

*Segue* **PARTE SECONDA**

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

PAGINA BIANCA

SEZIONE II

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITÀ  
DELLE SINGOLE AMMINISTRAZIONI

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO I

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

## 1 - Considerazioni generali e profili istituzionali.

I temi della disciplina dell'attività del governo e dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la loro rilevanza e per gli indubbi riflessi che dispiegano sull'assetto organizzativo dell'amministrazione statale, costituiscono, per la Corte, oggetto di speciale attenzione nelle periodiche relazioni alle Camere; e l'attenzione è stata, in genere, accompagnata da toni di marcata preoccupazione per un vuoto legislativo esistente dal 1948.

Il profilo della inadeguatezza del connesso quadro istituzionale è peraltro posto in rilievo - in termini espliciti - nei testi che illustrano i più recenti disegni e proposte di legge (1). La Corte dal suo osservatorio deri-

-----  
(1) Nella relazione al disegno di legge governativo presentato il 16 luglio 1984 (Atto Camera n. 1911) è testualmente affermato che "rischia ormai di assumere sapore rituale e quasi declamatorio il sottolineare la perdurante inerzia legislativa nell'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 95 della Costituzione". Nella proposta di legge presentata il 23 ottobre 1984 (Atto Camera n. 2189) si inizia la relazione illustrativa con la considerazione che la mancata approvazione di una normativa sulla Presidenza del Consiglio rappresenta "il caso più macroscopico di inattuazione costituzionale"; inoltre fin nella prima proposta di questa legislatura (presentata l'11 agosto 1983 - Atto Camera n. 358) si denuncia una prassi caotica e svilente della istituzione Governo. Infine nella proposta di legge presentata il 22 ottobre 1984

vante dal quotidiano confronto con l'azione amministrativa e di spesa si limita a confermare, in maniera recisa, soltanto l'urgenza di una idonea soluzione del problema.

Sono poi da considerare, al riguardo, i lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (2), dai quali sono emerse molte proposte che coincidono con orientamenti piu' volte espressi in passato in sede di referto al Parlamento. In particolare e' da sottolineare l'importanza di certe problematiche, e cioe' la delicatezza delle funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio con contestuale esaltazione del momento della collegialita' governativa, la razionalizzazione normativa delle figure dei ministri senza portafoglio, la definizione del ruolo dei comitati interministeriali. Occorrerebbe pero' che almeno alcune tematiche venissero estrapolate dal contesto generale del progetto di riforma, il quale - per sua natura - richiede

-----  
(Atto Camera n. 2184) si parla di "vuoto gravissimo nel tessuto istituzionale della Repubblica" e della possibilita' di misurare, dopo adeguata chiarificazione di fondo, "la quantita' e la qualita' dei guasti che sono derivati, per lo sviluppo del nostro ordinamento, dal pertinace rifiuto di dare attuazione all'art. 95 della Costituzione".

(2) Le proposte sono formulate nel paragrafo 5 (sul tema "Governo") della Relazione conclusiva della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (relazione recante la data del 29 gennaio 1985). In proposito e' invero da osservare che i lavori di detta Commissione, dopo circa quattordici mesi di attivita', si sono conclusi tra contrasti, significative dissociazioni e numerose riserve, con maturazione, tra le forze politiche, di alterne fasi che si sono involute dall'iniziale fervore fino all'adempimento del compito dovuto.

tempi estremamente lunghi di approfondimento.

L'ordinamento della Presidenza potrebbe, in altre parole, essere collocato tra le cosiddette "piccole riforme" alle quali far fronte senza indugi ulteriori; i lavori parlamentari (aventi ad oggetto un disegno di legge governativo e tre diverse e dettagliate proposte di legge) si sono finora snodati - per contro - con diffusi dibattiti su problematiche di principio e, di recente (3), e' stata dichiarata chiusa la fase della discussione generale.

Le difficoltà comunque esistono e si riassumono nella necessità di definire il nesso intercorrente tra ordinamento della Presidenza e ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri per il quale e' stata appunto sottolineata l'esigenza, già ricordata, della specificazione dei poteri di indirizzo e di coordinamento.

Allo stato rimangono quindi irrisolti i tanti problemi spesso segnalati; se ne può effettuare ora soltanto una ricognizione aggiornata richiamando dapprima le carenze strutturali della Presidenza come apparato, con le connesse discrasie proprie di uffici e di servizi non sorretti da disciplina di rango legislativo, per poi riallacciarsi al tema del

-----  
(3) La I Commissione Permanente Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, nella seduta del 16 gennaio 1985, ha chiuso la discussione di carattere generale procedendo alla costituzione di un comitato ristretto. (Vedi "Bollettino Commissioni" n.312, del 16 gennaio 1985, pag.14).

frazionismo ministeriale, alle interrelazioni tra misure economiche e guida del Governo (4), alla posizione fluida dei ministri senza portafoglio "necessari", ai rapporti Stato - regioni (sui quali ultimi si tornera' piu' avanti) ed, infine, alla definizione istituzionale delle figure dei sottosegretari di Stato.

Nella realta' di un quadro sostanzialmente inalterato sussistono peraltro sintomi evolutivi di una certa significativita'.

Il primo sintomo e' ricavabile dalla impostazione di fondo, e dai conseguenti criteri metodologici, del disegno di legge governativo (Atto Camera n. 1911, gia' citato in nota), dove l'unita' di indirizzo del Governo e' espressamente perseguita attraverso un equilibrio tra momento monocratico e momento collegiale "in modo che la pur necessaria accentuazione dei poteri del Presidente sia strettamente correlata alla ricerca di una piu' funzionale collegialita' ministeriale" (5).

Nello stesso alveo si situa altra delicata problematica (6), gia' affrontata in sede di precedente relazio-

(4) In proposito opera un "Comitato tecnico per la politica economica e sociale" finalizzato al raccordo di alcuni centri, pubblici e privati, interessati alla realizzazione complessiva del programma di governo.

(5) Così' si esprime, testualmente, la relazione al disegno di legge menzionato (punto 2).

(6) In quanto sussistono complessi profili di salvaguardia ed



ne(7), e cioè quella dell'attività e dei concreti poteri del CIPE, considerati insieme ai compiti dei comitati di settore (CIPI, CIPES, CIPAA); e ciò in quanto la riforma disegnata dal Governo prevede, in modo esplicito, l'affidamento a singoli ministri di funzioni di coordinamento delle attività inerenti a settori omogenei di competenze, ancorché ripartiti fra più ministeri. Il che non potrà non avere in futuro, a livello operativo, inevitabili impatti con le attribuzioni dei comitati interministeriali istituiti per legge (quali, appunto, il CIPE e poi il CIPI, il CIPES ed il CIPAA) (8).

Altra indicazione deriva dalla operatività del "Consiglio di Gabinetto" (previsto espressamente nel d.d.l. governativo di armonizzazione delle attribuzioni del Consiglio dei Ministri e della relativa disciplina di rango costituzionale).

(7) Vol. II/1 - Parte I, Sezione II, Cap. VI, pagg. 102 e 103 (Camera dei Deputati, Atti parlamentari, IX Legislatura, Doc. XIV, n.2).

(8) La Corte nelle relazioni del 1982 e del 1983, ha sviluppato specifiche valutazioni sui comitati interministeriali (vedi i rispettivi capitoli sulla "Organizzazione della Pubblica Amministrazione", in parte II, Sezione I, capitolo II) rilevando in particolare che (Doc. XIV, Senato della Repubblica, VIII<sup>a</sup> legislatura, n. 5, Vol. I, pag. 484) attinendo le materie gestite dai comitati alla politica generale, della quale costituiscono larghi comparti, l'attuale assetto realizza un'alterazione nelle attribuzioni costituzionali sia del Consiglio dei Ministri, cui si sostituisce una pluralità di centri decisionali investiti di poteri analoghi, sia del Presidente del Consiglio, cui si sostituisce, nell'attività di promozione e coordinamento, il Ministro-Presidente del comitato. Quanto detto appare valido, in via sostanziale, anche per i Comitati incardinati presso il Ministero del Bilancio, sempre presieduti dal Ministro che è vicepresidente del CIPE o delegato alla presidenza, per gli altri comitati, dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

nativo) che pur funzionando come mero organo di fatto si e' rivelato strumento di supporto al Presidente del Consiglio per la sua attivita' di coordinamento e per la preventiva elaborazione di atti normativi e di questioni da portare, poi, all'esame del Consiglio dei Ministri. Sembra quindi delineabile una utilita' dell'organo, il cui ausilio - anche se con compiti sostanzialmente consultivi (rectius: di conforto tecnico e di previa e non esaustiva valutazione politica) - potrebbe imprimere maggiore incisivita' all'azione dell'Esecutivo.

Altro profilo da ricordare e' il lavoro di elaborazione istituzionale svolto dalle apposite commissioni di studio costituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (9); si e' trattato, in particolare, di un lavoro molto complesso perche' una prima commissione ha affrontato i temi dell'ordinamento della Presidenza e dei controlli, mentre una seconda commissione, mediante una triplice sub-articolazione, ha lavorato sulle problematiche del processo ammini-

(9) Con lettera in data 7 settembre 1984, indirizzata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha dato conto alle Camere del lavoro svolto dalle commissioni in questione, allegando una sua relazione. Il lavoro stesso si riconnette alle indicazioni del programma di governo; i temi affrontati sono qualificati, nel testo trasmesso dal Presidente del Consiglio, come segue: "legati dalla comune esigenza di rendere piu' rapida ed efficiente, e allo stesso tempo piu' controllabile e democratica, l'azione dello Stato, in conformita' ad indirizzi piu' volte espressi in sede parlamentare e ripresi nel programma di governo".

strativo, sui procedimenti amministrativi, sulla delegificazione.

Davanti ad impegni di notevole dimensione la Corte, al momento, non può che soprassedere alla formulazione di giudizi di sorta; desta comunque fin d'ora indubbio interesse - anche perché contribuisce concretamente ad avviare una trasposizione reale di principi costituzionali - l'attività relativa alla ricognizione, e alle conseguenti proposte di revisione, delle norme legislative e regolamentari che rendono gravoso il rapporto del cittadino con la pubblica amministrazione, attraverso una serie di procedimenti, modalità e comportamenti così articolati e complessi da determinare lentezze apparentemente ingiustificate e la sostanziale impossibilità di una verifica del funzionamento dell'apparato pubblico (così è - testualmente - qualificata la materia oggetto di approfondimento).

