

PARTE SECONDA

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

PAGINA BIANCA

SEZIONE I

CONSIDERAZIONI GENERALI

PAGINA BIANCA

Capitolo I

ATTIVITÀ NORMATIVA DEL GOVERNO

Nel 1985 si è fatto ricorso alla decretazione di urgenza in cinquantacinque casi, quattordici in meno rispetto al precedente esercizio (1).

Solo trentasei dei decreti legge emanati sono stati convertiti in legge (quindici integralmente e ventuno con modificazioni).

All'elevato numero dei decreti decaduti (diciannove)(2) si collega la frequenza della riproposizione dei provvedimenti stessi da parte del Governo. Nell'ambito di tale fenomeno, peraltro verificatosi anche in passato e segnalato dalla Corte, particolare rilievo ha assunto la reiterazione dei decreti non tempestivamente convertiti in legge: in un caso tre decreti di analogo contenuto si sono succeduti alla mancata conversione in legge del primo (3).

Sull'uso della decretazione di urgenza e sulle problematiche relative alla reiterazione dei provvedimenti non convertiti in legge la Corte ha avuto modo di soffermarsi già nelle precedenti relazioni esprimendo considerazioni che appaiono attuali, alle quali si fa rinvio (4).

Prospettive di un possibile mutamento di indirizzo sembrano ravvisabili nella disciplina sulla decretazione d'urgenza contenuta nel disegno di legge sulla riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri (5). Si fa particolare riferimento agli articoli 5 lettera c) e 15, secondo cui i provvedimenti provvisori con forza di legge ordinaria, adottati ai sensi dell'articolo 77 della costituzione, sono presentati per l'emanazione al Presidente della Repubblica con l'indicazione delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri, ed il Governo non può mediante decreto-legge rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con un voto di una delle due Camere e regolarne i rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi decreti.

Più contenuta rispetto al precedente esercizio, è stata l'utilizzazione dello strumento dell'avviso di rettifica per la correzione di errori e di omissioni nel testo di decreti legge pubblicati nella Gazzetta ufficiale. È da rilevare, peraltro, che in un caso tale strumento è stato adoperato non per eliminare difformità rispetto al testo effettivamente approvato dal Consiglio dei ministri, ma per recare modifiche sostanziali nel contenuto

(1) I decreti legge emanati nel corso degli anni precedenti sono stati: 69 nel 1984; 37 nel 1983; 62 nel 1982; 96 nel 1981 e 42 nel 1980. I decreti legge emanati nell'esercizio in esame concernono i seguenti settori dell'amministrazione: presidenza 12, lavoro e previdenza sociale 9, tesoro 6, finanze 6, industria 5, lavori pubblici 5, giustizia 3, interno 2, sanità 2, trasporti 1, istruzione 1, partecipazioni statali 1, beni culturali 1, poste e telecomunicazioni 1.

(2) Vedasi elenco contenuto nell'allegato A.

(3) Decreto legge n.356 del 22 luglio 1985 sulla fiscalizzazione degli oneri sociali, riproposto con i decreti legge n. 477 del 20 settembre 1985, e n.649 del 20 novembre 1985 e n.787 del 30 dicembre 1985 (la conversione è avvenuta con legge 28 febbraio 1986, n.45). Altri casi di riproposizione dei decreti legge inizialmente decaduti hanno riguardato misure in materia di calamità naturali (decreto legge 1 febbraio 1985, n.9 riproposto con decreto legge 3 aprile 1985, n.114, convertito con legge 30 maggio 1985 n.211), il regime fiscale di alcuni prodotti petroliferi (decreto legge 21 febbraio 1985, n.22, riproposto con decreto legge 1 marzo 1985, n.43 convertito con legge 26 aprile 1985, n.154), il contenimento dei fenomeni di eutrofizzazione del mare (decreto legge 9 settembre 1985, n.463, riproposto con decreto legge 25 novembre 1985, n.667 convertito con legge 24 gennaio 1986 n.7) e le misure per favorire l'imprenditorialità giovanile nel mezzogiorno (decreto legge 24 ottobre 1985, n.561, riproposto con decreto legge 30 dicembre 1985, n.786, convertito con legge 28 febbraio 1986 n.44).

(4) Relazione sui rendiconti generali volume I, parte II, sezione I, per il 1984, pag.586, per il 1983, pag. 353 e per il 1982, pagg. 475 e 476.

(5) Nel testo unificato risultante dal disegno di legge n.1911 e dalle proposte di legge n.349, 357, 1663, 2184 e 2189, approvato dalla Camera dei Deputati nella seduta del 16 dicembre 1985.

originale di un provvedimento già ammesso al visto di legittimità dalla Corte dei conti. Si tratta del decreto legge 3 maggio 1985, n. 164 (norme di attuazione della direttiva CEE n. 76/160, relativa alla qualità delle acque di balneazione), nel cui articolo 2 è stata introdotta una fase d'intesa con il ministro per l'ecologia non prevista nel testo originale (6).

Lo stesso fenomeno si è di recente verificato per il decreto legge 11 aprile 1986, n. 104 (misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle frodi alimentari): la modifica ha riguardato l'onere di spesa per il 1986 che da lire 14.250 milioni è stato portato a 15.240 milioni (Gazzetta ufficiale n. 89 del 17 aprile 1986).

Nelle altre ipotesi l'avviso di rettifica è stato correttamente utilizzato per eliminare errori di stampa nel testo o, comunque, non influenti sul contenuto normativo degli atti pubblicati (Gazzetta ufficiale n. 26 del 31 gennaio 1985, n. 156 del 4 luglio 1985 e n. 173 del 24 luglio 1985).

Quanto alla disciplina normativa delle rettifiche l'articolo 9 del regio decreto 2 settembre 1932, n. 1293 è stato sostituito dall'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 1986, n. 217 (approvazione del regolamento di esecuzione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana) (7).

Dispone il primo comma del citato articolo 15 che "qualora il testo di un atto normativo promulgato o emanato dal Presidente della Repubblica presenti difformità rispetto al testo effettivamente approvato dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri e tale difformità influisca sul contenuto normativo dell'atto, si provvede alla correzione mediante pubblicazione nella prima parte della Gazzetta ufficiale di un comunicato del Presidente del Consiglio dei ministri che indichi con esattezza quale sia la parte erronea del testo promulgato o emanato e quale sia il testo che debba essere ad essa sostituito". Una nuova forma (e non soltanto un mero avviso di rettifica) è dunque prevista per la correzione di errori ed omissioni nella pubblicazione, mentre la modifica al testo originale non può che conseguire ad una specifica deliberazione del Consiglio dei ministri ed alla conseguente emanazione del nuovo decreto da parte del Presidente della Repubblica.

Per quanto concerne l'attività legislativa delegata, nel corso del 1985 sono stati emanati due decreti delegati (il decreto del Presidente della Repubblica 8 maggio 1985, n. 254 - attuazione della direttiva CEE n. 83/643, relativa alla agevolazione dei controlli fisici e delle formalità amministrative nei trasporti di merci tra Stati membri previsti dall'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 734; il decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1985, n. 350 - attuazione della direttiva in data 12 dicembre 1977 del Consiglio delle comunità europee n. 77/780 in materia creditizia, in applicazione della legge 5 marzo 1985, n. 74) (8).

Il Governo ha inoltre emanato, nell'esercizio della sua potestà regolamentare, quarantaquattro atti normativi (9). Tra questi va in particolare segnalato il decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 1985, n. 217 relativo all'accordo sindacale per il personale statale della ricerca. Al riguardo si osserva che detto accordo è stato siglato in data 20 dicembre 1984, quasi alla scadenza del triennio cui si riferisce la contrattazione, al fine di ovviare alla carenza di disciplina contrattata relativamente al triennio 1982-1984 (10).

(6) Vedasi G.U. n. 111 del 13 maggio 1985.

(7) Il testo unico cui il regolamento si riferisce è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 28 dicembre 1985.

(8) Nel corso del 1986 (sino all'inizio di giugno) sono stati emanati dieci decreti delegati. Nel 1984 e nel 1983 non era stato emanato alcun decreto delegato. Nel 1982 ne erano stati emanati 74 e nel 1981 6.

(9) Gli atti normativi regolamentari intervenuti nel 1985 in materie diverse dal pubblico impiego hanno interessato diverse amministrazioni: difesa (uno), finanze (due), presidenza del consiglio (sette), trasporti (due), giustizia (quattro), istruzione (due), poste (due), interno (sette), tesoro (uno), lavori pubblici (uno), agricoltura (uno), sanità (tre). Devono aggiungersi vari decreti di approvazione di regolamenti di servizi in economia: ministero della sanità (d.P.R. n. 90 del 1985), aziende di Stato per i servizi telefonici (d.P.R. n. 91 del 1985), I.S.P.E.L.S. (d.P.R. n. 166 del 1985), Presidenza del consiglio dei ministri (d.P.R. n. 359 del 1985), provveditorato generale dello Stato (d.P.R. n. 478 del 1985), scuola superiore della pubblica amministrazione (d.P.R. n. 686 del 1985).

(10) Lo stesso fenomeno si riscontra con riguardo al d.P.R. 14 gennaio 1986, n. 211 con cui è stato emanato l'accordo, relativo alla passata tornata contrattuale, riguardante il personale dell'A.I.M.A., stipulato in data 17 ottobre 1985.

Sulla natura giuridica di tali atti vedasi deliberazione sezione del controllo della Corte n. 1617 del 9 gennaio 1986.

Sempre con riferimento alla materia del pubblico impiego, nella precedente relazione è stata posta in rilievo la mancata individuazione del numero e della composizione dei comparti di contrattazione collettiva, prevista dall'articolo 5 della legge-quadro sul pubblico impiego (legge 29 marzo 1983, n.93). Il decreto di individuazione è intervenuto in data 5 marzo 1986 (decreto del Presidente della Repubblica n.68 del 1986). Il notevole ritardo nell'emanazione di detto decreto ha impedito la tempestiva definizione della contrattazione collettiva a livello di comparto (11).

È stato altresì emanato nel 1986 il primo accordo sindacale intercompartimentale previsto dall'articolo 12 della menzionata legge-quadro (decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1986, n.13).

Va sottolineato che, dopo l'emanazione della legge n.312 del 13 luglio 1984 che ha stabilito (articolo 6 ultimo comma) che agli enti autonomi lirici e alle istituzioni concertistiche assimilate non si applicano le disposizioni delle leggi 20 marzo 1975 n.70 e 29 marzo 1983 n.93, si ravvisano segni di ulteriori deroghe alla disciplina della legge quadro del pubblico impiego nel disegno di legge, presentato dal Governo in data 5 marzo 1986 alla Camera dei Deputati (atto 3548), che riguarda il personale dell'ENEA, dell'azienda autonoma di assistenza al volo, dell'unione italiana delle Camere di commercio industria e artigianato e agricoltura, dell'Istituto poligrafico e zecca di Stato (12).

Il rilevato fenomeno derogatorio - osserva la Corte - contrasta con i principi cardine della legge quadro quali l'omogeneizzazione delle posizioni giuridiche e la perequazione e trasparenza dei trattamenti economici.

