rata di saldo l'amministrazione e' percio' tenuta al pagamento degli interessi solo se sussistano motivi ad essa imputabili. Pertanto, l'automatismo previsto dalla norma si limita al fatto che la liquidazione deve essere disposta immediatamente e d'ufficio, indipendentemente dalla domanda o dalla deduzione di apposite riserve da parte della ditta privata. E' percio' l'amministrazione, in caso di mancata liquidazione dell'obbligazione accessoria, a dover dimostrare l'esistenza di un caso fortuito o di forza maggiore, o comunque di un impedimento a se' non imputabile. Ne' sembra che possano rientrare in tali categorie fatti meramente organizzativi quali, ad esempio, la carenza di personale o la mole di lavoro. A tale ultimo riguardo e' anche da tener presente che la Cassazione (29) ha affermato che la pubblica amministrazione e' tenuta al pagamento degli interessi moratori, per il ritardo nell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie, anche se il titolo di spesa non fu emesso e che e' a carico dell'amministrazione stessa la prova dell'assenza di colpa. Ha affermato infatti la Suprema Corte che, "per le obbligazioni di pagamento assunte per contratto, la necessita' delle procedure legali per l'emissione del mandato di pagamento ed il calcolo dei tempi necessari per il

(29) Cassazione - Sez.II - 8 novembre 1983 n.6597.

loro compimento devono ritenersi già presenti nella rappresentazione delle parti contraenti in sede di contrattazione. Non si può pertanto ammettere che la disciplina normativa dei pagamenti della pubblica amministrazione sia poi invocata in sede di esecuzione della medesima obbligazione per alterare l'equilibrio delle concordate posizioni contrattuali, vietandolo il principio di autoreponsabilità che non ammette deroghe di sorta che non siano testualmente stabilite".

Anche da tutto ciò deriva per l'amministrazione - pure al fine di eliminare preventivamente una possibile responsabilità per singoli funzionari - la necessità di porre ogni cura per il tempestivo soddisfacimento delle proprie obbligazioni pecuniarie (30).

(30) Dal concreto esercizio dell'attività di controllo risulta che non molto frequenti sono i casi di ritardato pagamento: tra questi peraltro un notevole numero è dovuto a negligenze degli appaltatori.