Si vuole effettuare - in altre parole - un tentativo di imboccare quella che è stata definita "una via d'uscita dal labirinto delle leggi"; di fronte a situazioni caotiche ed indecifrabili il documento elaborato dalle commissioni della Presidenza sottolinea la necessità di "strategie di semplificazione e snellimento" (10).

(10) Al riguardo viene suggerita, da un lato, "un'opera di codificazione per materie che consenta di raccogliere in gruppi normativi chiusi la disciplina di un certo settore" e dall'altro l'individuazione per settori "degli aspetti che

Sempre in questo stesso ambito sembra ancora meritevole di menzione l'ipotesi relativa alla costituzione di un organismo tecnico, altamente qualificato (11), che abbia il compito di condurre reali disamine sistematiche delle proposte e dei disegni di legge in corso di trattazione, identificandone le disposizioni attinenti a materie codificate, segnalando eventuali incongruenze ed antinomie rispetto al codice prescelto, prospettando opportune soluzioni alle competenti commissioni parlamentari e contribuendo alla previa, espressa verifica di armonizzazione prima dell'approvazione finale della legge (12).

Per quanto attiene, in particolare, alla delegificazione l'organismo di studio della Presidenza, in linea di massima, la colloca siccome conseguente "alla costruzione di codici", "autorizzata e prevista dalla medesima delega al Governo che autorizza la formazione degli stessi codici", con identificazione di comparti organici dove il Governo dovrebbe "tanto  
-----  
possano essere disciplinati con provvedimenti non legislativi in modo da garantire sia l'alleggerimento dei lavori parlamentari che una rapida modifica della disciplina vigente nei settori medesimi".

(11) Tratterebbesi di creare un "ufficio centrale per il coordinamento della legislazione statale" da istituirsi presso la Presidenza del Consiglio o direttamente presso le Camere.

(12) Queste eventuali attribuzioni dell'istituendo ufficio centrale deputato al coordinamento legislativo sono previste testualmente, così come indicate, nel documento varato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

sfrondare, quanto riordinare"(13).

Fin qui i sintomi evolutivi; ma il 1984 ed il primo scorcio del 1985, insieme ad una opacizzazione del dibattito politico-culturale sulla tematica generale connessa alla "istituzione Governo", hanno fatto registrare un passo all'indietro in un ambito che pure e' di grande rilievo. Si e' quasi toccata con mano la inadeguatezza dei risultati raggiunti dalla sperimentazione in via amministrativa intesa a supplire (mediante l'apposita conferenza Stato-regioni (14)) alla mancanza di un centro permanente di raccordo per la realizzazione del rapporto Stato-regioni: inadeguatezza comprovata - tra l'altro - dall'esiguo numero di riunioni, nonostante la teorica validita' della struttura e delle competenze del modulo organizzativo prescelto. Necessita quindi - ad avviso della Corte - un intervento legislativo (come, peraltro, e' previsto nel d.d.l. governativo) da attuare nel breve

(13) In termini sintetici, e con riferimento ai contenuti sostanziali del lavoro, la Sottocommissione ha approfondito le problematiche inerenti alle tecniche di razionalizzazione legislativa, portando alla sua disamina sia l'esperienza nordamericana di "deregulation" sia quella inglese di riforma legislativa; sono stati anche individuati diversi settori amministrativi sui quali, previa ricognizione normativa, sarebbero ipotizzabili interventi (circolazione - patenti di guida, pubblico registro automobilistico, carta di circolazione -; fiscalita'; previdenza; sicurezza del lavoro; commercio estero - aspetto merceologico -; sanita'; pensioni di guerra; collocamento; dogane; edilizia residenziale).

(14) Istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 1983, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 300 del 2 novembre 1983.

periodo ai fini di una non piu' rinviabile introduzione nell'ordinamento di un organo permanente di riferimento, con adeguata e soprattutto autorevole veste istituzionale, dove possano trovare composizione e coordinamento gli interessi confluenti nel rapporto in questione; e cio' comunque con armonica compresenza - per il livello regionale - delle componenti assembleari e di governo (15).

Due sono ancora le notazioni da svolgere sul piano generale.

La prima deve rilevare, con tono critico, che i tentativi di dare attuazione al terzo comma dell'art. 95 della Costituzione si riferiscono soltanto al nero ordinamento della Presidenza e non si preoccupano affatto della seconda parte dello stesso terzo comma dell'articolo 95, che demanda sempre alla legge di determinare il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri; si constata, peraltro, che in una materia che e' oggetto di riserva di legge si viene ad incidere con provvedimenti di natura amministrativa. Al riguardo si cita, a titolo esemplificativo, la figura del

-----  
(15) Sembra che, almeno in parte, l'asse dell'interesse si sia spostato, sul piano delle iniziative, dal Governo al Parlamento; ed infatti, promosso dalla commissione parlamentare per le questioni regionali, si e' svolto - nel mese di gennaio 1985 - un convegno su: "Le Regioni nella realta' sociale e politica di oggi : bilanci e prospettive". Nella circostanza sono state rese pubbliche le conclusioni di una ampia indagine parlamentare sulle esperienze dell'ordinamento regionale a quindici anni dalla nascita delle regioni.

Ministro per il coordinamento della protezione civile che "regge" un "dipartimento della protezione civile" in forza di un atto del Presidente del Consiglio che disciplina, a livello ordinamentale ed organizzativo, il dipartimento stesso (16).

Da altra angolazione un ulteriore fenomeno si puo' cogliere nel fatto che gli incarichi di ministro senza portafoglio, piu' che fungere da strumenti di ausilio del Presidente del Consiglio, per l'esercizio delegato delle sue attribuzioni di coordinamento, possono costituire una misura preordinata all'istituzione di un dicastero, perpetuando cosi' la

-----  
(16) Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 settembre 1984 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 269 del 29 settembre 1984) si provvede, appunto, alla organizzazione del dipartimento della protezione civile; l'art. 6 di detto decreto attribuisce, con norma espressa, "particolare configurazione" a "centri" (Centro operativo aereo unificato C.O.R.U.; Centro operativo emergenze in mare - Proci-vilmare; Centro applicazione e studi informatici C.A.S.I.; Centro situazioni C.E.S.I.) per i quali si richiamano "compiti di staff" e collaborazione funzionale da rendere, nelle emergenze, in tempo reale. A fronte di iniziative squisitamente amministrative, e quindi inadeguate, e' da contrapporre il fatto che il legislatore ha conferito attribuzioni generali - ancora non ridisciplinate - al Ministero dell'interno, ove esiste una direzione generale per la protezione civile. Presso tale dicastero e' inoltre incardinato il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco che, in sostanza, viene a costituire l'ossatura di un servizio nazionale della protezione civile, il quale dovrebbe essere oggetto di speciale attenzione normativa anche perche' coinvolge il discorso del volontariato e dell'associazionismo di partecipazione.

pratica degli interventi non coerenti (17).

Una seconda notazione di carattere generale si riconnette alla previsione costituzionale dell'unita' di indirizzo amministrativo e della promozione e coordinazione dell'attivita' dei ministri, da attuare mediante l'azione del Presidente del Consiglio dei Ministri; in proposito si e' affermato nel recente passato, e non sembra ancora aver esaurito i suoi riflessi, un profilo afferente ad una specificazione del coordinamento in tema di affari giuridici e nelle materie tecnico-legislative (secondo un filone che si diparte dall'esercizio concreto del potere di iniziativa legislativa e si conclude con la pubblicazione e la raccolta, il piu' possibile razionali ed intellegibili, dei testi normativi). Altro profilo e' quello del pubblico impiego dove si precisano, in

-----  
(17) Non e' ancora suscettibile di adeguate considerazioni la problematica inerente alla istituzione del Ministero della ecologia (disegno di legge presentato il 27 gennaio 1984 - Atto Camera n. 1203, gia' approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati) che fa registrare la presenza di ben dodici ministri concertanti. L'istituzione e le finalita' del Ministero sono collegati nell'art. 1 del disegno di legge ad affermazioni di principio ("la protezione dell'ambiente, la preservazione delle specie animali e vegetali, il mantenimento degli equilibri biologici ai quali esse partecipano e la tutela delle risorse naturali da ogni causa di degradazione, che li ponga in pericolo, sono di interesse generale"), senza sciogliere appieno il nodo delle attribuzioni consolidate, pur se passibili di modifiche, di ministeri sia tradizionali (Lavori Pubblici, Agricoltura e Foreste, Marina Mercantile) che recenti (Sanita', Beni culturali ed ambientali).



modo incisivo (18), attribuzioni e compiti del Dipartimento della funzione pubblica, del quale andra' verificata, nel tempo, l'effettiva autorevolezza nei confronti di dicasteri, enti ed organismi. Cio' in quanto il Dipartimento e' situato "nell'ambito" della Presidenza del Consiglio dei Ministri e lo stesso recente regolamento interviene, come e' testualmente precisato, "in attesa dell'ordinamento" della Presidenza; da considerare con attenzione sono anche, nella materia, i limiti che definiscono la figura del Ministro per la funzione pubblica, in posizione evolutiva di "delegato" dal Presidente del Consiglio e di ministro "necessario" (19) e le problematiche emergenti dalle nuove strutture e dalla loro compatibilita' con preesistenti attribuzioni.

-----  
(18) Il Decreto del Presidente della Repubblica 20 giugno 1984 n. 536 ha dettato il regolamento del dipartimento della funzione pubblica, che sara' oggetto di esame nel paragrafo dedicato alla organizzazione dei servizi.

(19) L'art. 1 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 536 del 20 giugno 1984, gia' citato, pone il Ministro in correlazione con il Presidente del Consiglio; peraltro il Ministro per la funzione pubblica, se nominato, diviene titolare delle competenze relative al Dipartimento.

## 2 - Aspetti finanziari

### A) Note sullo stato di previsione.

La fase iniziale dell'autonomia di uno stato di previsione "proprio" della Presidenza - autonomia che e' stata conseguente a precise osservazioni formulate in passato dalla Corte (20) - puo' ormai dirsi, sostanzialmente, conclusa. Il disegno strutturale, finora delineatosi nel triennio, comprende la Presidenza del Consiglio dei Ministri in senso proprio ed i servizi dipendenti, gli uffici dei ministri senza portafoglio e le magistrature speciali.

A livello di rubriche non sembra giustificata da obiettive ragioni la specifica evidenziazione di "uffici" (Rubrica n.13 - "ufficio per l'attuazione delle regioni", Rubrica n.16 "ufficio per i rapporti con il Parlamento" e Rubrica n.37 - "ufficio coordinamento politiche comunitarie") che fanno capo a ministri senza portafoglio, la cui attivita' potrebbe essere ricondotta - quanto alla previsione di provvista dei mezzi finanziari indispensabili per il funzionamento dei servizi strumentali e di supporto - nel novero delle spese generali complessive della Presidenza in quanto tale.