In merito alle questioni emerse in sede di controllo va fatto richiamo alle deliberazioni nn.1569 e 1570 in data 28 giugno 1985, con le quali la Corte - sezione di controllo - ha dichiarato la non conformità a legge di due decreti del Presidente della Repubblica (decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1984, n.1219 e decreto del Presidente della Repubblica 7 marzo 1985 n.588) determinanti i profili professionali del personale dei ministeri e del personale non docente della scuola ai sensi degli articoli 3 e 45 della legge 11 luglio 1980 n.312, nella considerazione che era stata disattesa la normativa contenuta negli articoli 2, 3 e 29 della legge-quadro sul pubblico impiego.

Tali decreti a seguito di richiesta del Governo sono stati registrati con riserva; in proposito sono intervenute le deliberazioni delle sezioni riunite in data 25 settembre 1985.

(11) L'originario decreto di individuazione dei comparti, a seguito del rilievo da parte dell'ufficio di controllo della Corte è stato ritirato in data 12 febbraio 1986 e successivamente ripresentato in un testo modificato rispetto al precedente.

(12) In sede di esame del disegno di legge n.3548 la 1° commissione permanente (affari costituzionali) ha inoltre inserito un articolo che prevede l'esclusione dall'ambito di applicazione della legge-quadro di tutti gli enti inseriti nel comparto del personale degli enti di ricerca, indicati nell'art. 7 del d.P.R. n.68/1986.

Allegato A

Decreti decaduti per mancata conversione in legge:

- 24.1.1985 n.5 (termini per la presentazione dichiarazione IVA)
- 1.2.1985 n.9 (provvedimenti in favore delle popolazioni di Zafferana Etnea e calamità naturali)
- 21.2.1985 n.22 (modificazione regime fiscale alcuni prodotti petroliferi)
- 22.7.1985 n.356 (proroga fiscalizzazione oneri sociali e misure in materia previdenziale e di tesoreria centrale e di sanatoria edilizia)
- 9.9.1985 n.463 (contenimento fenomeni eutrofizzazione)
- 20.9.1985 n.477 (proroga fiscalizzazione oneri sociali ecc.)
- 18.10.1985 n.541 (sospensione procedure di rinnovo degli organi di gestione UU.SS.LL.)
- 18.10.1985 n.542 (disponibilità urgenti in materia di contributi e premi dovuti alle gestioni previdenziali e assistenziali)
- 24.10.1985 n.561 (misure straordinarie per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile nel mezzogiorno)
- 2.11.1985 n.594 (norme relative ai docenti universitari in materia di quiescenza anticipata)
- 6.11.1985 n.597 (continuità della riscossione delle imposte dirette e interventi per il mezzogiorno)
- 15.11.1985 n.627 (competenze professionali dei laureati in medicina nel settore delle analisi cliniche).
- 15.11.1985 n.626 (interpretazione autentica del 4° comma dell'articolo 4 della legge 312 del 1980)
- 20.11.1985 n.649 (fiscalizzazione oneri sociali ecc.)
- 20.11.1985 n.656 (condono edilizio)
- 10.12.1985 n.706 (misure urgenti per il settore siderurgico)
- 30.12.1985 n.788 (proroga termini ed interventi urgenti per la rinascita delle zone terremotate della Campania e della Basilicata)
- 30.12.1985 n.785 (disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego)
- 30.12.1985 n.789 (misure urgenti per il contenimento del fabbisogno per il settore pubblico)

Capitolo II

ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Considerazioni generali

Il problema della riforma dell'apparato amministrativo statale (1) ha continuato ad essere dibattuto in sedi politiche e culturali senza trovare finora una soluzione, salvo qualche positivo e limitato segnale, manifestatosi in momenti recentissimi; la soluzione anzi - ove per riforma debba intendersi un'operazione globale, anche se graduale - potrebbe presentarsi sempre più difficile sia a causa delle nuove competenze che le vecchie strutture vengono singolarmente accumulando (e fra esse, quasi in funzione compensativa, quelle amministrazioni che più sono state toccate dal trasferimento di funzioni alle regioni) sia a causa della creazione di nuove strutture in forma episodica o del parziale ritocco delle vecchie.

Sul ritardo hanno, da ultimo, influito, da un lato, l'attenzione richiesta dai problemi del personale, ai quali si è inteso dare risposta con la legge 11 luglio 1980 n. 312 e con la legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983 n. 93; e, dall'altro, il confluire - seppure in modo incidentale - della "questione amministrativa" nel più ampio contesto del dibattito sulle istituzioni. È però anche da considerare che la preponderanza attribuita ai problemi del personale - settore naturalmente assai attivo, specialmente a partire dall'avvento della contrattazione collettiva nel pubblico impiego - e la disattenzione per i problemi organizzativi sono da tempo un tratto caratteristico della disciplina della pubblica amministrazione. Per indicare i fatti più recenti, dal disegno di quella che è poi divenuta la legge 22 luglio 1975 n. 382 (completamento dell'ordinamento regionale), insieme con la parte relativa al procedimento amministrativo, è stata stralciata la parte riguardante la riforma dei ministeri (2); inoltre, nella relazione sull'originario disegno della legge-quadro sul pubblico impiego, si afferma esplicitamente che la distribuzione del personale in livelli funzionali costituisce, fra l'altro, "la premessa indispensabile di ogni riforma organizzativa e di ogni razionalizzazione delle strutture amministrative" (3); infine, anche la dirigenza, ideata al di fuori di precise connessioni con le esigenze degli apparati e rimasta sostanzialmente inattuata rispetto al modello normativo, ha finito col ridursi alle dimensioni di una tradizionale "carriera" (4).

Del resto, sebbene il dibattito sulle istituzioni si presentasse con carattere "planetario", non mancavano, già al momento della prima istituzione della "Commissione parlamentare per le riforme istituzionali" (5), studi, indirizzi e proposte per la riforma dell'amministrazione statale, dei quali la stessa Commissione lamenta la mancata attuazione.

Nel 1985, il dibattito sull'amministrazione può considerarsi riavviato, sul piano degli intenti politici, appunto con la presentazione (29 gennaio 1985) della relazione conclusiva della predetta Commissione bicamerale.

(1) La gravità del problema è stata, com'è noto, segnalata, dall'interno stesso della P.A. e nella prospettiva delle possibili soluzioni, con il "Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato" del ministro della funzione pubblica (16 novembre 1979), sul quale il Senato della Repubblica ha espresso apposite linee d'indirizzo con il "voto" del 10 luglio 1980. Si vedano, in proposito, anche in ordine al dibattito e alle iniziative di studio intraprese, le precedenti relazioni della Corte.

(2) Si vedano le considerazioni svolte dalla Corte in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1980, vol. I pagg. 511-529.

(3) Si veda Camera dei deputati, VIII legislatura, atto n. 678, pag. 5.

(4) Sulla dirigenza e con riferimento al disegno di legge governativo inteso a riformarla, si veda, da ultimo, il vol. I della relazione della Corte per il 1984, alle pagg. 597-603.

(5) La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali venne istituita il 14 aprile 1983 e, in seguito all'anticipato scioglimento delle Camere, nuovamente istituita nell'attuale legislatura il 12 ottobre 1983.

In tale relazione si segnalano come prioritari: la riforma dell'ordinamento per ministeri, con la riduzione del loro numero e l'accorpamento di quelli affini, anche in rapporto all'avvenuto trasferimento di molte funzioni statali alle regioni (si prevedono anche il conferimento di specifiche aree di competenza ai sottosegretari di stato e l'istituzione di nuove strutture intersettoriali per obiettivi, coordinate con i ministeri, come agenzie, aziende etc.); la revisione della struttura interna dei ministeri, con il ripristino della figura del segretario generale; la garanzia dell'attuabilità amministrativa delle leggi, attraverso la preventiva verifica della "capacità di carico" delle strutture, del personale e delle tecniche esistenti; la revisione dei sistemi di reclutamento del personale e l'accentuazione della sua mobilità; l'adeguamento del sistema dei contratti della Pubblica amministrazione ai modelli comunitari e internazionali; la sostituzione dei controlli preventivi di legittimità degli atti amministrativi con "controlli successivi di efficienza" che guardino ai risultati complessivi dell'azione amministrativa; l'istituzione di "uffici di missione" che seguano lo svolgimento di determinati procedimenti dall'inizio alla fine e ne abbiano la responsabilità; la riforma del processo amministrativo (6).

Due documenti assumono inoltre valore significativo per il tema qui trattato.

Il primo è il messaggio d'insediamento del Presidente della Repubblica, pronunciato il 3 luglio 1985, nel quale si ricorda che il cittadino entra in contatto con lo Stato attraverso la pubblica amministrazione, che "spesso questo contatto è deludente e frustrante" e che nelle "nostre amministrazioni pubbliche, ad ogni livello, vi sono straordinarie capacità tecniche e professionali che migliori ordinamenti e metodi organizzativi devono valorizzare al servizio della comunità".

Il secondo documento è il discorso pronunciato dal Presidente del Consiglio dei ministri in occasione dell'insediamento del nuovo Consiglio superiore della pubblica amministrazione e interamente dedicato alla riforma della pubblica amministrazione. Qui - posto in rilievo che la regionalizzazione delle competenze statali ha avuto effetti negativi sulle amministrazioni centrali, che la dirigenza, istituto valido nella sua ideazione, ha trovato ostacoli e ritardi che l'hanno resa assai più marginale di quanto non si volesse e che, mentre il processo di approfondimento e di documentazione del disegno generale formulato nel noto "Rapporto" del ministro per la funzione pubblica c'è stato, sono poi mancati gli interventi conseguenziali - s'individuano alcune fondamentali tendenze espresse dall'amministrazione: l'affermarsi della contrattazione collettiva come nuova fonte di una larga parte della disciplina dell'amministrazione medesima; la conseguente estensione dell'unità delle regole di garantismo e del modello stesso della pubblica amministrazione, non più pluralistico ma tendenzialmente unico; l'emergere di compiti nuovi che non hanno ancora nelle amministrazioni una sede adeguata; la caduta dei meccanismi di responsabilizzazione interna all'amministrazione che, unita alla crescente pressione collettiva per la qualità dei servizi, ha reso il giudice penale controllore privilegiato e primario dell'amministrazione.

Di fronte a tali problemi, la strategia che nel documento viene delineata è quella di avere un disegno "ma non pretendendo di realizzarlo né tutto né tutto insieme".

Sul piano delle concrete elaborazioni tecniche per la riforma della pubblica amministrazione, va ricordato che, nel giugno del 1985, la "Commissione per la modernizzazione delle istituzioni", istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (7), ha presentato una relazione, nella quale si svolgono e si completano le soluzioni già prospettate nel 1981 dalla "Commissione di studio sul riordinamento dei poteri

(6) In relazione alle conclusioni raggiunte dalla Commissione è stata presentata, dal suo presidente on. Bozzi, una proposta di legge costituzionale che modifica gli articoli 92, 93, 94, 95, e 97 della Costituzione (n. 3515) e si accompagna ad altre proposte di leggi costituzionali, d'iniziativa del medesimo deputato, relative rispettivamente, a modifiche delle norme costituzionali concernenti i sindacati e il governo dell'economia (n. 3512), le fonti normative e la disciplina dei referendum (n. 3513), la composizione e le funzioni delle Camere (n. 3516), i diritti civili e politici e le libertà fondamentali (n. 3517).

(7) Con decreto del P.C.M. del 3 dicembre 1983. La Commissione aveva l'incarico di suggerire soluzioni per l'ammodernamento degli apparati istituzionali in relazione al lavoro della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali. Con d.P.C.M. di pari data è stata anche istituita una Commissione per la delegificazione e per la semplificazione dei rapporti tra Stato e cittadini, la quale ha operato per sottocommissioni concernenti, rispettivamente, il processo amministrativo, i procedimenti amministrativi, la delegificazione. Sul lavoro svolto da tali organismi - che hanno anche di recente elaborato schemi normativi - il Presidente del Consiglio ha inviato apposita relazione alle Camere il 7 settembre 1984.

centrali dello Stato“ (8). Le proposte della nuova commissione ruotano, sostanzialmente, intorno ai concetti: di una razionale distribuzione delle competenze tra i ministeri - quale che sia per risultare il numero di questi ultimi - secondo modelli funzionali obiettivi e “concentrati“ (territorio, produzione e scambi, istruzione e cultura etc.); di un ordinamento interno dei ministeri secondo il criterio “strutture diverse per funzioni diverse, strutture uguali per funzioni uguali“; di un impiego delle forme normative correlato ai vari livelli di organizzazione (una legge di principio per il numero, la denominazione e le attribuzioni dei ministeri; regolamenti governativi per il numero e le competenze delle maggiori ripartizioni amministrative centrali; regolamenti ministeriali e dirigenziali per gli uffici minori).

In quello che quindi resta ancora un mero contesto di riflessione e d'intenti, una sola iniziativa sembra prendere corpo legislativo e riguarda la disciplina dell'attività di governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, recentemente approvati dalla Camera dei deputati (9). Si tratta di un provvedimento di grande rilievo e significato, sulla cui necessità la Corte si è soffermata in ogni sua relazione, e che tuttavia viene ad attuare una delle norme fondamentali della Costituzione nella materia qui esaminata a poco meno di quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione medesima e in modo parziale. Sicchè, alla disciplina organica ora delineata per ciò che attiene all'“istituzione Governo“ e al suo apparato di supporto viene a fare riscontro un sistema disorganico e inefficiente di amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, frutto di sedimentazioni e aggiustamenti episodici. Mentre, poi, lo stesso disegno sulla Presidenza del Consiglio fa riferimento ad una futura “legge sull'organizzazione dei ministeri“, continuano iniziative di modifiche settoriali che non lasciano intravedere un piano di assetto coordinato (10). E si verifica pure che riordinamenti di interi apparati ministeriali - ai quali sono di continuo assegnati nuovi compiti - sebbene ripetutamente previsti in testi di legge, non vengano, tuttavia ,realizzati (11), talora con l'effetto, dimostrato non per la prima volta da recenti vicende, che si debba precipitosamente provvedere in costanza di danni già materializzati.

In queste condizioni, pertanto, i fattori che determinano la funzione di servizio propria della pubblica amministrazione restano caratterizzati dall'adozione di modelli organizzativi differenziati.

La legislazione, e in particolare quella che prevede piani settoriali (12) e “servizi nazionali“ (13) per il soddisfacimento di diffuse istanze sociali, incontra ostacoli in strutture operative che richiedono, per il loro adeguamento ai nuovi compiti, tempi talora lunghi e avrebbero richiesto preliminari innovazioni.

L'amministrazione, da parte sua, è prevalentemente confinata a gestire l'esistente e, nella misura in cui cerca di far fronte ai nuovi compiti, tende in buona parte a trasformarsi in “amministrazione per terzi“ (ciò accade anche per compiti di “routine“) (14) - specie per quanto riguarda le aree di analisi, progettazione e programmazione.

(8) Istituita con d.P.C.M. 26 novembre 1979.

(9) Nel testo unificato risultante dal disegno di legge n. 1911 e dalle proposte di legge nn. 357, 2184, 2189, 349 e 1663-A. Si vedano in proposito le considerazioni svolte nel capitolo dedicato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

(10) Si vedano i disegni di legge relativi all'adeguamento del ministero dell'agricoltura e delle foreste (atto Camera 2745) e del ministero dei beni culturali e ambientali (atto Camera 2022), alla istituzione del ministero per l'ambiente (già approvato dalla Camera dei deputati e ora all'esame del Senato della Repubblica: atto 1457), del Servizio nazionale per la protezione civile (atto Camera 878), e della direzione generale della proprietà industriale presso il ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (atto Camera n. 1863).

(11) Si vedano ad esempio, per il ministero dei lavori pubblici il d.P.R. n. 616 del 1977 (articolo 89), la legge n. 64 del 1981 (articolo 17), il decreto legge n. 372 del 1983 convertito nella legge n. 547 del 1983; per il ministero della sanità, la legge 23 dicembre 1978 n. 833 (articolo 49); per l'amministrazione delle poste, la legge n. 797 del 1981; per l'azienda di Stato per i servizi telefonici, la legge n. 192 del 1983.

(12) Per esempio, il *piano sanitario nazionale*, nuovamente previsto dalla legge 23 ottobre 1985 n. 595, e ancora in attesa di adozione, mentre nel frattempo alcune regioni hanno adottato propri piani sanitari; il *piano agricolo nazionale 1986-1990*, approvato dal CIPAA il 1° agosto 1985 (per il cui finanziamento si veda il disegno di legge Camera n. 3573); il *piano generale dei trasporti*, previsto dalla legge 15 giugno 1984 n. 245, e approvato con il d. P.C.M. 10 aprile 1986; il *piano energetico nazionale 1985-1987* approvato dal CIPE il 20 marzo 1986; il *piano nazionale per la difesa del mare e delle coste dall'inquinamento* previsto dalla legge 31 dicembre 1982 n. 979, non ancora adottato; il *piano generale della pesca marittima e dell'acquacoltura* per il triennio 1984-1986, di cui alla legge 17 febbraio 1982 n. 41 adottato con d.m. 14 agosto 1985. Si vedano pure le considerazioni svolte *infra*, nel capitolo dedicato al ministero dei lavori pubblici.

(13) Per esempio, il *Servizio sanitario nazionale* di cui alla legge 23 dicembre 1978 n. 33, il *Servizio nazionale della protezione civile* (disegno di legge Camera, IX legislatura, n. 878), il *Servizio statistico nazionale*, (disegno di legge Senato, IX legislatura, n. 1108; ma si veda pure l'articolo 21 del disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri).

(14) Si vedano, per esempio, *infra*, i capitoli dedicati ai Ministeri dell'agricoltura, dei lavori pubblici, della marina mercantile.

Quanto al personale, infine, alla carenza di adeguate formule per la sua utilizzazione (15), si aggiunge come fattore polarizzante lo svolgersi della problematica dell'attuazione della legge-quadro sul pubblico impiego: per la dirigenza, in particolare, la nuova disciplina che s'intende introdurre sembra destinata ad anticipare, anche questa volta, la riforma dei ministeri, e a prescindere.

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

La disciplina organizzativa di maggiore significato adottata nel 1985 e nei mesi successivi per singoli settori della pubblica amministrazione - a parte l'intervenuta entificazione dell'azienda ferroviaria con effetto dal 1° gennaio 1986 (16), sulla quale la Corte si è soffermata, da ultimo, nella precedente relazione e si sofferma ancora in altra parte della presente (17) - interessa la Presidenza del Consiglio dei ministri, il ministero degli affari esteri, il ministero del tesoro, le nuove forme d'intervento nel Mezzogiorno, l'ANAS, la CONSOB, l'Istituto per le ricerche e le informazioni di mercato e la valorizzazione della produzione agricola (IRVAM), l'Istituto di tecnica e propaganda agraria (ITPA).

a) La serie dei dipartimenti istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con "ordini di servizio" a partire dal 1981-1982 è stata ulteriormente interessata sia da provvedimenti di riorganizzazione sia da provvedimenti che ne aumentano il numero: con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 9 maggio 1985 e 10 gennaio 1986 sono stati, infatti, ristrutturati, rispettivamente, il dipartimento per i rapporti con il Parlamento e il dipartimento per gli affari economici; con la legge 1 marzo 1986 n. 64 (articolo 3) è stato istituito il "Dipartimento per il mezzogiorno".

D'altra parte, nel disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio, l'attuale direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica viene sostituita da un "Dipartimento per l'informazione e l'editoria" (articolo 23) e l'attuale Ufficio del ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica (18) viene trasformato in "Dipartimento della ricerca scientifica" e inserito fra i cinque dipartimenti, che secondo il predetto disegno di legge, devono essere "in ogni caso" costituiti (articolo 20).

In questa prospettiva, pertanto, a quelli che attualmente possono considerarsi ministri senza portafoglio "necessari", in quanto ricevono compiti specifici direttamente dalla legge, verrebbero a sostituirsi "dipartimenti necessari", dal momento che un'apposita norma del disegno di legge, (articolo 8), volta a garantire una completa libertà d'azione nella scelta del numero dei ministri senza portafoglio (anche, evidentemente, in rapporto alla composizione della compagine governativa) prevede che ogni qualvolta la legge assegni compiti specifici ad un ministro senza portafoglio e questi non venga nominato, tali compiti s'intendono attribuiti al Presidente del consiglio dei ministri che può delegarli ad altro ministro.

Ciò che tuttavia, sotto altro aspetto, va sottolineato è che la tendenza ad affidare a dipartimenti collocati nell'ambito della Presidenza non già "materie" nel senso tradizionale (agricoltura, lavori pubblici, industria e commercio, etc.) ma profili identici e diffusi di materie diverse (problemi del personale, ricerca

(15) In particolare, la revisione degli organici qua e là operata non ha corrisposto alle previsioni dell'articolo 5 della legge 11 luglio 1980 n. 312, per il quale "con successivo disegno di legge da presentare entro il termine previsto dall'articolo 26-quinquies del decreto legge 30 dicembre 1979 n. 663, come modificato dalla legge 29 febbraio 1980 n. 33 (e cioè entro il 15 marzo 1981), sarà stabilita la dotazione organica complessiva per ogni qualifica funzionale sulla base delle esigenze globali delle amministrazioni interessate"; nè in attesa di tale legge, sono stati determinati i contingenti di qualifica di cui all'articolo 6 della stessa legge 312 del 1980.

(16) Legge 17 marzo 1985 n. 210, che istituisce l'ente "Ferrovie dello Stato".

(17) Relazione per il 1984 Vol. II, tomo secondo, pp. 1413 ss. Si vedano pure, nella relazione per il 1983, vol. I, le pag. 32 seg. e nel Vol. II, della presente relazione, il capitolo dedicato alla soppressa azienda Ferrovie dello Stato.

(18) Per l'assolvimento dei compiti propri del ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica, la legge 8 agosto 1985 n. 441 ha autorizzato la stipula di contratti di diritto privato con esperti altamente specializzati, fino ad un massimo di dieci unità.

scientifico, protezione civile, etc.) non sembra trovare sempre sistematico sviluppo: è noto infatti che per la tutela dell'ambiente - materia "trasversale" che certamente interessa un numero considerevole di ministeri - la soluzione che si intende adottare, dopo l'introduzione di un ministro senza portafoglio per l'ecologia, è la creazione di un apposito ministero (19).