Per cio' che concerne invece la denominazione di altre

-----  
(20) Si fa rinvio a quanto posto in luce nella relazione sul rendiconto annuale del 1980 (vol. II, Cap. I, pag. 21), del 1981 (vol. II cap. I, pag. 20, pagg. 30 e 31) e del 1982 (vol. II, parte I, Cap. I, pag. 15).

rubriche, in particolare quelle con i numeri 18,19, e 35 (ricerca scientifica e tecnologica, interventi nel Mezzogiorno e protezione civile), e le deleghe di spesa che sono attribuite ai ministri senza portafoglio, rimane pienamente valida la osservazione che ai ministri destinatari di competenze direttamente conferite dal legislatore (i c.d. ministri senza portafoglio "necessari") andrebbe anche riconosciuto un autonomo potere gestorio nell'ambito delle rubriche intestate ai relativi uffici, con integrazione delle norme che fissano le attribuzioni specifiche.

E' ancora da rilevare che, a seguito dell'affidamento di un nuovo incarico ad un ministro senza portafoglio, per l'anno 1984 e' stata istituita la rubrica n. 38 intestata all'Ufficio del ministro per l'ecologia.

Quanto al tema - da sempre oggetto di particolare attenzione - della previsione, con legge di bilancio, di spese non sorrette da norme sostanziali viene confermata con vigore l'esigenza di un intervento del legislatore teso a risolvere una problematica comune, del resto, ad altre amministrazioni, ma che per la Presidenza si rivela piu' avvertita per la presenza di quattro capitoli (21). Al riguardo e' da dire, inoltre, che nello stato di previsione del 1985 il capitolo 1196,

-----  
(21) I capitoli sono i seguenti: 1106 ("spese riservate della Presidenza del Consiglio dei Ministri"), 1196 ("spese assistenziali di carattere riservato"), 1182 ("interventi a

e cioè quello che aveva natura assistenziale non definita, e' stato soppresso; il capitolo 1106 ha avuto uno stanziamento di lire 650 milioni a fronte di quello di 1,150 miliardi del 1984; i capitoli 1182 e 1184 risultano iscritti solo "per memoria" per quanto concerne la competenza.

In relazione ai problemi scaturenti dalla denominazione di altri capitoli e' da rilevare, per quel che attiene alla scuola superiore della pubblica amministrazione, che con l'esercizio 1984 e' stato istituito un capitolo che e' la risultante di accorpamenti (2237: denominato "spese per il funzionamento della scuola superiore della pubblica amministrazione"). In passato, invece, la scuola annoverava - nella sua rubrica - molti capitoli analitici (da 2226 a 2233) che spaziavano dalla spese per studi indagini e rilevazioni alle spese postali telegrafiche e telefoniche, dall'acquisto di riviste e giornali alle spese inerenti ai servizi tecnici e relative a fitto di locali ed oneri accessori; e cio' secondo un criterio di specificazione della spesa ritenuto valido per

-----  
favore di Enti, Istituti, Associazioni, Comitati per incremento attivita' istituzionali, per l'organizzazione e partecipazione a convegni, congressi, mostre ed altre manifestazioni") e 1184 ("spese per zone di confine").

In proposito si menziona il referto reso dalla Corte in corso di esercizio durante l'anno 1984, a richiesta del Presidente della Camera dei deputati - ai sensi dell'articolo 148 del Regolamento della stessa Camera -, in ordine alle quattro unita' elementari di bilancio interessate.

molti anni ed ora abbandonato.

Sempre a livello di capitoli sono da confermare senz'altro i rilievi critici sulla assoluta genericità di oggetto di quelli recanti i numeri 2004, 2394, 3205, 6528 (spese di qualsiasi natura per particolari lavori utili, rispettivamente, alla riforma dell'amministrazione, alla attuazione delle regioni, al coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica ed alla protezione civile); il 1984 peraltro fa registrare l'introduzione di un nuovo analogo capitolo, il 6966 (con dotazione di 200 milioni in termini di competenza e di 250 milioni in termini di cassa) relativo a "spese di qualsiasi natura per particolari lavori utili alla programmazione ed al coordinamento della politica ambientale ed ecologica".

B) Sintesi dei dati contabili e profili della gestione.

Un unico profilo della gestione può essere sviluppato ed attiene alla ricerca delle cause dei residui. Nell'ambito dell'attività svolta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per alcuni settori - come quello inerente alle somme da corrispondere alla RAI per servizi di trasmissioni ad onde corte ed ai canoni alle agenzie di stampa - la formazione dei residui è fisiologica perché risponde al sistema di pagamento, che avviene solo dopo la effettuazione del servizio ed i prescritti accertamenti tecnici sul medesimo; per altri -

ad esempio l'editoria ed i connessi contributi sugli interessi a favore delle imprese editrici e stampatrici di giornali - discende invece dalla complessità delle procedure stabilite per la erogazione delle relative somme.

In termini globali l'anno 1984 ha fatto registrare l'assunzione di impegni per 1.729,9 miliardi di spesa corrente e 879,8 miliardi di spesa in conto capitale. I pagamenti in conto competenza sono ammontati a 2.429,5 miliardi, pari al 92,5% della somma stanziata; del predetto dato complessivo dei pagamenti l'importo di 1.561,7 miliardi attiene al titolo I (pari all'89,4% dello stanziamento di competenza) e quello di 867,9 miliardi concerne le spese in conto capitale (corrispondente percentualmente al 98,6 della somma di competenza).

Sul conto dei residui sono stati effettuati pagamenti per 287,2 miliardi (70,8% dei residui complessivi al 1° gennaio 1984, ammontanti a 405,5 miliardi); i residui provenienti dalla competenza assommano a 180,1 miliardi, mentre quelli complessivi - al 31 dicembre 1984 - raggiungono l'importo di 286,5 miliardi. Al quadro appena accennato ineriscono i dati dei residui di stanziamento (12 miliardi al 31 dicembre 1984): 8,6 miliardi sono quelli da competenza e 3,4 miliardi quelli provenienti da esercizi precedenti; la percentuale dei residui complessivi di stanziamento rispetto al totale e' del 4,2%.

In termini di cassa, a fronte di uno stanziamento ini-

ziale di 1.367,8 miliardi, si registra una autorizzazione finale di 2.872,5 miliardi, con uno scostamento del 110% dalla previsione originaria; l'incidenza dei pagamenti (2.716,7 miliardi) sullo stanziamento totale di cassa e' del 94,6%.

### 3 - Gestioni fuori bilancio.

Il cospicuo numero di gestioni di un certo rilievo rende opportuna l'evidenziazione in nota di talune gestioni minori(22). I profili essenziali di carattere generale cosi'

-----  
(22) Le gestioni sono le seguenti:

A) Gestione dell'Avvocatura generale e delle Avvocature distrettuali dello Stato per la esazione di onorari e competenze in esecuzione di sentenze e loro ripartizione tra gli avvocati e procuratori dello Stato.

Sono stati dichiarati regolari i rendiconti relativi all'anno, 1983; le entrate corrispondono esattamente alle uscite, ammontanti a L.2.844.248.547.

B) Gestione dell'Avvocatura generale e delle Avvocature distrettuali dello Stato per le spese di stampa anticipate da amministrazioni autonome ed enti pubblici e per la corrispondenza di competenze a procuratori legali delegati.

Sono stati dichiarati regolari i rendiconti relativi all'anno 1983; le entrate ammontano a L.15.010.487 e coprono interamente le uscite di pari importo.

C) Credito a favore di artigiani e di imprese artigiane nel territorio di Trieste (decreto commissariale n.17 del 30 settembre 1953.

La gestione ha registrato, per il 1983, entrate per L.1.628.550 e uscite per L.7.146.330, con giacenza di cassa di L.1.104.233.

D) Credito alle medie e piccole imprese industriali, di cui all'ordine dell'ex governo militare alleato n.80 del 17 maggio 1951.

Il rendiconto per il 1983, dichiarato regolare, ha evidenziato entrate per L.90.402.510, senza alcuna uscita, con una giacenza di cassa di L.281.797.901.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO SERIE STORICHE DELLE SPESE PLR TITOLI (in milioni di Lit.)															
ANNO	PREVISIONI			DEFINITIVE			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI		
	INITIALI	DEFINITIVE	ANNO	INITIALI	DEFINITIVE	ANNO	IMPORTE	%	INDICE	IMPORTE	%	INDICE	AL 31 DICEMBRE	STANZ. AL 31 DIC.	
	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	IMPORTE	%	IMPORTE	%
<b>TITOLO I SPESE CORRENTI</b>															
1976	143	100	283	100	-	-	281	100	296	100	77	100	0	100	0,1
1977	136	95	325	115	14,3*	-	321	114	326	110	55	77	22,9*	0	0
1978	130	91	430	152	35,9*	-	424	151	404	136	84	109	41,3*	0	0
1979	130	91	430	152	35,9*	-	428	151	403	136	201	261	139,2*	3	3
1980	223	157	632	223	51,5*	1981	551	196	585	197	181	235	9,8*	0	0
1981	498	349	898	317	28,3*	1982	890	317	803	271	255	331	40,8*	0	0
1982	588	412	720	255	22,8*	1983	717	255	966	326	297	127	61,8*	0	0
1983	628	439	720	255	22,8*	1984	2.048	729	1.960	662	170	220	74,2*	0	0
1984	747	522	1.747	617	19,1*	1984	1.730	616	1.788	603	257	335	51,7*	0	0
TOTALE															
<b>TITOLO II SPESE IN LONTA CAPITALE</b>															
1976	107	100	122	100	-	-	122	100	109	100	19	100	2	100	1,9
1977	136	125	156	128	28,3*	-	156	128	166	153	17	100	11	492	391,9*
1978	130	121	252	206	60,7*	-	252	206	247	227	21	112	25,7*	9	400
1979	130	121	322	264	28,0*	-	322	264	316	291	27	141	26,4*	7	305
1980	203	189	365	300	13,5*	1980	365	300	361	332	29	153	9,9*	6	290
1981	441	411	451	378	26,1*	-	451	378	451	415	35	188	20,9*	6	288
1982	454	421	405	322	11,4*	-	405	322	405	372	81	429	128,6*	59	2712
1983	583	544	562	462	24,0*	-	562	462	562	517	80	424	1,1*	61	2843
1984	614	574	800	721	56,2*	-	800	721	929	835	29	154	63,6*	12	555
TOTALE															