Per il resto dell'area organizzativa della Presidenza del Consiglio e, più in generale, del Governo, è appena il caso di ricordare, che, in attesa della indicata legge organica, hanno continuato ad operare organismi introdotti in via di fatto, come il Consiglio di gabinetto, o con semplice atto amministrativo, come la Conferenza Stato-regioni (20) mentre i problemi sollevati - e più volte segnalati - dalle attribuzioni e dal funzionamento dei comitati interministeriali (CIPE, CIPI, CIPES, CIPAA) hanno accentuato la necessità del riordinamento di questi ultimi (21).

b) Per quanto riguarda il settore degli interventi del ministero degli affari esteri, il quadro normativo dell'aiuto pubblico allo sviluppo presenta, in questi ultimi tempi, una tendenza alla mobilità che - indotta sia da orientamenti politici assunti in sede internazionale sia dai risultati non ottimali finora conseguiti in questo campo sia, in particolare, dall'acuirsi di bisogni fondamentali di intere popolazioni - stenta tuttavia a trovare uno sbocco razionale.

Da un lato, infatti, recenti vicende legislative hanno condotto (legge 8 marzo 1985 n. 73) alla creazione - accanto a quelli esistenti - di nuovi organi e di nuove strutture con poteri straordinari e limitati nel tempo rispetto ad esigenze che, se anche abbisognevole di interventi immediati, appaiono già inquadrabili nella legge 7 febbraio 1979 n. 38. Se, a parte la duplicità delle strutture e dei loro costi e la possibilità di frizioni nell'azione amministrativa, si mettono in conto i problemi di avvio delle nuove strutture - che la Corte ha sottolineato in appositi referti (22) - soluzioni di questo tipo non si dimostrano le più adatte rispetto al fine che si propongono di raggiungere.

Dall'altro lato, sul piano propositivo, nell'ottica di una nuova disciplina organica della cooperazione allo sviluppo - cui fa espresso riferimento la legge 8 marzo 1985 n. 73 - mentre manca tuttora un disegno di legge governativo, assai ampio è il ventaglio delle iniziative e delle soluzioni intraviste. Di esse, alcune intendono apportare semplici ritocchi alla legge n. 38 del 1979; altre modificarne e ampliarne gli obiettivi adeguando la normativa in tema di assistenza finanziaria, procedimenti decisionali, personale, contabilità; altre ancora sostituirne la filosofia di fondo riscrivendone di conseguenza ampie parti; altre infine - a differenza di quelle finora indicate, che in misura maggiore o minore mantengono l'impalcatura della legge n. 38 prevedendo un "servizio speciale" per la fame nel mondo nell'ambito del noto dipartimento - innovare radicalmente nel sistema della legge predetta, ripartendo le competenze in materia di aiuto pubblico allo sviluppo tra gli organi attualmente esistenti e una nuova serie di organi (Comitato parlamentare, ministro per il coordinamento degli interventi, Comitato di coordinamento, un'agenzia, che si dovrebbe avvalere di personale assunto con contratto di diritto privato, Commissari straordinari) (23).

c) Il ministero del tesoro è stato interessato nel 1985 da due provvedimenti legislativi (24).

Con la legge 7 agosto 1985 n. 427 viene costituito presso la Ragioneria generale dello Stato, un "Consiglio dei consulenti economici" (presieduto dal Ragioniere generale e composto da dodici membri da nominare fra i funzionari con qualifica dirigenziale, ai quali possono aggiungersi fino a 6 membri esterni) che

(19) Si veda: Senato della Repubblica, IX legislatura, disegno di legge, n. 1457, già approvato dalla Camera dei deputati. Si veda anche il capitolo della presente relazione dedicato al ministero dell'agricoltura e delle foreste.

(20) Si vedano in proposito, *infra*, i capitoli dedicati alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alle Regioni ad autonomia ordinaria.

(21) Il disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio contiene al tal fine, una norma di delega al Governo (art. 13).

(22) Si veda, in particolare, i referti specifici (SS.RR. 11 gennaio 1986) predisposto dalla Corte su richiesta della Camera dei deputati e riprodotto anche, *infra*, in appendice al capitolo IX (ministero degli affari esteri).

(23) Si vedano, a questo riguardo, le proposte di legge presentate alla Camera dei deputati coi nn. 453, 1511, 1551, 1560, 2114, 3607 - delle quali è stato redatto di recente un testo unificato (*infra*, cap. VIII della parte dedicata alle singole amministrazioni, nota 13) - e quella recentemente presentata al Senato della Repubblica col n. 1716. Si veda anche la proposta di legge (atto Camera 2194) relativa alla istituzione di un ente pubblico per il coordinamento degli investimenti nei paesi in via di sviluppo.

(24) Sulle leggi 7 agosto 1985 nn. 427 e 428 e sulla loro attuazione si vedano anche le considerazioni svolte nel capitolo dedicato al ministero del tesoro.

ha il compito di effettuare studi e ricerche nel campo dell'economia del Paese, raccordare piani e programmi formulati dalle amministrazioni in vista di una razionale impostazione del bilancio statale, operare stime sulla gestione di cassa del settore pubblico allargato in collegamento con la direzione generale del tesoro, analizzare le risultanze della gestione del bilancio ed i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma di governo. La legge - che potenzia anche l'Ispettorato generale di finanza e istituisce un servizio ispettivo delle ragionerie provinciali dello Stato - aumenta di 2.300 unità la dotazione organica cumulativa del personale appartenente ai ruoli centrale e provinciale della Ragioneria generale. Sono previsti un reclutamento mediante speciali concorsi ed anche l'assunzione degli idonei nei concorsi pubblici banditi successivamente al 1 gennaio 1979; per la dirigenza, in particolare, sono previste forme di accesso facilitate rispetto a quelle introdotte con la legge 10 luglio 1984 n. 301.

Il secondo dei provvedimenti - la legge 7 agosto 1985 n. 428 - è inteso anzitutto a dare un nuovo assetto alle direzioni provinciali del tesoro, delle quali la Corte ha ripetutamente segnalato le gravissime disfunzioni, che colpivano una utenza in genere assai debole (i pensionati, in particolare). La riorganizzazione delle predette direzioni provinciali era quindi un problema, insieme, urgente, moralmente doveroso e di non facile soluzione sul piano dei rapporti centro-periferia. La soluzione adottata è stata quella delle creazione di un'autonoma "direzione generale dei servizi periferici del tesoro" che - grazie all'opera di elaborazione di un'apposita commissione - è stata organizzata subito dopo l'entrata in vigore della legge, con decreto del Presidente della Repubblica 26 settembre 1985 (25).

Per il resto, è stata conferita delega al Governo per l'emanazione di norme aventi valore di legge ordinaria per la semplificazione dei sistemi di ordinazione e pagamento della spesa statale, per l'accelerazione della liquidazione delle pensioni dei dipendenti dello Stato (26). È stato istituito presso la direzione generale del tesoro, un consiglio di 10 esperti, presieduto dal ministro del tesoro, per le analisi e le previsioni finanziarie, valutarie e di pubblico indebitamento (il ministro è anche autorizzato, per lo svolgimento dei compiti del suo dicastero, a stipulare contratti di consulenza con esperti di chiara fama, enti e società specializzate) e sono stati aumentati gli organici del personale amministrativo della Corte dei conti.

d) Nella precedente relazione (27), sono state richiamate le vicende relative alle proroghe (28) della legislazione sul mezzogiorno, alla soppressione e messa in liquidazione della "Cassa", alla istituzione, dopo la figura del commissario liquidatore, di un commissario governativo per l'attuazione, in via temporanea, di taluni interventi.

La nuova disciplina organica, dopo un cospicuo numero di proroghe, è stata finalmente introdotta con

(25) La legge prevede l'aumento delle dotazioni organiche cumulative dell'amministrazione centrale e delle direzioni provinciali del tesoro, rispettivamente, fino ad un massimo di 1.000 e di 3.300 unità.

(26) Alla delega è stata data parziale attuazione con il d.P.R. 19 aprile 1986, n.138.

(27) Vol. I, pp. 606 e seguenti.

(28) Il termine del 31 dicembre 1980 (a parte tre decreti-legge non convertiti: rispettivamente, n. 54 del 26 febbraio 1983, n. 401 del 31 luglio 1984 e n. 597 del 6 novembre 1985), è stato prorogato, prima dell'entrata in vigore della legge 1 marzo 1986 n. 64 sull'intervento organico, otto volte, con i seguenti provvedimenti:

a) al 30 novembre 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 e la successiva si riferiscono alle disposizioni del t.u. n.218 del 1978 e successive modificazioni e integrazioni e delle altre leggi riguardanti i territori meridionali, contenenti l'indicazione del termine del 31 dicembre 1980 (già prorogato), con eccezione del primo comma dell'articolo 20 del citato testo unico relativo alla Cassa del Mezzogiorno, soppressa e posta in liquidazione, a partire dal 1 agosto 1984, con d.P.R. 6 agosto 1984.

h) alla data di entrata in vigore della nuova disciplina organica dell'intervento straordinario nel mezzogiorno (decreto-legge 6 gennaio 1986 n. 2, convertito, con modificazioni, nella legge 7 marzo 1986 n. 60). Anche la nuova legge n. 64 del 1986 proroga le disposizioni del t.u. n.218 del 1978 etc. fino al 31 dicembre 1983, disponendo per la compilazione di un nuovo t.u. Le vecchie norme saranno, naturalmente, applicabili per quanto non previsto dalla nuova legge e ove con essa compatibili (articolo 17).

la legge 1° marzo 1986 n. 64, la quale prevede una durata novennale del nuovo intervento straordinario (1985-1993) e un apporto finanziario complessivo di 120.000 miliardi; detta norme circa la formulazione del programma triennale di sviluppo di cui alla legge n. 651 del 1983 e la sua attuazione mediante piani annuali (è previsto un "accordo di programma" con regioni, enti locali, soggetti pubblici e amministrazioni statali per gli interventi che richiedano la loro iniziativa integrata); reca disposizioni agevolative per le attività produttive.

Quanto alle strutture per l'attuazione dell'intervento, il coordinamento dell'azione pubblica complessiva nel mezzogiorno (intervento straordinario e intervento ordinario) è affidato al Presidente del Consiglio dei Ministri e, per sua delega, al ministro per gli interventi straordinari nel mezzogiorno; nell'ambito della Presidenza Consiglio dei ministri è istituito - come già si è detto - il Dipartimento per il mezzogiorno "per l'espletamento di tutte le funzioni previste dalla legislazione vigente, ivi comprese quelle relative alla valutazione economica dei progetti da inserire nei piani annuali di attuazione"; infine, all'attuazione degli interventi previsti dalla nuova legge concorrono un'"Agenzia per la promozione dello sviluppo del mezzogiorno", e una serie di enti, già collegati con la "Cassa", di cui si dispone il riordinamento.

L'"Agenzia" - che ha personalità giuridica e subentra nei rapporti giuridici e finanziari facenti capo alla soppressa Cassa - è gestita da un apposito comitato (composto del presidente e di 7 membri nominati per un triennio), ha un suo collegio dei revisori ed è sottoposta alle direttive e alla vigilanza del ministro per gli interventi straordinari nel mezzogiorno. I suoi interventi sono limitati al finanziamento delle attività di partecipazione, assistenza e formazione svolte dagli enti sopra indicati, alla concessione delle agevolazioni finanziarie previste dalla legge e al finanziamento dei progetti regionali e interregionali d'interesse nazionale.