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

(1) INIZIE P... DI INCR... YU SULLY ANNO BASE  
ANNO BASE COMP. = 1976 / ANNO BASE CASSA = 1980



LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PRESIDENZA NEL CLASULLIO DEI SEI STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI (in milioni di Lire)																			
ANNI	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI		PAGAMENTI (COMPRESI)		RESIDUI						
	INITIALI	DEFINITIVE	%	INDICE	INITIALI	DEFINITIVE	%	INDICE	IMPORTE	%	IMPORTE	%	AL 31 DICEMBRE	IMPORTE	%				
1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	TOTALE	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	TOTALE
250	100	117	16,9*	65	100	482	119	18,9*	403	100	405	100	100	96	100	2	100	388,0*	
293	117	27,0*	687	105	42,6*	676	168	41,7*	477	118	493	122	21,6*	76	78	11	248	389,0*	
460	184	23,0*	740	103	7,0*	790	191	8,6*	676	168	451	161	32,2*	107	110	10	241	18,2*	
571	236	36,8*	998	246	36,8*	917	228	23,6*	790	191	609	150	37,5*	216	219	10	241	18,2*	
797	318	39,2*	1.357	335	30,1*	1.321	327	26,9*	917	228	1.298	319	31,5*	280	303	6	248	30,3*	
1.047	418	31,1*	1.833	392	12,7*	1.731	241	13,3*	1.321	327	1.371	339	38,2*	178	186	59	2708	69,0*	
1.192	476	17,1*	2.022	447	121,7*	1.930	160,3*	10,3*	1.731	241	2.322	423	86,0*	250	261	63	2881	61,4*	
1.361	544	14,2*	2.026	448	6,2*	1.930	226	13,3*	2.010	448	2.717	471	7,1*	286	299	12	551	80,9*	
TOTALE									TOTALE										

121 PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

11) (MILIAI) P. M. DI RILASCIO SULL' ANNO BASE  
ANNO BASE: COMP=1976 / ANNO BASE CASSA=1980



si sintetizzano:

- lo straordinario potere concesso a taluni organi per rendere spedita la funzione specifica affidata alle gestioni e' stato utilizzato, spesso, anche per attivita' organizzative che potevano essere svolte secondo le ordinarie regole, cosi' determinando deroghe in materia contrattuale, nell'affidamento di incarichi, nella corresponsione di retribuzioni al personale utilizzato;
- la incertezza sui limiti dei poteri riconosciuti ha indotto il legislatore ad intervenire piu' volte in sanatoria (23);
- i tempi originariamente previsti sono stati ampiamente disattesi.

Disamina delle singole gestioni:

1) Fondo per i contributi in conto interessi per i finanziamenti destinati allo sviluppo del settore della stampa quotidiana e periodica (articolo 32 della legge 5 agosto 1981, n.416).

2) Fondo centrale di garanzia per i finanziamenti all'editoria (articolo 33 della legge 5 agosto 1981, n.416).

Per ambedue le gestioni sono stati prodotti i rendiconti relativi gli esercizi 1982 e 1983 che, elaborati secondo il

-----  
(23) Si richiamano, al riguardo, l'articolo 11 legge n.80 del 1984 per i Commissari del Titolo VIII della legge n.219 del 1981; per la gestione del Fondo per la protezione civile l'articolo 13 octies del d.l. n.159 del 1984 convertito nella legge n.363 del 1984; l'articolo 1 del d.l. n.623 del 1983 convertito nella legge n.748 del 1983.

criterio di cassa, esponevano le sole somme affluite alla contabilita' speciale, in quanto, negli esercizi citati, non sono avvenute erogazioni sui contributi deliberati. Detti rendiconti sono stati restituiti ai fini dell'eventuale riformulazione dei dati gestionali "in termini di competenza", in conformita' alla deliberazione della Sezione del controllo n.1444 del 4 maggio 1984.

3) Fondo gestito dal commissario straordinario per le zone terremotate del Friuli Venezia Giulia (articolo 2 decreto legge 18 settembre 1976 n.648, convertito nella legge 30 ottobre 1976, n. 730).

L'esame dei diversi rendiconti e' tuttora in corso; e' peraltro da ricordare - come posto in luce nella precedente relazione - che la rendicontazione dell'intera gestione e' costituita da otto rendiconti, di cui alcuni riferiti alla gestione del commissario straordinario (periodo 15 settembre 1976 - 30 aprile 1977, contabilita' speciale n.1333/6) ed altri riferiti alla gestione-stralcio affidate al prefetto di Udine (periodo 1° maggio 1977 - 31 dicembre 1978, contabilita' speciale n.1201/7). I rendiconti evidenziano una gestione di entrate complessive per 119,3 miliardi, in gran parte provenienti dal bilancio dello Stato (Ministero del tesoro e Ministero dell'interno).

La carenza di documentazione, e principalmente delle ordinanze commissariali che hanno disciplinato l'attivitaa'

gestionale, ha indotto la Corte a svolgere, già da tempo, un accertamento istruttorio, che ancora non è stato definito.

4) Fondo gestito dal Sindaco di Napoli - Commissario Straordinario (articoli 80-85 decreto legge 19 marzo 1981 n. 75, convertito nella legge 14 maggio 1981 n.219, come modificata dall'articolo 5 decreto legge 26 giugno 1981 n.333, convertito nella legge 6 agosto 1981 n.456, e dall'articolo 11 della legge 18 aprile 1984, n.80).

5) Fondo gestito dal Presidente della giunta regionale della Campania - Commissario Straordinario (la normativa è la stessa del Fondo di cui al n.4).

Da un punto di vista generale va ricordato che, con deliberazione n.1444 del 4 maggio 1984 (adottata sul rendiconto dell'esercizio 1981 della gestione per l'attuazione del programma straordinario di edilizia residenziale nell'area metropolitana di Napoli), la Corte ha sancito l'obbligo di adottare la forma di rendicontazione in termini di "competenza" nei casi in cui le modalità di gestione non richiedano la rappresentazione dei movimenti di cassa; il che ha dato luogo ad ulteriori interventi istruttori del competente ufficio di controllo su altre gestioni fuori bilancio, al fine di esternare la necessità di verificare la rispondenza della forma di rendicontazione seguita (in termini di cassa) alle esigenze di rappresentazione dei risultati.

La non avvenuta trasmissione alla Corte dei rendiconti relativi agli esercizi 1982, 1983, 1984 - ancora all'esame della Ragioneria regionale dello Stato di Napoli - non consente di riferire sulla gestione svolta nei detti esercizi. Tuttavia, sulla base delle norme intervenute e soprattutto dei provvedimenti adottati dagli organi gestori - acquisiti nell'esercizio del potere di accertamenti diretti - devono ribadirsi talune perplessità, già manifestate, sulla validità del modulo di gestione fuori bilancio, così come si è rivelato nella concreta utilizzazione.

In ordine ai tempi - nonostante l'attuale previsione legislativa di cessazione delle gestioni al 30 giugno 1985 - i Commissari incaricati hanno indicato (nelle relazioni al CIPE dell'ottobre 1984) l'anno 1986 come quello di completamento dell'intervento che, tuttavia, per alcuni comparti edilizi, era alla fine del 1984 ancora nella fase della progettazione; lo scarto tra l'originario termine di realizzazione dell'intervento (1982) e quello indicato dai gestori (1986), ma soprattutto lo stadio di svolgimento del programma, inducono a ritenere che neppure tale ultimo termine potrà essere rispettato.

In ordine al finanziamento delle gestioni va segnalato il divario esistente tra le esigenze finanziarie previste dai Commissari (indicate nelle relazioni, con verosimili valutazioni per difetto, in 5.563 miliardi per la globalità degli

interventi) ed i finanziamenti legislativamente disposti(24).

La Corte ritiene di poter osservare, fin d'ora, che il riconoscimento di poteri normativi "in deroga" non appare ulteriormente giustificato (atteso che l'attività urgente e necessitata risulta ormai esaurita) e potrebbe quindi essere escluso, con apposita norma da inserire nella inevitabile legislazione di proroga delle gestioni, per l'attività di organizzazione (le cui spese, va sottolineato, sono state con la legge n.80 del 1984 aumentate al limite del 5% dei fondi assegnati e quindi potrebbero raggiungere anche livelli considerevoli).

6) Fondo gestito dal ministro designato per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 21 della legge 14 maggio 1981, n.219, come modificato dal decreto legge del

La gestione, finalizzata alla concessione di contributi alle imprese industriali, danneggiate o distrutte dai sismi del 1980 e del 1981 in Campania, e' stata affidata

-----  
(24) Con la legge finanziaria per l'anno 1985 (legge 22 dicembre 1984 n.887, articolo 11, nono comma) e' stata fissata, "per il completamento" del programma, la spesa triennale di 2.300 miliardi, che porta a 4.500 miliardi lo stanziamento complessivo, con uno scarto di 1.000 miliardi circa.

La presenza di siffatto scostamento - che non risulta aver indotto i responsabili della gestione a rivedere il programma di intervento ai fini del contenimento di questo nei limiti dello stanziamento autorizzato - determina incertezza sull'attività degli organi gestori e cio' pur valutando la legge che disciplina l'intervento come "legge di scopo" (con oneri finanziari valutabili "ex post").

27 febbraio 1982, n.57 convertito nella legge n.87 del 1982, inizialmente al Ministro dell'Industria e, successivamente, per effetto del decreto legge n.57 del 1982, ad un ministro designato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (attualmente il Ministro per il coordinamento della protezione civile) al quale e' stato riconosciuto il potere di deroga normativa. Il termine di cessazione della gestione, inizialmente previsto al 31 dicembre 1983, e' stato prorogato al 30 giugno 1985 (articolo 12, terzo comma, decreto legge n.159 del 1984 convertito nella legge n.363 del 1984); lo stanziamento iniziale di 110 miliardi e' stato poi aumentato di 400 miliardi (articolo 5 decreto legge n.623 del 1983 convertito nella legge n.748 del 1983).

Sono pervenuti alla Corte i rendiconti per l'esercizio 1982 e per il 1983 che, in termini di cassa, hanno esposto entrate riscosse per 210 miliardi e spese pagate per 101 miliardi (a titolo di "contributi provvisori"). La carenza di documentazione, la insufficiente specificazione - in taluni casi - del criterio di determinazione del parametro di commisurazione del contributo e la esposizione dei dati solo in termini di cassa hanno reso necessari accertamenti istruttori.



7) Fondo gestito dal ministro designato per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 32 della legge 219 del 14 maggio 1981, come modificato dal decreto legge 27 febbraio 1982, n.57 convertito nella legge n.187 del 1982.