Viene così introdotta una formula organizzativa pubblica già in passato proposta per la "Cassa" (29), sulla cui efficacia appare prematuro ogni giudizio.

e) Nel quadro dell'analisi dell'organizzazione dei pubblici poteri un breve cenno va anche fatto alle leggi 4 giugno 1985 n. 281 e 26 maggio 1986 n. 86, che riguardano, peraltro, organismi diversi.

Con il primo provvedimento vengono dettate nuove norme sull'ordinamento della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), sulla identificazione dei soci delle società con azioni quotate in borsa e sull'attuazione di talune direttive CEE in materia di mercato dei valori mobiliari; la legge reca anche disposizioni per la tutela del risparmio. S'intende così potenziare, anche attraverso il conferimento della personalità giuridica, un organismo che, come il Garante dell'editoria e l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private (ISVAP) (30), è chiamato a svolgere funzioni con alto grado d'imparzialità e che nel recente passato ha mostrato difficoltà di funzionamento.

L'altro provvedimento riguarda la ristrutturazione dei ruoli dell'ANAS, presso la quale vengono istituiti i ruoli dei geologi e degli architetti, e operato un decentramento di competenze ai funzionari dirigenziali assegnati ai compartimenti dell'azienda (presso i quali vengono istituiti comitati tecnici amministrativi, con funzioni consultive), che dovrebbe condurre ad una maggiore rapidità nell'attuazione dei programmi d'intervento dell'azienda stessa (31). Viene così, potenziato per l'ANAS il tradizionale modello aziendale, dal quale, come è noto, è invece uscita l'azienda delle Ferrovie dello Stato (32).

f) È infine da ricordare che, con norma organizzativa (33) inserita nella legge finanziaria per il 1986 (articolo 12 comma 6), è stata disposta la fusione dell'IRVAM (Istituto per le ricerche e le informazioni di

(29) Si veda, in proposito, la relazione della Corte per l'esercizio 1981, vol. I, pp. 561 e seguenti. In tema di agenzie, si veda anche quella prevista dal regolamento CEE n. 2202 del 17 luglio 1984 e dall'art. 18 comma nono della legge finanziaria per il 1984 per lo svolgimento di controlli e interventi nel quadro del regime di aiuti comunitari alla produzione di olio di oliva. (Si veda, per ulteriori dettagli, a quest'ultimo riguardo, il capitolo dedicato al ministero dell'agricoltura e delle foreste).

(30) Si vedano in proposito le relazioni della Corte, rispettivamente, per gli esercizi 1981 (vol. I, p. 556 e vol. II, parte prima p. 38 ss.) e 1982 (vol. I, p. 489 ss. e vol. II, parte prima 562 e ss.).

(31) Si veda pure, *infra*, il capitolo dedicato all'ANAS.

(32) Sulla problematica della riforma delle aziende statali, di veda la relazione della Corte per il 1983, vol. I, pag. 362 e seguenti.

(33) Si veda retro, nella parte I, sez I della presente relazione, il cap I, ("Bilancio ed ordinamento contabile").

mercato e la valorizzazione della produzione agricola) e dell'ITPA (Istituto di tecnica e propaganda agraria) in un unico ente di natura pubblico-economica (del quale peraltro la legge non prevede la denominazione). La fusione dei due enti nei termini predetti, da attuare con decreto del Presidente della Repubblica, viene così a sganciare i medesimi dalla disciplina del parastato, cui sono soggetti gli enti di ricerca.

3. La situazione degli uffici statali. Le tecniche di amministrazione.

Tra l'attesa di una riforma generale o di riordinamenti di singole amministrazioni e le nuove strutture che vengono episodicamente create, la situazione generale degli uffici statali continua a presentare caratteri di diffusa inefficienza, che raggiungono in taluni casi l'autentico degrado o la paralisi (34).

La Corte ha ripetutamente sottolineato - e del resto i capitoli più avanti dedicati alle singole amministrazioni ne offrono ulteriore conferma - quelle che possono considerarsi disfunzioni prevalentemente esterne, quali duplicazioni o intersezioni di competenze tra le varie amministrazioni (specialmente in materia di produzione e scambi e in materia ambientale), creazione di nuove strutture senza raccordi con le vecchie, riordinamenti di organismi inadeguati rispetto alle esigenze della loro efficienza, ultrattività e incertezza operativa di organismi soppressi (al caso, già visto, della Cassa per il mezzogiorno è da aggiungere quello della "Gestione della soppressa azienda per le foreste demaniali) (35), marcata atonia rispetto ad esigenze di coordinamento poste dalla presenza delle regioni e dagli impegni comunitari; elefantiasi dei procedimenti (tanto a livello normativo quanto nella loro attuazione pratica), le cui dimensioni - nonostante i tentativi fatti qua e là per semplificarli - sembrano talora un fine in sé e non un momento servente rispetto ai risultati; un ricorso alla formula collegiale che, se da un lato assicura una più adeguata valutazione e composizione di interessi concorrenti, può dall'altro trasformarsi in meccanismo di deresponsabilizzazione degli ordinari apparati burocratici (36).

Ciò che tuttavia in questa sede si ritiene opportuno sottolineare è la mancata attivazione o il debole sviluppo dei meccanismi *interni* alla Pubblica amministrazione, e cioè la carente funzione di autocorrezione delle amministrazioni, che impedisce di raggiungere risultati pur consentiti da strumenti operativi esistenti.

Alla mancata conformazione della dirigenza al modello tracciato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 si è già accennato: ad essa sono legati l'assenza di direttive generali, di programmi di massima e di scale di priorità per l'azione da svolgere, previsti dal primo comma dell'articolo 3 del predetto decreto, e le carenze nell'esercizio del potere di annullamento, revoca o riforma degli atti dirigenziali (articolo 3 comma terzo), nell'esercizio del potere di delega ai dirigenti (articolo 14 comma secondo) e in quello della delega di attribuzioni da organi centrali a organi periferici (articolo 14 comma terzo). Una qualche funzione di coordinamento interno viene svolta, in via di fatto, dai gabinetti ministeriali, con i limiti derivanti dalla loro posizione (a parte è il caso dei ministeri per i quali è previsto un segretario generale: ministero degli affari esteri e ministero della difesa).

Quanto agli "uffici organizzazione" - rilanciati in seguito al citato *Rapporto* del ministro per la funzione pubblica e incaricati, in particolare, di rilevare la produttività degli uffici (37) - la mancata disponibilità di personale specializzato (tecnici dell'organizzazione, analisti, statistici, etc.) ha finora impedito il raggiungimento di apprezzabili risultati, in particolare per quanto riguarda il rilevamento della produttività, che ora si progetta di eseguire con la collaborazione di organismi esterni all'amministrazione(38).

(34) Si vedano, per esempio, i capitoli dedicati ai Ministeri delle finanze, dell'industria, commercio e artigianato, della marina mercantile.

(35) Si veda, *infra*, l'appendice al capitolo dedicato al ministero dell'agricoltura e delle foreste.

(36) Si veda, il capitolo dedicato al ministero del turismo e dello spettacolo.

(37) Circolare del 21 luglio 1980 n. 8939.

(38) Si veda la "Relazione sullo stato della P.A. per il 1984", curata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento per la funzione pubblica, p. 172. Si tratta del sottoprogetto "Controllo sull'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa", che fa parte di un progetto per migliorare la funzionalità e l'efficienza della pubblica amministrazione.

. La funzione ispettiva, com'è noto, è stata ridefinita dall'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, ed è rivolta, specialmente, a verificare la razionale organizzazione dei servizi, l'adeguata utilizzazione del personale e l'andamento generale degli uffici, tenendo anche conto delle segnalazioni o dei suggerimenti eventualmente formulati dai cittadini o dalle organizzazioni di categoria. L'esercizio della predetta funzione, tuttavia, risulta in generale inadeguato, ora per carenze di personale ora per insufficienza di mezzi finanziari per le relative missioni. Discorso a parte merita peraltro lo svolgimento dei compiti dell'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato, del quale sono pervenuti alla Corte numerosi documenti di sintesi relativi a verifiche compiute nel corso del 1985(39).

Carente continua anche a dimostrarsi la vigilanza su enti, che si riduce a pronunce, spesso tardive, sui bilanci e sui conti consuntivi (e ritardi si riscontrano anche nell'erogazione dei fondi destinati a tali enti, con conseguenti indebitamenti di questi ultimi, il cui costo finisce col ricadere sul bilancio dello Stato) (40).

Quanto all'impiego del personale, il problema - nonostante i provvedimenti sull'occupazione giovanile, che non hanno soddisfatto le esigenze di talune amministrazioni (41) - investe sia le obiettive carenze di dipendenti specie nei ruoli tecnici (medici, biologi, ingegneri, architetti, statistici, analisti, restauratori) sia la loro non razionale distribuzione tra gli uffici. Gli incentivi per una maggiore produttività del personale (previsti dagli accordi sindacali 1982-1984) o non sono stati attivati o si sono ridotti ad un salario accessorio per la mera presenza in ufficio (presidiata dalla diffusione di strumenti automatizzati per la rilevazione del rispetto dell'orario di lavoro) o hanno sortito effetti limitati allo smaltimento di pratiche arretrate. Può quindi concludersi che i fini di produttività e rendimento delineati dalla legge n.312 del 1980 (articolo 22) sono ancora lontani dall'essere raggiunti (42).

Del resto, scarsa appare, in generale, l'attenzione dedicata ai problemi di qualificazione e di aggiornamento del personale (modesti gli stanziamenti a tal fine, talora incompletamente utilizzati, modesta partecipazione ai corsi); e il sempre maggiore "carico sociale" del pubblico impiego (precariato, del quale, mentre si prevede la sistemazione, si creano le premesse di un suo "eterno ritorno"; sistemazione di personale dimesso da aziende private al di fuori di piani rigorosi di riqualificazione e utilizzazione produttiva) non può che aggravare la situazione.

L'impiego, infine, delle tecnologie informatiche automatizzate, pur diffuso in seno alla pubblica amministrazione (43) e sul quale la Corte si è particolarmente soffermata nella relazione precedente (44) continua ancora a servire per compiti prevalentemente interni (contabilità, gestione del personale) piuttosto che per funzioni di semplificazione dei procedimenti (non sempre facile, invero, a causa della rigidità delle norme procedurali) di erogazione di servizi ai cittadini.

(39) Le visite ispettive svolte dall'Ispettorato generale di finanza nel 1985 - riguardanti in prevalenza la gestione degli uffici periferici dello Stato e di organismi pubblici (in particolare delle unità sanitarie locali) - hanno posto in evidenza, - oltre a diffuse irregolarità di tipo contabile - mancata osservanza dell'orario di servizio, carenze nell'amministrazione del personale, inadeguatezza, eccedenza o cattiva distribuzione del medesimo, limitatezza e inidoneità dei locali, necessità di maggiore coordinamento tra uffici, inutilizzazione di apparecchiature tecniche e scientifiche costose (specie nelle USL).