La gestione, riguardante la concessione di contributi per la costruzione di nuovi stabilimenti industriali ed la realizzazione di opere infrastrutturali nelle zone colpite dai terremoti in Campania del 1980 e 1981, e' stata affidata col decreto legge n.57 del 1982 ad un ministro designato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (attualmente, il Ministro per il coordinamento della protezione civile), cui e' stato anche riconosciuto il potere di deroga normativa. Il termine di cessazione della gestione, inizialmente previsto al 31 dicembre 1983, e' stato prorogato al 30 giugno 1985 (articolo 12, terzo comma, decreto legge n.159 del 1984 convertito nella legge n.363 del 1984).

Lo stanziamento iniziale di 63 miliardi e' stato incrementato di 800 miliardi (articolo 5 decreto legge n.623 del 1983 convertito nella legge n.748 del 1983).

Sono pervenuti alla Corte i rendiconti per gli esercizi 1982 e 1983 che, in termini di cassa, hanno esposto entrate riscosse per 314,5 miliardi ed uscite per 279,3 miliardi. Le spese riguardano anticipazioni ad imprese incaricate delle opere di infrastrutture e (in tre casi) contributi provvisori ad imprese realizzatrici di nuove iniziative indu-

striali; una spesa specifica riguarda il compenso ad un consorzio di imprese (Italtecna), che fornisce strutture e personale necessari all'attività istruttoria e di vigilanza di competenza del ministro incaricato.

Anche in questo caso la carenza della documentazione trasmessa e la esposizione dei dati gestionali solo in termini di cassa, nel rendiconto 1982, ha reso necessari accertamenti istruttori, ancora non esauriti.

Il rendiconto relativo all'esercizio 1983 e' in corso d'esame.

8) Contabilita' speciale dell'ufficio speciale del ministro per gli interventi straordinari nel mezzogiorno (articolo 9, quarto comma, decreto legge 27 febbraio 1982, n.57 convertito nella legge 29 aprile 1982, n.187).

La gestione concerne il "coordinamento" degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti dai terremoti del 1980 e del 1981, nonche' gli interventi in favore delle industrie nei medesimi territori (articoli 21 e 32 della legge 219 del 1981). Essa e' finanziata con uno stanziamento di 1,5 miliardi a carico del bilancio dello Stato per l'anno 1982 ed e' destinata a cessare con il 30 giugno 1985.

Sono pervenuti alla Corte i rendiconti relativi agli esercizi 1982 e 1983; il rendiconto per l'esercizio 1982 (in termini di cassa) non espone alcuna spesa.

Il rendiconto per l'anno 1983 espone spese pagate per lire 16.799.865 (relative ad indennita' di missione, a compensi per lavoro straordinario, a spese di ufficio e ad un compenso a favore di un esperto) e la relativa relazione illustrativa indica l'avvenuta assunzione di altri impegni (concernenti, per la maggior parte, convenzioni per affidamenti di speciali incarichi).

La forma di rendicontazione, la necessita' di acquisire ulteriore documentazione e l'esigenza di dati relativi alla natura dei rapporti instaurati con gli esperti hanno richiesto accertamenti istruttori, tuttora in corso.

9) Fondo per la protezione civile (decreto legge 10 luglio 1982 n.428 convertito nella legge 12 agosto 1982 n.547 e successive integrazioni).

Alla Corte e' finora pervenuto il rendiconto al 31 dicembre 1983, in corso di esame, che espone - in termini di cassa - entrate per 373,1 miliardi e spese per 226 miliardi.

In ordine a questa particolare gestione, per la quale si fa rinvio al successivo paragrafo per i profili organizzativi, va rilevata sul piano finanziario-contabile la inopportunita' del generalizzato utilizzo della "contabilita' speciale" che potrebbe essere sostituita da stanziamenti in bilancio, da trasferire in caso di emergenza - nei limiti della necessita' e con decreto del ministro - in contabilita' speciali anche a favore di enti ed organi delegati.

In tal modo la normale attivita' resterebbe disciplinata dalle ordinarie procedure amministrative e contabili, mentre l'attivita' straordinaria sarebbe assoggettata a procedure speciali (dettate con ordinanze) ed al controllo consuntivo.

Il controllo degli atti dei "delegati alla spesa" e' disciplinato dall'articolo 13 del decreto legge 20 maggio 1984 n.159, convertito nella legge 24 luglio 1984 n.363, il quale dispone un generico obbligo dei "funzionari delegati, ancorche' non dipendenti statali"...di sottoporre gli atti "al controllo successivo della competente ragioneria regionale dello Stato e dell'organo decentrato territorialmente competente della Corte dei conti". Appare, al riguardo, necessaria una revisione normativa che distingua la diversa posizione dei "delegati"; ed infatti nella ipotesi di fondi assegnati a titolo di "contributo" a enti pubblici (Comuni, Regioni, Provincie, ecc.) si pone il problema, non semplice, della compatibilita' del controllo dianzi ricordato con il controllo istituzionale vigente per gli enti stessi; nei casi di "funzionari delegati" in senso stretto (cioe' delegati alla spesa gia' decisa dal ministro) sarebbe opportuno, invece, il rinvio alla disciplina contabile ordinaria.

Nei casi di "delegati" con potere di "decidere" la spesa (assumendone anche i relativi impegni) l'articolo 13 del decreto legge 159 del 1984 dovrebbe essere integrato con la

previsione di una tempestiva comunicazione del trasferimento dei fondi agli uffici della ragioneria e della Corte dei conti competenti all'esame dei rendiconti, al fine di consentire sia la compiuta conoscenza del fenomeno sia l'esercizio eventuale del potere di accertamenti diretti.

Infine, nell'ipotesi di soggetti od organi che vengono ad assumere la qualita' di agente contabile o di tesoriere dovrebbe essere esplicitato l'obbligo della resa del conto giudiziale. :

10) Fondo gestito dal Commissario Straordinario per le zone della Campania e della Basilicata (articolo 2 decreto legge 26 novembre 1980 n.776, convertito nella legge 22 dicembre 1980 n.874). :

La gestione, istituita per il soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981 e svolta dal Commissario straordinario incaricato, poi sostituito dal Ministro per il coordinamento della protezione civile, e' cessata il 20 giugno 1984 (articolo 1 decreto legge 26 febbraio 1984 n.19, convertito nella legge 28 aprile 1984 n.80) con il trasferimento delle residue disponibilita' al fondo per la protezione civile (articolo 13 bis decreto legge 26 maggio 1984 n. 159, convertito in legge 24 luglio 1984 n.363) (25).

La non ancora intervenuta presentazione dei singoli rendiconti delle diverse prefetture impedisce, evidentemente,

di riferire puntualmente sulla gestione e consente solo di svolgere le considerazioni che seguono, sulla base degli accertamenti diretti finora svolti dalla Corte.

Dalla documentazione prodotta alla Ragioneria competente a seguito della cessazione della gestione risultano entrate riscosse per 3.990,1 miliardi e spese pagate per 3.693,4 miliardi (l'85% circa delle quali trasferito ad amministrazioni statali e ad enti ed amministrazioni locali). Una situazione finanziaria in termini di competenza non e', allo stato, configurabile, attesa la molteplicita' dei centri di spesa (circa 800) e quindi lo svolgimento ancora in corso di operazioni liquidatorie; analogo impedimento sussiste per la configurazione di una situazione sulla consistenza dei beni.

Dai dati finora disponibili risulta il trasferimento di rilevanti somme a delegati (per alcuni dei quali sono in

-----  
(25) Il Ministro del tesoro, con suo decreto del 13 settembre 1984, ha fissato i criteri di chiusura della gestione e la relativa attivita' di liquidazione e di rendicontazione. Per quanto concerne la rendicontazione il detto provvedimento ministeriale ha disposto l'invio, entro il 31 dicembre 1984, alla Ragioneria regionale dello Stato di Napoli di una documentazione comprendente la situazione generale di cassa e il rendiconto delle spese direttamente sostenute; ha fissato al 31 dicembre 1985 il termine per la presentazione, alla predetta ragioneria, dei rendiconti elaborati dalle singole Prefetture (per le somme assegnate ad esse o ad altri organi ed enti locali) e del rendiconto del Ministro per la protezione civile (per le somme erogate sulle residue disponibilita' del fondo). La predetta ragioneria, ricevuti ed esaminati detti rendiconti, dovra' riassumerli in apposito prospetto da inviare (il termine non e' stato determinato dal D.M.) alla Corte dei conti.

corso accertamenti diretti) ed assumono rilievo le consistenti somme utilizzate per il funzionamento delle strutture amministrative.

La problematicita' della gestione - che talvolta (come per il caso degli interessi attivi sulle disponibilita' presso banche) evidenzia indicazioni contrastanti in atti degli stessi organi gestori - risiede in cause comuni alla gestione del Fondo per la protezione civile: anche in questo caso l'assenza di una disciplina di principio e la molteplicita' delle norme commissariali, nonche' la eterogeneita' degli interventi (il cui contenuto, sovente, e' stato lasciato alla discrezionalita' dei delegati) hanno determinato una pluralita' di centri di spesa non sempre coordinati e non sempre idonei a svolgere l'attivita' richiesta.

#### 4 - Organizzazione dei servizi e personale

A) Le notazioni organizzative, diversamente dal passato, prendono avvio da una valutazione complessiva dell'attivita' svolta da organi aventi poteri straordinari di natura normativa (tutti da ricondurre nell'alveo - "lato sensu" - delle calamita' naturali e, piu' specificamente, degli interventi nel mezzogiorno d'Italia conseguenti a danni per eventi sismici) e dei quali si e' condotta speciale disamina nel

precedente paragrafo. In modo peculiare dispiegano un loro proprio interesse taluni profili di organizzazione operativa connessi alla figura - ed alla conseguente attività concreta - del Ministro per il coordinamento della protezione civile, il quale si situa in contesti ed ambiti dove tuttora esistono competenze ed attribuzioni, non ridefinite, del Ministero dell'interno.