In particolare, per le risultanze di verifiche condotte dal predetto Ispettorato generale presso taluni Ispettorati del lavoro, si veda il capitolo dedicato al ministero del lavoro e della previdenza sociale.

(40) Si veda, in proposito, il capitolo dedicato agli enti pubblici non territoriali.

(41) Si vedano, per esempio, il capitolo dedicato al ministero della difesa, dove sono stati disertati i concorsi per i ruoli tecnici, e quello dedicato al ministero del lavoro e della previdenza sociale.

(42) Si veda, per maggiori dettagli, il capitolo successivo, dedicato ai problemi del personale della P.A.

(43) Per una visione delle risorse di automazione nell'amministrazione dello Stato e della relativa spesa al 31 dicembre 1984, si veda il recente volume curato dal Provveditorato generale dello Stato, dal titolo "L'automazione nell'amministrazione dello Stato", Roma, 1985.

(44) Si veda in proposito il vol. I, pp. 603 e seguenti.

PAGINA BIANCA

Capitolo III

PERSONALE

1 - Considerazioni generali

Nel corso del 1985, è continuato il processo di attuazione del "sistema" normativo dell'impiego pubblico in generale e di quello statale in particolare, quali delineati dalla legge 11 luglio 1980 n.312 (e dalle altre leggi di settore) e dalla legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983 n.93. L'attuazione procede nella cornice dei "patti sociali" triangolari del 1983 (c.d. "accordo Scotti" del 22 gennaio) e del 1984 ("protocollo d'intesa" del 14 febbraio) (1).

Va detto di passaggio che la pratica di tali "patti" ha subito un momento di pausa, per motivi riguardanti, in particolare, la ricomposizione dei rapporti tra le confederazioni sindacali dopo le note vicende della "scala mobile" (2). Può qui osservarsi che, nei riflessi sul pubblico impiego, i "patti", da un lato, hanno costituito una sede polarizzante e, dall'altro, hanno rappresentato un livello di contrattazione (confederale) aggiuntivo rispetto a quelli previsti dalla legge-quadro; e tale livello ha finito col dettare i contenuti sostanziali della contrattazione di comparto (tanto privata quanto pubblica). Sul punto - senza entrare in una valutazione globale in un senso e nell'altro, resa del resto difficile dalla limitatezza dell'esperimento, e salva naturalmente la positività della standardizzazione di specifici istituti comuni all'impiego pubblico e a quello privato, come la "scala mobile", gli assegni familiari, l'orario di lavoro, la tutela giurisdizionale, etc. - è da registrare una, almeno momentanea, inversione di tendenza, nel senso che, per la nuova stagione contrattuale, l'iniziativa appare condotta dal settore pubblico.

Venendo, comunque, ai concreti e più rilevanti provvedimenti di attuazione della normativa sull'impiego statale, nel 1985 e più di recente sono stati adottati: a) i profili professionali del personale dei ministeri e del personale non docente della scuola primaria, secondaria e artistica, previsti sia dalla legge n.312 del 1980 sia dalla legge-quadro; b) il primo accordo intercompartimentale in applicazione dell'articolo 12 della legge-quadro, nel cui contesto è stato, in particolare, modificato il meccanismo dell'indennità integrativa speciale; c) l'accordo per la determinazione e composizione dei comparti di contrattazione collettiva di cui all'articolo 5 della predetta legge-quadro. È stata anche attuata una prima fase di contrattazione decentrata. Sono stati, inoltre, introdotti o previsti minori organismi centrali - come l'"Osservatorio del pubblico impiego" (con l'attribuzione delle relative funzioni alla "Commissione per il controllo dei flussi di spesa", resa permanente) (3) e l'"Osservatorio sulle pronunce giurisprudenziali in materia di pubblico impiego" (4) - incaricati di svolgere funzioni di ausilio nella gestione del personale della pubblica amministrazione.

(1) Si vedano, in proposito, le considerazioni svolte dalla Corte nella relazione per l'esercizio 1984, vol. I, pp. 610 e seguenti.

(2) Si veda, al riguardo, la relazione della Corte per il 1984, pp. 620 e seguenti.

(3) La Commissione per il controllo dei flussi di spesa è stata istituita, presso il Dipartimento della funzione pubblica, con decreto ministeriale 10 luglio 1984. L'articolo 11 della legge 22 agosto 1985 n. 444, nell'attribuirle le funzioni di "Osservatorio del pubblico impiego", le ha conferito il compito di rilevare le carenze degli organici delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, degli enti di diritto pubblico, delle province, dei comuni e delle unità sanitarie locali, e di formulare le previsioni delle cessazioni dall'impiego del successivo triennio; e ciò con un documento, in cui siano anche indicati i contingenti numerici, distinti per qualifica e per sedi lavoro, eccedenti gli organici. Il quadro delle predette carenze organiche dovrà essere pubblicato ogni due anni dal Ministro della funzione pubblica. (Si veda, in proposito, la circolare del ministro per la funzione pubblica 24 agosto 1985 n. 31622/5/4/181).

(4) Si veda l'articolo 22 dell'accordo interdipartimentale recepito con decreto del Presidente della Repubblica 1 febbraio 1983 n. 13. Questo "Osservatorio", del quale è prevista l'istituzione presso il Dipartimento per la funzione pubblica, dovrà pubblicare dati e rapporti specifici con cadenza quadrimestrale.

In questa serie d'interventi s'intersecano e sovrappongono fasi della contrattazione collettiva e tempi di attuazione di istituti generali del quadro normativo. Nel susseguirsi, poi, delle discipline diverse di qualcuno di tali istituti, la Corte ha dovuto dichiarare non conformi a legge provvedimenti che non tenevano conto dell'intervenuto mutamento legislativo: ciò è avvenuto per i decreti relativi ai "profili professionali" del personale dei ministeri e del personale non docente degli istituti statali d'istruzione primaria, secondaria e artistica.

Accanto alle contraddizioni che toccano il pubblico impiego e segnatamente l'impiego statale, non soltanto nella fase di attuazione del sistema normativo ma - com'è stato ripetutamente sottolineato nelle precedenti relazioni - già nella fase ideativa, si pongono e si accentuano ulteriori aporie, dovute, da un lato, ad esigenze proprie della gestione del bilancio e, dall'altro, al "carico sociale" che il pubblico impiego è chiamato a sostenere: così, col "blocco delle assunzioni", disposto dalle leggi finanziarie, coesiste l'esigenza, normativamente codificata, di sistemazione del personale precario (specie nei settori scolastico e sanitario), dei giovani di cui alla legge n. 285 del 1977 e, da ultimo, dei dipendenti di aziende in crisi fruenti di prestazioni straordinarie di cassa integrazione guadagni (legge 22 agosto 1985 n. 444). E, in prospettiva, nell'intento di ridurre l'area della disoccupazione giovanile e di soddisfare esigenze sociali dell'elemento umano utilizzato dalla pubblica amministrazione, si prevede l'introduzione generalizzata del lavoro a tempo parziale (5).

Se, per un verso, il pubblico impiego, come strumento di pubblica amministrazione, è costretto ad operare in un quadro di strutture organizzative abbesognevole di riforma, esso postula, per altro verso, il riassorbimento dei fenomeni scompaginanti che hanno origine nel suo interno (provocati da leggi settoriali, norme transitorie di favore, slittamenti verso l'alto, etc.) e la predisposizione di piani per l'adeguata utilizzazione del suo "carico sociale".

Sembra, infine, interessante segnalare, a conclusione di queste notazioni generali, la persistente tendenza all'allargamento delle aree di disciplina atipica o di privatizzazione del pubblico impiego: basterà indicare a questo fine, come più recenti - dopo la creazione della CONSOB e dell'ISVAP, che hanno assorbito funzioni prima ministeriali - i casi del rapporto di lavoro del personale dell'ente ferrovie dello Stato (legge 17 maggio 1985 n.210), dell'IRVAM (Istituto per le ricerche e le informazioni di mercato e la valorizzazione, della produzione agricola, fuso con l'ITPA - Istituto di tecnica e propaganda agraria - e trasformato in ente pubblico economico dalla legge finanziaria per il 1986), degli enti lirici (legge 13 luglio 1984 n. 312 da porre in relazione al disegno di legge sulle attività musicali e il teatro di prosa: atto Senato n.1634).

2 - L'attuazione della legge-quadro nel pubblico impiego

Considerazioni sull'impianto e sulla portata della legge-quadro sono state svolte nelle relazioni precedenti, sin dalla prima presentazione del relativo disegno di legge nell'VIII legislatura; a tali considerazioni, pertanto, si rinvia (6).

Va anche ricordato, per quanto attiene agli attuali contenuti della legge, che la Corte costituzionale, con la sentenza n.219 del 13 luglio 1984 - mentre ha confermato che la predetta legge, tendendo a realizzare, nel rispetto delle autonomie regionali e provinciali, quel contenuto essenziale di eguaglianza che è richiesto dall'assetto unitario della Repubblica e dal principio del buon andamento della pubblica amministrazione, ha valore di riforma economico-sociale - ha dichiarato la illegittimità 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 delle unità 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 peculiarità dell'ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto e dalle disponibilità del bilancio regionale. L'adeguamento delle norme dichiarate incostituzionali è stato realizzato con la legge 8 agosto 1985 n.426.

(5) Si veda il disegno di legge presentato al Senato dalla Repubblica il 20 novembre 1985 (atto n.1574).

(6) Si vedano le relazioni della Corte, a partire da quella relativa al 1978.

Sul piano dell'attuazione della legge, è da ricordare che essa è intervenuta quando ormai la tornata contrattuale per il 1982-1984 era, per la maggior parte, in fase conclusiva, sicchè la legge ha potuto trovare in quella sede limitata applicazione; mentre è stata pienamente applicata a quella "coda" contrattuale che si è chiusa nel 1984 (e persino nel 1986) (7).

Del dipartimento per la funzione pubblica, istituito con l'articolo 27 della legge-quadro e organizzato con decreto del Presidente della Repubblica 20 giugno 1984 n. 536, sono stati, in particolare, posti in evidenza i problemi di raccordo con organi con competenze contigue alla sua (IGOP, Provveditorato generale dello Stato) e ulteriori considerazioni circa il suo assetto e il suo funzionamento si trovano svolte nel capitolo della presente relazione dedicato alla Presidenza del consiglio dei ministri.

Le tappe attuative più recenti della legge-quadro sono, come già si è accennato, l'adozione dei profili professionali (articolo 18), il primo accordo intercompartimentale (articolo 12), la determinazione e composizione dei comparti di contrattazione collettiva (articolo 5), gli accordi decentrati.

Per le notazioni sui profili professionali si rinvia al successivo paragrafo 3, dedicato al "sottosistema" costituito dalla n.312 del 1980. Gli altri provvedimenti vengono qui esaminati in ordine logico.

Con il decreto del Presidente della Repubblica 5 maggio 1986 n.68 - che giunge a tre anni di distanza dall'emanazione della legge-quadro, precedendo, comunque, la stipulazione dei contratti per il triennio 1985-1987 - i dipendenti delle pubbliche amministrazioni indicati negli articoli 1 e 26 primo comma della legge-quadro (amministrazioni statali, regioni, enti locali, enti pubblici non economici) sono raggruppati nei seguenti otto comparti di contrattazione collettiva:

- 1) personale dei ministeri;
- 2) personale degli enti pubblici non economici;
- 3) personale delle regioni e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti, dei comuni, delle province, delle comunità montane, loro consorzi e associazioni;
- 4) personale delle aziende e delle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- 5) personale del servizio sanitario nazionale (8);
- 6) personale degli enti di ricerca e sperimentazione;
- 7) personale della scuola;
- 8) personale dell'università.

Il numero dei comparti di contrattazione pubblica - per ciascuno dei quali il predetto decreto del Presidente della Repubblica prevede la stipulazione di un solo accordo - viene così sostanzialmente a dimezzarsi rispetto a quello precedente, in armonia con i dichiarati fini di omogeneizzazione e perequazione cui è rivolta la legge quadro. È da tener presente che il personale della polizia di Stato è inquadrato in un suo specifico comparto (articoli 43 e 95 della legge 121 del 1981) che si aggiunge a quelli prima indicati.

Va notato, tuttavia, nel nuovo assetto, l'emergere di ulteriori comparti di contrattazione o l'articolarsi di altri in considerazione del carattere specifico di talune professionalità. Da un lato gli enti di ricerca e sperimentazione - prima inglobati, sia pure con particolari connotazioni, nel parastato - hanno ottenuto, ai fini in esame, un loro autonomo comparto; dall'altro, nell'ambito del comparto del servizio sanitario nazionale, è stata istituita un'apposita area negoziale per la professionalità medica, concernente i medici chirurghi e veterinari che assumano, nell'esercizio della loro attività, una personale responsabilità a norma di legge.

Quanto alla prima disciplina intercompartimentale degli istituti contemplati dall'articolo 12 della legge-quadro - riguardante l'occupazione in seno alla pubblica amministrazione, l'orario e l'organizzazione del lavoro, la produttività e l'efficienza, la ristrutturazione retributiva, le relazioni sindacali - essa è stata formulata con l'accordo del 18 dicembre 1985, recepito con il decreto del Presidente della Repubblica 1

(7) Si vedano i capitoli dedicati al personale della pubblica amministrazione nelle relazioni per il 1983 (vol.I, pp.373 e seguenti) e per il 1984 (vol.I, pp.632 e seguenti) nonché il paragrafo 5 di questo capitolo.

(8) La legge 7 marzo 1985, n.97, ha disposto - con norma poi ripresa dal decreto del Presidente della Repubblica n.68 del 1986 - che il personale degli istituti zooprofilattici sperimentali faccia parte del comparto sanitario.

febbraio 1986 n.13. L'accordo si riferisce al periodo 1 gennaio 1985 - 31 dicembre 1987. In linea di massima, gli effetti economici conseguenti decorrono dal 1° gennaio 1986 e si protraggono fino al 30 giugno 1988.

All'accordo sono allegati codici di autoregolamentazione del diritto di sciopero, che, con formulazioni più o meno estese, rispondono ai requisiti minimi prescritti dall'articolo 11 della legge-quadro(9).

Particolare significato hanno, nei vari campi disciplinati dall'accordo, le clausole relative alla programmazione della politica del lavoro nel settore pubblico (sono, fra l'altro, previsti un piano triennale di occupazione predisposto dal Governo, nonché progetti speciali occupazionali delle amministrazioni pubbliche, finalizzati alla realizzazione di nuovi servizi o al miglioramento di quelli esistenti); le clausole riguardanti la riduzione graduale dell'orario settimanale di lavoro (fino a raggiungere le 36 ore settimanali in tutti i settori), l'articolazione dell'orario, i sistemi di controllo, il lavoro straordinario; quelle che prevedono progetti-pilota finalizzati al recupero della produttività. Per quanto attiene alla ristrutturazione retributiva, importanza centrale rivestono la modifica del meccanismo dell'indennità integrativa speciale (esaminata più avanti, nel paragrafo 4) e l'impegno a definire sistemi di riconoscimento delle anzianità che affievoliscano gli attuali automatismi ed escludano valutazioni di anzianità pregresse già realizzate con gli accordi precedenti. In tema di relazioni sindacali, infine, per la composizione dei conflitti collettivi di lavoro di grande rilievo è prevista una "commissione nazionale di valutazione", composta da tre membri scelti dal Consiglio superiore della pubblica amministrazione.

In ordine alla contrattazione decentrata (che l'articolo 14 della legge-quadro consente, nell'ambito degli accordi "generali" (intercompartimentali e di comparto), per singole branche di 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, nonché per tutte le altre misure volte ad assicurare l'efficienza degli uffici) si ricorda che la Presidenza del consiglio dei ministri, con circolare del 2 aprile 1984 n.8551, ha emanato le istruzioni previste dall'articolo 15 dell'accordo di cui al decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983 n.344 per una corretta ed uniforme conduzione del procedimento di stipulazione dei predetti accordi.

Accordi decentrati, soprattutto in tema di organizzazione del lavoro e di maggiorazione del "compenso incentivante", sono stati stipulati nel corso del 1985 in pressochè tutte le amministrazioni (10). Nuovi specifici compiti per tale livello di contrattazione, nella cornice del citato articolo 14 della legge-quadro, sono previsti dal decreto sulla determinazione dei comparti (articolo 6 comma nono) e dall'accordo intercompartimentale (articolo 2 comma 4, articolo 7 commi quinto e sesto, articolo 14 comma secondo, etc.).

Circa l'attuazione degli accordi di comparto per il triennio 1982-1984 - i cui contenuti sono stati illustrati nella relazione relativa al 1983 - i miglioramenti salariali da essi previsti sono stati corrisposti secondo lo scaglionamento temporale stabilito (1° gennaio 1983,; 1° gennaio 1984, 1° gennaio 1985).

I meccanismi "incentivanti" (previsti dagli articoli 10, 11 e 12 dell'accordo recepito con il decreto del Presidente della Repubblica n.344 del 1983) meritano invece un discorso più articolato, che sarà fatto nel paragrafo 5.

Nel chiudere queste considerazioni sull'attuazione della legge-quadro sul pubblico impiego e della disciplina contrattuale sulla sua base concordata (11), va rilevato come notevole sia il ritardo nel rinnovo dei contratti di comparto per il periodo 1985-1987. Ai sensi dell'articolo 6 della legge predetta, le delegazioni devono iniziare le trattative per il rinnovo "almeno otto mesi prima della scadenza dei precedenti accordi e devono formulare una ipotesi di accordo entro quattro mesi dall'inizio delle trattative". Gli accordi precedenti sono scaduti il 31 dicembre 1984, sicchè le nuove trattative avrebbero dovuto avere inizio nel maggio 1984, quando, in realtà era ancora in corso di stipulazione una "coda" dei vecchi contratti. Sul ritardo

(9) I codici di autoregolamentazione del diritto di sciopero, ai sensi dell'articolo 11, penultimo comma, della legge-quadro, devono in ogni caso prevedere: a) l'obbligo di preavviso non inferiore a 15 giorni; b) modalità di svolgimento dello sciopero tali da garantire la continuità delle prestazioni indispensabili, in relazione alla essenzialità dei servizi, per assicurare il rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente tutelati.

(10) Si vedano, *infra*, i capitoli dedicati alle singole amministrazioni.

(11) Per l'applicazione della legge-quadro sul pubblico impiego nelle regioni, si vedano gli appositi capitoli della presente relazione; per la sua applicazione negli enti locali, si veda la relazione, imminente, dell'apposita Sezione della Corte dei conti.

della contrattazione - iniziata solo di recente - hanno influito, accanto alle modeste possibilità di miglioramenti retributivi offerte dalle leggi finanziarie, l'attenzione dedicata alla preliminare determinazione del numero dei comparti e all'accordo intercompartimentale.

Per il resto, in un giudizio complessivo sull'attuazione della legge-quadro, è da notare che, sebbene siano stati adottati provvedimenti fondamentali per la gestione e funzionamento del nuovo sistema normativo del pubblico impiego, restano ancora da attuare istituti come l'estensione delle norme di cui alla legge 20 maggio 1970 n.300 (c.d. statuto dei lavoratori) e le norme per la tutela giurisdizionale del pubblico impiego ispirate ai principi di tale "statuto" e alle norme sul processo del lavoro. È significativa, a quest'ultimo proposito, la sentenza della Corte costituzionale 28 giugno 1985 n.190, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 21 ultimo comma della legge 6 dicembre 1971 n.1034, istitutiva dei T.A.R., nella parte in cui, limitando l'intervento d'urgenza del giudice amministrativo alla sospensione dell'esecutività dell'atto impugnato, non consente al giudice stesso di adottare, nelle controversie patrimoniali in materia di pubblico impiego sottoposte alla sua giurisdizione esclusiva, i provvedimenti di urgenza che appaiano secondo le circostanze più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito, quante volte il ricorrente abbia fondato motivo di temere che, durante il tempo necessario alla prolazione della pronuncia di merito, il suo diritto sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile.

Ciò che però - nella visione globale degli scopi della legge (che mira alla omogeneizzazione delle posizioni giuridiche, alla perequazione e trasparenza dei trattamenti economici e all'efficienza amministrativa) e tenute anche presenti le osservazioni svolte nel paragrafo successivo circa l'attuazione della legge 312 - è comunque da impedire, è che, alla fine, quello attuato si dimostri un mero sistema di forme e di procedimenti, i cui contenuti siano scompagnati da una legislazione (c.d. "leggine") di settore al fuori del quadro negoziale. Di una tenenza in questo senso, invero, non mancano gli esempi (12).

3 - L'attuazione della legge 11 luglio 1980 n.312

Nelle precedenti relazioni sono state richiamate le vicende che, a conclusione di uno svolgimento che ha in un primo momento interessato gli enti pubblici e le regioni, hanno portato alla introduzione di livelli retributivo-funzionali anche nell'impiego statale; operazione che ha inteso rispondere alla esigenza, altra volta affrontata in epoca prerепubblicana, di liberare l'impiego statale dalle strettoie dei ruoli, delle carriere e delle loro implicazioni giuridico-economiche e di rendere più facilmente gestibile il sistema. Sono state svolte considerazioni sull'impianto generale della legge 11 luglio 1980 n.312 e posti in evidenza, accanto agli aspetti positivi, anche alcune soluzioni che sembrano contraddire, nello stesso contesto, i principi ai quali la legge espressamente si ispira.

Nel corso della lunga stasi attuativa della legge, sono stati anche indicati la serie di rimaneggiamenti normativi (sostituzioni, integrazioni, estensioni, proroghe, abrogazioni, ritorno a norme precedenti) che essa ha subito, anche in punti fondamentali, ed è stato sottolineato anche il processo d'involuzione e di "ritorno all'antico" che l'ha toccata, nel duplice senso di ripristino delle vecchie qualifiche per qualche amministrazione e di allungamento del numero delle "qualifiche funzionali" da essa introdotta o di un loro sdoppiamento (13).

Particolarmente lungo è stato il ritardo attuativo per i "profili professionali" (d'importanza capitale per la effettiva sostituzione del vecchio sistema), la cui prima identificazione, ai sensi dell'articolo 3 della legge, avrebbe dovuto essere compiuta entro un anno dall'entrata in vigore della legge medesima (14). Essi

(12) Si vedano i paragrafi 3, 5 e 6.