Infatti non può sottacersi che la natura ed il carattere della relativa disciplina legislativa, episodica e non ispirata ad un disegno organico (26), dà modo di riflettere sull'attribuzione di poteri esorbitanti la tipica attività di protezione civile; inoltre una formulazione normativa non sufficientemente chiara può indurre a ritenere esistente una generica attribuzione di speciali poteri al ministro incaricato. In proposito va, invece, rilevato che solo il decreto legge 829 del 1982 ha attribuito poteri speciali, peraltro limitati "agli interventi per far fronte alle emergenze ed alla riattazione degli immobili e delle opere danneggiate da

-----  
(26) I compiti e gli interventi di questo ministro sono disciplinati da una pluralità di interventi legislativi, occasionati da calamità naturali: D.L. 10 luglio 1982 n.428 convertito nella legge 12 agosto 1982 n. 547; D.L. 12 novembre 1982 n.829 convertito nella legge 23 dicembre 1982 n.938; D.L. 7 novembre 1983 n.623 convertito nella legge 23 dicembre 1983 n.748; D.L. 26 maggio 1984 n.159 convertito nella legge 24 luglio 1984 n.363; D.L. 1° febbraio 1985 n.9 (non convertito in legge per decorso dei termini); sussiste - poi - una moltitudine di provvedimenti di natura normativa (ordinanze).



calamita' naturali o eventi eccezionali" e, quindi, non estesi anche alle attivita' non intimamente connesse a tali eventi.

La cennata disorganicita' della disciplina legislativa, ulteriormente accentuata dalle numerose deroghe normative in ordine alle procedure amministrative e finanziarie poste in essere dai ministri incaricati, si ricollega - ad avviso della Corte - al gia' rilevato stato di incertezza di funzioni e competenze nel settore (27).

Da una considerazione attenta del complesso dell'attivita' finora svolta, quale si evince anche dai primi rendiconti pervenuti, emerge l'esigenza di effettuare una "rimeditazione" della materia della protezione civile nella sua interezza, dalla quale non deve essere disgiunta una adeguata rimodulazione - soprattutto a livello organizzativo - dei poteri del ministro. Ed invero l'attivita' ordinaria (nella quale puo' ricomprendersi anche l'attivita' di prevenzione)

-----  
(27) Il quadro normativo che emerge risulta caratterizzato, tra l'altro, dalla previsione di un apparato strutturale (art.13 octies del citato D.L. n.159 del 1984), dalla istituzione (non soggetta a termine finale) di un fondo di finanziamento (contabilita' speciale di cui all'art.1 del citato D.L. n.428 del 1982), dalla predisposizione di uno stabile supporto di personale (art.1, secondo comma, D.L. n.428 del 1982; art.13 octies, terzo comma, D.L. n.159 del 1984; art.3 D.L. n.829 del 1982). Va anche menzionata la possibilita' di rapporti contrattuali con esperti e di rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato, nonche' di temporanea utilizzazione di personale pubblico (art.1 legge n.180 del 10 maggio 1983).

potrebbe ricondursi, anche sotto il profilo contabile, alla normativa comune, con limitate deroghe da prevedere e da regolamentare espressamente ed analiticamente dal legislatore, mentre dovrebbe essere tenuta ben distinta l'attività straordinaria (nella quale potrebbero ricondursi la fase dell'emergenza e quella della ripresa, escludendo la fase della ricostruzione che, per convincimento diffuso, non rientra nell'attività della protezione civile).

In conclusione ritiene la Corte che l'attività straordinaria dovrebbe essere disciplinata dal legislatore con riguardo sia agli strumenti giuridici (il potere di ordinanza "in deroga" dovrebbe riconoscersi solo per le circostanze veramente eccezionali di necessità e di urgenza e dovrebbe essere esercitato con provvedimenti "motivati" e soggetti ad idonea pubblicità) che agli strumenti operativi, specificando le materie di intervento diretto e quelle di intervento indiretto e, per queste ultime, precisando i poteri ed i limiti degli incaricati.

La predisposizione di norme e di principi adeguati consentirebbe, infatti, al ministro di assolvere in modo più organico e sicuro alla sua funzione di coordinamento - evitando che, per uno stesso evento, possa determinarsi un intervento plurimo da parte dei diversi operatori, privo di unità di indirizzo - e permetterebbe nei momenti di emergenza, di eliminare ogni perplessità sui poteri e sui limiti

limiti degli operatori.

B) Su un piano tradizionale di considerazioni generali, ma sempre di taglio organizzativo, si sottolinea ancora una volta che a fronte delle funzioni e dei compiti richiesti, nella concreta realtà politico sociale ed economica del Paese alla "istituzione Governo" (che complessivamente considerata si radica nelle strutture di fatto della Presidenza del Consiglio dei Ministri), si contrappone l'ufficio di Gabinetto della stessa Presidenza, che ne costituisce la principale base di supporto; vanno quindi senz'altro confermate le osservazioni svolte nella precedente relazione, in particolare sulla vetusta' della disciplina e sulla mancanza di uffici con rilevanza esterna la quale ultima, tra l'altro, non consente l'utilizzazione del personale dirigenziale con la potenzialita' connessa alla qualifica rivestita.

Si sottolinea peraltro che nel corso dell'anno, in previsione dei tempi necessariamente non brevi che richiede l'approvazione del progetto di riforma generale della Presidenza, si sono prese alcune iniziative per avviare a soluzione almeno la parte meno complessa della problematica; e cio' con una sorta di ridefinizione della componente stabile del personale: quella appartenente ai ruoli esecutivo ed ausiliario della Presidenza e quella degli ex fatturisti assunti dal ministro per la ricerca scientifica e inquadrati nelle cate-

gorie non di ruolo (28).

Per far fronte a talune affermate esigenze operative della Presidenza - ed in particolare nei settori della ricerca scientifica e dell'ecologia, a seguito dei compiti attribuiti ai relativi ministri senza portafoglio - si sono disposti ulteriori aumenti al contingente del personale addetto (con provvedimenti in data 1 ottobre 1984) così che, ora, il contingente complessivo del Gabinetto della Presidenza ha raggiunto le 1.483 unità (con un aumento - rispetto allo scorso anno - di circa 280 unità).

Va ricordata la situazione esistente nell'unica struttura della Presidenza, formalmente denominata direzione genera-

(28) A livello governativo è stato predisposto un disegno di legge (IX Legislatura Atto Camera n.2867 presentato il 7 maggio 1985) che dispone la istituzione della VI, VII, e VIII qualifica funzionale nell'ambito del ruolo del personale della Presidenza, attualmente riguardante soltanto le carriere esecutiva ed ausiliaria; ci si è - in pratica - mossi nell'ottica di un provvedimento-ponte, atto a modificare transitoriamente la materia, in attesa della definitiva e più generale riforma della intera struttura di supporto del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei Ministri.

La struttura fissa sinora prevista potrebbe così essere organizzata in maniera più articolata e rispondente alle effettive esigenze funzionali oltre che alle attese del personale, che non aveva usufruito dei meccanismi di mobilità verticale previsti per la generalità dei pubblici dipendenti dal D.P.R. 28 dicembre 1970 n.1077 e delle possibilità consentite dalla legge 11 luglio 1980 n.312, concernente la disciplina di inquadramento nelle qualifiche funzionali, secondo i criteri generali; potrebbe essere sanata, inoltre, la particolare posizione del personale non di ruolo, che presta attualmente servizio presso la Presidenza e che non è stato inquadrato in ruolo per mancanza di qualifiche corrispondenti alla posizione rivestita, con evidenti riflessi positivi sulla sua concreta utilizzazione.

le, raggruppante i servizi per l'informazione, l'editoria e la proprietà letteraria artistica e scientifica. Le carenze ivi esistenti denotano, sempre più, l'esistenza di tipici contesti dell'amministrazione pubblica contraddistinti da una precarietà nascente da attribuzioni molto diversificate (oltre quelle in materia di editoria, oggetto di particolare attenzione legislativa, sono da ricordare le materie della raccolta, conservazione e diffusione del materiale di informazione audiovisiva, del conferimento di premi per la cultura, della predisposizione diretta di materiale di informazione per l'interno e per l'estero attraverso la redazione di bollettini e di riviste, della tutela delle opere dell'ingegno e degli interventi richiesti dalla disciplina giuridica dei diritti di autore e di altri diritti connessi al suo esercizio).

In proposito ritiene la Corte che le carenze di questa direzione generale non siano superabili con la semplice riorganizzazione delle carriere del personale ivi impiegato, ma solo con interventi legislativi di ampia portata che, nell'ambito delle funzioni estremamente eterogenee svolte dalla stessa direzione, individuino quelle istituzionalmente proprie della Presidenza in quanto tale, ripartendo le altre in una visione globale e di maggiore razionalità tra i diversi settori già esistenti nell'assetto organizzativo statale.

Appare quindi di scarsa utilita', al riguardo, il vero ampliamento del contingente di personale previsto anche per il settore in questione nel disegno di legge, gia' citato, relativo al personale di ruolo della Presidenza del Consiglio.

Quanto ai ministri senza portafoglio in questa sede e' solo da dire - ribadendo consolidate osservazioni - che ormai non riconnettendosi piu' gli incarichi a sole motivazioni politiche e' divenuta autentica l'esigenza, nell'ambito di un generale riordino dei poteri centrali, di individuare le linee per una piu' razionale ridefinizione dei ministeri, da accorpate per aree funzionali, dando - in tal modo - anche una soluzione adeguata al problema dei cosiddetti ministri senza portafoglio "necessari", cioe' di quelli che dal legislatore sono direttamente presi in considerazione come destinatari di attribuzioni proprie.

Per quanto attiene allo specifico comparto degli interventi per il Mezzogiorno e' rimasta ancora irrisolta la problematica di tipo istituzionale gia' posta in luce lo scorso anno, mentre per la struttura di supporto del ministro per il Mezzogiorno - a fronte di un crescendo di compiti - si e' continuato a fare ricorso, ampliandone la possibilita', all'utilizzazione di personale di varia provenienza.

C) Due notazioni organizzative afferiscono alle registrazioni amministrativa e contabile, ed entrambe scaturiscono da prov-

vedimenti normativi emanati durante il 1984.

Con decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n.426 sono state emanate le disposizioni di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige concernenti l'istituzione del Tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano. La normativa in questione, in relazione alle speciali previsioni statutarie e, in generale, alle problematiche concernenti le caratteristiche etniche e linguistiche delle popolazioni interessate, ha strutturato i nuovi organi giurisdizionali in maniera del tutto peculiare per quanto attiene alle competenze, alle procedure, all'organizzazione degli uffici ed alla provvista del personale di magistratura e amministrativo.

E' stata istituita, con legge 8 ottobre 1984, n.658, in Cagliari la sezione giurisdizionale della Corte dei Conti: si e' colmato cosi' il vuoto creato nelle strutture della giurisdizione contabile e pensionistica dalla sentenza della Corte Costituzionale n.212 del 12 luglio 1984, che aveva dichiarato l'illegittimita' costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1982, n.240.

D) Il Dipartimento per la funzione pubblica inserito nella Presidenza del Consiglio dei Ministri dovrebbe configurare, quale punto di raccordo delle attivita' di amministrazioni ed enti, sia un organo di verifica istituzionale dell'orga-

nizzazione dei pubblici uffici, sia un centro propulsore dei necessari adattamenti della organizzazione stessa ad esigenze operative che si evolvono. Per conseguenza questo Dipartimento viene a costituire - almeno nelle intenzioni - la concreta individuazione di un nuovo modulo organizzatorio che, per la molteplicita' e diversificazione delle competenze, deve necessariamente presentare caratteri strutturali di particolare duttilita' e flessibilita'.

Il 1984 registra l'evento che dovrebbe consentire un reale decollo nell'ambito della funzione pubblica: ed infatti con decreto del Presidente della Repubblica n.536 del 20 giugno 1984 e' stato posto l'ordinamento del dipartimento.

E' possibile fin d'ora - e con tutti i limiti derivanti dalla troppo recente emanazione del provvedimento - vagliare in prima approssimazione la struttura dell'organo istituito, svolgendo qualche cenno sia di rispondenza del nuovo modulo organizzatorio ai criteri delineati nella legge n.93 del 1983 sia, in prospettiva, di efficacia e di funzionalita' dello stesso.

Sotto il primo profilo puo' affermarsi che, nel complesso, i principi organizzativi individuabili nel testo di legge trovano nel regolamento in questione sostanziale, e puntuale, disciplina.

Si e' voluto, invero, dar vita ad una struttura di servizi che, proprio perche' priva di un proprio ruolo orga-



nico, utilizza personale delle amministrazioni statali e degli enti pubblici anche economici che sia in possesso di precisi requisiti di professionalità e specializzazione, poi mantenuti con la previsione di periodici corsi di aggiornamento e di seminari da attuare con il concorso della scuola superiore della pubblica amministrazione. E' inoltre da rilevare che il regolamento, che si sta esaminando, non fornisce indicazioni in ordine a quali debbano essere tali requisiti, lasciando libera l'amministrazione - anche in attesa della definizione dei profili professionali - di determinarli in ragione delle specifiche esigenze funzionali, con la conseguente necessaria verifica della loro sussistenza nei confronti del personale attualmente utilizzato.

La struttura del dipartimento, regolata dettagliatamente quanto alle competenze e alle sue possibili articolazioni interne, presenta - altresì - gradi di duttilità sia in relazione al personale chiamato a farne parte sia in ordine al suo concreto operare.

Da una parte - infatti - la mancata previsione di un ruolo organico stabile, la prestabilita proporzione percentuale tra personale in posizione di fuori ruolo e di comando con l'espresa previsione della durata massima del comando in cinque anni, salvo proroga, può consentire un "ricambio" del personale utilizzato ove se ne ravvisi l'opportunità; d'al-

tra parte, la prevista periodica "conferenza" dei dirigenti dei servizi dovrebbe rendere possibile una continua verifica dei risultati raggiunti e una coordinata programmazione delle attività delle singole unità operative.

Incerti però si configurano i rapporti tra dipartimento della funzione pubblica e consiglio superiore della pubblica amministrazione che dovrebbe dare positivo apporto all'attività complessiva dello stesso dipartimento; in verità nessuna norma prevede modalità e tempi di consultazione, né tantomeno di iniziativa propositiva del consiglio superiore nelle materie di competenza del dipartimento, per cui il dettato dell'articolo 27 della legge-quadro rischia di trovare solo sporadica applicazione.

Permane anche insoluta la non facile problematica connessa con le possibili interferenze e duplicazioni di competenze tra Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e Ragioneria generale dello Stato - IGOP - in materia di coordinamento e di indirizzo della normativa concernente i dipendenti pubblici.

Nel corso dell'anno 1984 il problema è di fatto emerso ed è stato in concreto variamente risolto, a seconda dei casi: con la diramazione da parte del Dipartimento di circolari predisposte con il previo accordo dell'IGOP (es. circolare n.2411/15 del 30 ottobre 1984 in materia di accertamenti sanitari, in ordine ai quali è anche intervenuta la Corte

con deliberazione n.1481 del 28 settembre 1984); con esplicito rinvio a circolari della Ragioneria generale - IGOP - (es. circolare n.10744 del 5 giugno 1984 sulla corresponsione del compenso incentivante); con l'autonoma diramazione da parte del Dipartimento di circolari inviate solo per conoscenza alla Ragioneria (es. circolare n.12531/500.8 del 19 luglio 1984 sull'applicazione dell'articolo 3, primo comma della legge n.301 del 1984, recante norme per l'accesso alla dirigenza; circolare n.33.10.1 dell'11 gennaio 1985 sui criteri per l'articolazione dell'orario di servizio, in applicazione del disposto dell'articolo 30 della legge n.93 del 1983).

Quanto alla fase attuativa della organizzazione concreta del dipartimento si deve rilevare che, a distanza di quasi un anno dall'approvazione del regolamento, non sono stati ancora emanati atti di preposizione ai diversi servizi, ne' risultano trasmessi alla Corte provvedimenti di chiamata di nuovi dipendenti o di conferma di quelli gia' in servizio.

Si e' dato avvio, nel gennaio 1985, a studi di rilevazione dati e a ricerche nell'ambito di un programma quinquennale tendente a migliorare l'efficienza e la funzionalita' della pubblica amministrazione, facendo ricorso a gruppi di studio composti da funzionari di varie amministrazioni dello Stato, delle provincie e dei comuni utilizzando per la prima

volta strutture aperte (29).

E) La legge 10 luglio 1984, n.301, disciplinante il sistema di accesso alla dirigenza statale, comporta nuovi compiti per la scuola superiore della pubblica amministrazione in ordine alla tenuta dei "corsi-concorsi" e dei "seminari di informazione"; si impone quindi per detta istituzione l'adeguamento alle ulteriori attribuzioni assunte in tempi brevi. E cio' soprattutto in relazione allo svolgimento del corso per le vacanze verificatesi negli anni 1983 e 1984.

F) La legge 26 luglio 1984, n.394 ha prorogato per un ulteriore biennio le norme di cui all'articolo 2 della legge 10 maggio 1982, n.271 che autorizzavano l'Avvocatura generale dello Stato ad assumere, nell'arco di due anni, personale straordinario ai sensi delle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n.276. La medesima legge n.394 ha anche elevato il contingente massimo delle assunzioni da 90 a 180 unita'.

Il sistema di reclutamento in questione, pur nei suoi oggettivi limiti derivanti dalla natura precaria del rapporto instaurato, ha permesso alla Avvocatura di sopperire alle piu' urgenti necessita' - soprattutto delle sedi periferiche

-----  
(29) Il programma in questione prevede l'istituzione di una commissione centrale presso il dipartimento stesso, con compiti di coordinamento, e l'apporto di commissioni decentrate, che dovranno individuare nell'ambito locale i settori nei quali sperimentare i singoli interventi e controllarne e verificarne i risultati.

- di personale delle qualifiche funzionali seconda e quarta.

G) Nel corso del 1984 e nei primi mesi del 1985, in attuazione delle disposizioni contenute nella legge 27 aprile 1982, n.186, e' stato quasi completato l'inquadramento nei ruoli organici del Consiglio di Stato - TAR del personale delle carriere amministrative (dirigenti e qualifiche funzionali). Detto personale, gia' assegnato ai TAR in posizione di comando ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n.1034, per la provenienza da amministrazioni con ordinamenti giuridici diversi era peraltro quanto mai eterogeneo per qualifiche possedute, esperienze professionali acquisite e trattamento economico percepito. Tali difformita' hanno causato non pochi problemi di gestione del personale stesso con conseguenti riflessi negativi sulla funzionalita' degli uffici. L'avvenuta sistemazione in ruolo, se per un verso e' servita a uniformare qualifiche ed attribuzioni, per altro verso, con la prevista possibilita' - ricorrendo determinati requisiti e situazioni - di inquadramenti in qualifiche superiori, ha creato nuovi problemi organizzativi in quanto le dotazioni di alcune qualifiche (es.: commessi e dattilografi) si sono quasi completamente svuotate.

H) Pressoche' immutato e' rimasto, nel 1984, l'ordinamento in materia di personale per quanto concerne la Presidenza del Consiglio dei Ministri in senso proprio; per cui si richiamano le notazioni gia' formulate in proposito nelle precedenti

relazioni.

I) Per quanto attiene alla Corte dei conti, anche durante l'anno 1984 l'Istituto ha proseguito nell'indirizzo di bandire, per una quota parte di vacanze, concorsi con assegnazioni ad uffici periferici; per il personale amministrativo, essendo state completate alcune procedure concorsuali di assunzione riguardanti varie qualifiche funzionali, e' stato cosi' possibile coprire la maggior parte delle vacanze ancora esistenti nei singoli ruoli.

L'assunzione di personale e, in particolare, l'espletamento di alcuni concorsi con assegnazione a sede prestabilita ha permesso inoltre di correggere - almeno in parte - lo squilibrio di personale esistente tra uffici centrali e periferici.

Per la provvista del personale di magistratura permangono gravi difficolta' di reclutamento (30). Le cause di una tale situazione sono da ricercarsi principalmente nell'attuale assetto normativo della carriera di magistratura della Corte dei conti che non e' tale da esercitare, nel confronto che viene instaurato con le altre magistrature, un valido richiamo in quelle qualificate fasce professionali dalle qua-

-----  
(30) Per il reclutamento dei magistrati appare di indubbia, pur se parziale, utilita' l'innovazione introdotta con la legge 22 aprile 1985, n.152, in base alla quale (in conformita' a quanto gia' previsto per la magistratura ordinaria ed esteso al Consiglio di Stato, T.A.R. e Avvocatura generale

li tradizionalmente hanno tratto alimento le assunzioni alla Corte.

### 5 - Attivita' istituzionale

In questo paragrafo vanno ricordati i riflessi della legge 16 maggio 1984 n.138 con cui e' stata disciplinata la definitiva sistemazione, in tempi brevi, nei ruoli delle amministrazioni pubbliche del personale contemplato dalla legge n.285 del 1977 (occupazione giovanile).

Su un piano di possibili, ulteriori sviluppi dei connotati riflessi assume rilievo l'affermazione del principio della mobilita' del personale che si realizzerà - presto e in concreto - qualora, sempre nel rispetto delle esigenze funzionali delle singole amministrazioni, il Ministro della funzione pubblica si avvalga dello specifico potere conferitogli dall'articolo 3, secondo comma, dalla stessa legge 138, con il conseguente trasferimento da una amministrazione all'altra di contingenti di personale soprannumerario che non abbiano trovato collocazione con le procedure previste dagli

-----  
dello Stato) nei concorsi a referendario della Corte dei conti le buste contenenti le singole prove scritte vengono inserite in unica busta; sistema, questo, che consente una valutazione complessiva, e quindi piu' razionale, della preparazione dei singoli candidati.

articoli 1 e 2 della nuova disciplina.

Detta disposizione e' significativa di un orientamento teso al recupero della potesta' di indirizzo e coordinamento nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in vista di quella esigenza di continuita' dell'azione governativa (spesso solo conclamata) volta alla realizzazione di un apparato amministrativo efficiente e funzionale; ed in verita' fino all'emanazione della legge n.93 del 1983 tale potesta' presentava connotati piuttosto labili ed aveva trovato sbocco in norme di legge episodiche e, quindi, avulse da un contesto organico e coerente.

Sul piano strettamente operativo, derivante dalla disciplina introdotta dalla legge 138, e' da far presente che nel corso del 1984 si e' dato contestualmente inizio alla procedura prevista per l'inserimento nei ruoli delle varie amministrazioni, che avevano a suo tempo realizzato progetti specifici per l'occupazione giovanile, del personale presso le stesse in servizio, ed alla procedura per la copertura dei posti disponibili presso le amministrazioni che non avevano indetto gli esami di cui all'articolo 26 ter della legge n.33 del 1980.

Tale ultima procedura e' stata avviata con una serie di decreti del Ministro della funzione pubblica di concerto con il Ministro del tesoro e con il ministro titolare dell'amministrazione interessata, che hanno bandito i concorsi per



titoli previsti dall'articolo 1 della legge n.138 del 1984.

I bandi, per un totale di 35, sono stati già pubblicati (sul supplemento ordinario della "Gazzetta Ufficiale" n.333 del 4 dicembre 1984) e riguardano un totale di 7.518 posti messi a concorso.

Appropriata espressione di una attività tipica della Presidenza del Consiglio costituisce la circolare n.1/1/26-8143 del 19 dicembre 1984, conseguente alla legge dell'11 dicembre 1984 n.839; il fine - non secondario - è quello di rendere più agevole, a fronte di una legislazione frazionata ed in continua evoluzione, l'interpretazione e l'applicazione delle varie disposizioni, creando uno strumento di immediato collegamento tra le norme di nuova produzione e quelle precedentemente in vigore.

Rientra in uno specifico profilo dell'attività istituzionale della Presidenza l'assegnazione delle quote dei tributi erariali e delle somme sostitutive alle province autonome di Trento e Bolzano, che dovrebbe essere preventiva ed annuale; anche per l'anno 1984 tale assegnazione registrerà, invece, almeno un anno e mezzo di ritardo in quanto il provvedimento relativo risulta tuttora in via di perfezionamento. In proposito, comunque, non appare possibile, con l'attuale sistema di determinazione delle quote da assegnare, un ulteriore snellimento della procedura, per cui, per la soluzione della problematica di fondo, occorrerà attendere

l'adozione delle norme attuative dell'articolo 110 dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige.

La direzione generale per le informazioni, l'editoria e la proprietà letteraria, artistica e scientifica continua a svolgere i suoi compiti operativi nel quadro - già descritto - di una incerta caratterizzazione di funzioni; detta direzione generale, come di consueto, si è avvalsa di agenzie giornalistiche per la diramazione di notizie e comunicati degli organi centrali e periferici del Governo, per la trasmissione, agli stessi organi, di informazioni nazionali ed estere e per la trasmissione di notizie all'estero e per l'estero (31).

In relazione all'attività svolta dalla Scuola superiore

-----  
(31) Tale attività è disciplinata dalla legge 15 maggio 1954, n.237 e nel corso dell'anno risultano rinnovate o stipulate le seguenti convenzioni:

A) con l'agenzia ANSA: una per i servizi interni, al canone di 4,87 miliardi, ed un'altra per i servizi esteri (comune al Ministero affari esteri), per 17,9 miliardi complessivi, di cui 5,3 miliardi a carico della Presidenza;

B) con l'agenzia Italia: una per i servizi regionali, per 857 milioni ed una seconda per i servizi all'interno ed all'estero per 2,9 miliardi;

C) con l'agenzia ASCA: per particolari servizi di informazione culturale, politica, economica e sociale, al canone di 678 milioni;

D) con l'agenzia ADN-Kronos: per abbonamento ai bollettini e notiziari sull'attività della pubblica amministrazione, al canone annuo di 800 milioni;

E) con l'agenzia Roma Informazioni: per trasmissioni servizi quotidiani emanati per telescrivente e servizio informazioni nel settore della stampa e della editoria, per il canone di 49 milioni;

F) con l'agenzia RASIT: per traduzioni e radioricezioni della stampa estera sull'Italia negli aspetti culturali, politici e informativi per il canone di 20,4 milioni.

della pubblica amministrazione si espongono i dati sintetici del complesso delle iniziative, intraprese e definite, durante il 1984. Si sono tenuti nell'ambito della Scuola: cinque corsi di preparazione per il reclutamento di 390 funzionari di VII livello per nove diverse amministrazioni statali; 14 corsi di formazione obbligatori per 320 allievi delle ex carriere direttive delle amministrazioni statali; 27 seminari di aggiornamento, frequentati da 605 funzionari dirigenti e delle ex carriere direttive; due corsi per analisti e specialisti di organizzazione e metodi, due sezioni di informatica per esperti in grado di far fronte ai principali problemi connessi all'introduzione dell'elaborazione automatica dei dati nella pubblica amministrazione, due corsi sulle tecniche di raccolta dati per i C.E.D., un corso di aggiornamento per funzionari ISTAT, un corso sulle tecniche stenografiche.

E' proseguita inoltre l'attivita' di collaborazione con enti ed organismi pubblici che, nell'ambito della formazione del personale degli enti locali territoriali, ha condotto alla effettuazione di sette tra corsi e seminari, mentre in collaborazione con il Ministero affari esteri, nell'ambito dei programmi di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, sono stati predisposti - presso le sedi di Roma e Reggio Calabria - due corsi di formazione sulle tecniche organizzative e di gestione di pubbliche amministrazioni, cui hanno

partecipato 97 borsisti provenienti da vari Paesi dell'Africa e dell'Asia.

Da ultimo, e sempre con riferimento ai compiti demandati direttamente al Presidente del Consiglio, vanno segnalati quelli relativi alle materie del compenso incentivante e del lavoro straordinario; si aggiunge anche qualche altra notazione diversa per connessione di materia.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 13 aprile 1984 contenente la disciplina del compenso incentivante (previsto dal secondo comma dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n.344) e' stata data attuazione al protocollo di intesa, siglato dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in data 2 aprile 1982. In proposito il dipartimento della funzione pubblica ha fatto uso dei poteri di indirizzo e coordinamento conferitigli in materia di rapporto di pubblico impiego dall'articolo 27 della legge quadro 29 marzo 1983, n.93 e dal decreto del Presidente della Repubblica 20 giugno 1984, n.536.

Detto dipartimento, infatti, con circolare n.10744 in data 5 giugno 1984, ha diramato le disposizioni esplicative del compenso incentivante a tutte le amministrazioni interessate ed in data 22 febbraio 1985 e' tornato sull'argomento con circolare n.21705 per porre, a seguito del parere reso dalla 1^ Sezione del Consiglio di Stato n.19/85 in data 11

gennaio 1985, precisazioni in merito alla delimitazione dei destinatari del compenso medesimo.

Sono stati anche raggiunti i primi accordi in sede di contrattazione decentrata con le organizzazioni sindacali ai sensi dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n.344, per cui si e' provveduto alla individuazione di alcune categorie di dipendenti aventi diritto alle maggiorazioni del compenso incentivante ed alla formulazione della relativa disciplina di dettaglio.

Notevoli ritardi si riscontrano, invece, nell'attuazione delle norme contenute nell'articolo 5 della legge quadro in materia di contrattazione di comparto.

La situazione di stallo ha creato nell'ambito della pubblica amministrazione un clima di incertezza, tanto che alcune amministrazioni (anche sulla base della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n.8551 del 29 marzo 1984) hanno dato inizio anche in materia di orario di lavoro alle procedure per la contrattazione decentrata prevista dall'articolo 14 della legge n.93.

Le incertezze non sono state superate con l'intervento del dipartimento della funzione pubblica, effettuato dopo un anno e mezzo dall'entrata in vigore della legge n.93; ed infatti la circolare n.33.10.1 dell'11 gennaio 1985, nel dettare la disciplina transitoria sull'orario di lavoro di cui all'articolo 30 della stessa legge, ha sostanzialmente

disatteso le precedenti indicazioni sulla azionabilita', nella materia, della contrattazione decentrata che in alcuni casi era ormai iniziata e, in altri, gia' conclusa.

Gravi carenze emergono - altresì - nell'applicazione della normativa contenuta negli articoli 11 e 12, commi primo e secondo, del decreto del Presidente della Repubblica n.344 del 1983. Nessuna amministrazione ha infatti finora predisposto progetti per la sperimentazione della produttività, mentre, per quanto concerne i progetti finalizzati, dei tredici progetti redatti a cura di altrettante amministrazioni solo uno (relativo alla Corte dei conti) ha trovato attuazione.

Completa applicazione ha avuto, per contro, la normativa sulle prestazioni straordinarie di cui al penultimo comma dell'articolo 12 del D.P.R. n.344. Al riguardo, con circolare del dipartimento della funzione pubblica n.13095 in data 3 agosto 1984 sono stati forniti chiarimenti sulla natura dei "servizi particolari" (32).

In proposito si rileva che le disposizioni e direttive diramate hanno dato una interpretazione lata della dizione

-----  
(32) Per "servizi particolari" debbono intendersi "quelle attività 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 lavori a ciclo continuativo, a garantire lo svolgimento di lavori indilazionabili o che non possono essere interrotti, nonché ad assicurare, a fronte di esigenze eccezionali, la correntezza delle gestioni tecniche amministrative e contabili per il più tempestivo conseguimento dei fini istituzionali".

normativa "servizi particolari", con la conseguente possibilità di ricomprendere in essa una gamma estremamente vasta di servizi e, quindi, con il rischio di una eccessiva generalizzazione delle prestazioni di lavoro straordinario.

Dall'esame dei decreti autorizzativi relativi ai primi due anni di applicazione del nuovo istituto la Corte ha potuto constatare, nella sostanza, un fenomeno espansivo analogo a quello verificatosi per le corrispondenti autorizzazioni a prestazioni indilazionabili ex articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n.422 del 1977; si ripetono - perciò - inconvenienti già emersi in passato.

PAGINA BIANCA