(13) Si vedano, nelle relazioni della Corte a partire da quella relativa al 1980, i capitoli generali dedicati al personale nonché i capitoli relativi alle singole amministrazioni; si veda pure *infra*.

(14) I profili professionali del personale non docente delle università sono stati identificati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 settembre 1981.

sono stati invece adottati con i decreti del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1984 n. 1219 (personale dei ministeri) e con il decreto del Presidente della Repubblica 7 marzo 1985 n. 588 (personale non docente degli istituti statali d'istruzione primaria, secondaria e artistica).

La Corte ha dichiarato non conformi a legge i due provvedimenti, in quanto l'identificazione dei profili professionali e delle mansioni del personale interessato non è avvenuta in base alla contrattazione collettiva e con i procedimenti disciplinati dalla legge-quadro, bensì ad opera della commissione paritetica prevista dall'articolo 10 della legge n. 312 del 1980 ed in forza del dettato degli articoli 3 comma terzo e quarto e 45 della stessa legge, non più in vigore all'epoca di emanazione dei provvedimenti, perchè abrogati appunto dalla legge-quadro; ed è, comunque, avvenuta senza l'osservanza del procedimento di contrattazione collettiva stabilito dall'articolo 9 della legge 22 luglio 1975 n. 382 (15).

In seguito - avendo il Consiglio dei ministri, nella seduta del 6 agosto 1985, risolto, ai sensi dell'articolo 25 secondo comma del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, che i due provvedimenti dovessero aver corso - le Sezioni riunite della Corte ne hanno ordinato la registrazione previa apposizione del visto con riserva (16).

Per ciò che attiene ai contenuti dei provvedimenti, merita attenzione soprattutto quello relativo al personale ministeriale, col quale vengono individuati 285 "profili".

Per ciascuno di questi viene indicata la qualifica funzionale cui inerisce, i contenuti di professionalità, i requisiti culturali, i requisiti di specializzazione, le modalità di accesso, la mobilità orizzontale e verticale, la idoneità ad utilizzare strumenti, il grado di autonomia, il tipo di responsabilità.

I 285 profili, mentre completano il nucleo centrale del sistema della legge 312 e vengono a sostituirsi ad un numero di "ruoli" di gran lunga maggiore, potrebbero essere considerati la mappa delle professionalità presenti nell'amministrazione statale. Sotto quest'ultimo aspetto, tuttavia, essi non rispecchiano neppure la realtà di un'amministrazione "allo stato degli atti", sulla quale pur tendevano a modellarsi. Per un verso, infatti, appaiono superflui (o quasi) i profili relativi alla I, alla II e alla III qualifica funzionale, delle quali l'una non ha presenze e le altre due hanno subito un processo di svuotamento, cui potrebbe ulteriormente contribuire uno "scivolamento" proprio in sede di inquadramento definitivo del personale sulla base dei profili; per l'altro verso, essi appaiono insufficienti, giacchè non solo non abbracciano l'area della IX qualifica (istituita con il decreto-legge 28 gennaio 1985 n. 9 convertito nella legge 24 marzo 1985 n. 78, come norma "extravagante" di un provvedimento che ha per oggetto l'interpretazione autentica del quarto comma dell'articolo 4 della legge 11 luglio 1980 n. 312) ma non abbracciano professionalità nuove di cui l'amministrazione ha bisogno e per le quali è costretta a rivolgersi sempre più ad esperti esterni.

Queste considerazioni sulla inadeguatezza dei profili pongono anche in evidenza l'ampliarsi del numero delle qualifiche funzionali per effetto di provvedimenti legislativi (o anche di provvedimenti amministrativi che essi consentono) (17). Se a ciò si aggiunge che taluni profili sono determinati direttamente dalla legge insieme con le qualifiche funzionali nelle quali vanno a collocarsi (18); che nell'ambito dei profili, alcuni riproducono le qualifiche delle vecchie carriere (19); che per qualche amministrazione è stato ripristinato il vecchio sistema delle promozioni mentre per le altre lo stesso risultato viene ottenuto attraverso "scivolamenti" in sede transitoria, riserve di posti di ampiezza eccessiva, riconoscimenti ripetuti della medesima anzianità, riconoscimenti di anzianità convenzionali, si deve concludere che la riforma operata con

(15) Deliberazioni della Sezione del controllo del 28 giugno 1985 nn. 1569 e 1570. La Sezione, nel motivare il rifiuto, ha anche rilevato come la possibilità (contemplata per i profili professionali del personale ministeriale nn. 234 e 235: funzionario tributario - VIII qualifica e collaboratore tributario - VII qualifica) che tali funzionari irrogino sanzioni, si ponga in contrasto con le norme di legge che attribuiscono in via ordinaria tale potere all'intendente di finanza; e come, con riguardo ai profili del personale non docente della scuola, il collocamento nella III qualifica funzionale del profilo "accudienti di convitto" contrasti con l'articolo 46 della legge n. 312, che inserisce tali dipendenti, da soli, nella II qualifica funzionale.

(16) Si vedano le deliberazioni delle SS.RR. 25 settembre 1985 nn. 51 e 52.

(17) Con decreto del Ministro dell'interno 18 luglio 1985 - in sede di determinazione dei profili professionali dei ruoli del personale della polizia di stato che espleta attività tecnico-scientifica o tecnica - ai livelli 6° e 8° sono stati, rispettivamente, aggiunti, i livelli 6° bis e 8° bis.

(18) Si veda la tabella allegata alla legge 8 agosto 1985 n. 455, recante disposizioni relative al personale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

(19) Si vedano, per esempio, la legge n. 455 del 1985 nonchè il decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982 n. 340.

la legge 312, più che allontanarsi dal precedente sistema, rischia di ritornarvi, attraverso una operazione assai onerosa.

Per il resto - per quanto riguarda cioè gli istituti della legge 312 non ancora attuati e in parte condizionati dall'adozione dei profili - si fa rinvio alle precedenti relazioni (20). Si segnala che le operazioni di inquadramento del personale sulla base dei profili sono ancora nella fase iniziale.

4 - L'occupazione giovanile

Nella precedente relazione è stato posto in evidenza come, per superare il punto morto cui si era pervenuti (21) nell'attuazione delle norme sull'occupazione giovanile in seno alla pubblica amministrazione (susseguitesi a partire dalla legge 1 giugno 1977 n.285), siano state emanate le leggi 16 maggio 1984 n.138 e 22 dicembre 1984 n.894.

Giova ricordare che la legge n.138 ha introdotto nuove e diverse procedure per la definitiva sistemazione del predetto personale, disciplinando, in una visione globale, la copertura dei posti disponibili sia presso le amministrazioni dello Stato sia presso le regioni, gli enti locali, le unità sanitarie locali, etc.

Sotto il profilo che qui interessa - e cioè l'occupazione giovanile nelle amministrazioni statali - la legge intende perseguire: l'immediata utilizzazione dei posti riservati ai giovani dall'articolo 26 - quinquies della legge n.33 del 1980; la cessazione della riserva dei posti che non sia possibile coprire con i criteri dettati da quest'ultima legge; il collocamento dei giovani nei ruoli in soprannumero, qualora manchino posti; la mobilità da un'amministrazione all'altra degli idonei nei concorsi di cui all'articolo 26-ter della stessa legge n.33 del 1980.

Nel corso del 1984 hanno avuto 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 (sono stati emanati 35 bandi di concorso per titoli, per un totale di 7.512 posti). Nel 1985 sono stati indetti tre concorsi per l'attribuzione ai giovani degli ultimi posti disponibili presso i Ministeri dei beni culturali e ambientali (552 posti), delle finanze (119 posti) della pubblica istruzione (15 posti) (22).

Notizie sullo stato delle procedure presso le singole amministrazioni si trovano nei capitoli a ciascuna dedicati. Al completo espletamento delle procedure dovrebbe, secondo i calcoli del dipartimento della funzione pubblica, essere sistemato un complesso di 27.000 giovani (dei quali 8.000-10.000 in soprannumero, soprattutto presso i ministeri dei beni culturali e ambientali, delle finanze e del lavoro e previdenza sociale) (23).

La legge n.138 è stata integrata, nell'intento di chiudere la vicenda iniziata nel 1977, dalla legge 22 dicembre 1984, n.894, che, per quei giovani che non hanno sostenuto o superato l'esame di idoneità previsto dalla legge n.33 del 1980, prevede un nuovo esame per l'ammissione nella qualifica iniziale della carriera immediatamente inferiore, disponendo la cessazione del rapporto per il caso di mancato superamento del nuovo esame o di mancata presentazione della relativa domanda. A tale riguardo, con decreti del Ministro della funzione pubblica emessi nei mesi di marzo e aprile 1985, sono state individuate le qualifiche iniziali delle carriere immediatamente inferiori a quelle per le quali non era stata conseguita l'idoneità e sono stati definiti la durata del corso di formazione, le materie specifiche e le modalità di svolgimento degli inquadramenti (24). Anche qui, per dettagli sullo stato dei procedimenti, si rinvia ai capitoli relativi alle amministrazioni interessate (25).

(20) Sui problemi applicativi che la legge 312 del 1980 ha continuato a sollevare, si vedano le deliberazioni della Sezione controllo Stato n.1508 del 10 gennaio 1985, n.1519 del 7 febbraio 1985, n.1536 del 21 marzo 1985, n.1573 del 4 luglio 1985, n.1581 del 10 ottobre 1985.

(21) Si veda la relazione della Corte per il 1984, vol.I, pp. 629 e seguenti.

(22) Decreti ministeriali, rispettivamente, 26 giugno 1985, 9 dicembre 1985, 26 giugno 1985.

(23) In tema di applicazione della legge n.138 del 1984, si veda la deliberazione della Sezione controllo Stato n.1521 del 7 febbraio 1985.

(24) I provvedimenti hanno interessato i ministeri dei beni culturali e ambientali, di grazia e giustizia, dei lavori pubblici, della marina mercantile, del tesoro.

(25) Si veda la nota 24.

5 - Il trattamento economico

a) Nel corso del 1985, il trattamento economico di base del personale statale soggetto alla contrattazione collettiva non ha subito modifiche; ed anzi, da un lato, come si è accennato, la disciplina collettiva 1982-1984 riguardante il personale statale delle ricerche e il personale dell'AIMA è stata emanata (rispettivamente con decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 1985 n.217 e con decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1986 n.211) addirittura al di là del termine di validità giuridica ed economica dell'accordo; dall'altro, scaduto ormai da un anno il periodo di validità economica dei contratti(26), le nuove trattative, iniziate sul finire del 1985 e ben oltre il limite assegnato dalla legge-quadro - non hanno ancora condotto, per i motivi indicati nel precedente paragrafo 2, ad alcun risultato(27).

Con riferimento, comunque, ai contratti scaduti e alla loro applicazione, i miglioramenti stipendiali da essi recati sono stati attribuiti alle decorrenze previste. In sede applicativa, sono peraltro sorte due questioni di massima, sulle quali la Corte è stata chiamata a pronunciarsi e che qui sembra opportuno richiamare.

In relazione al contratto recepito con il decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983 n.344 (personale dei ministeri) è sorta la questione se il raffronto tra nuovi e vecchi stipendi dovesse avvenire sulla base del livello e dell'anzianità di servizio raggiunti dal dipendente alla data del primo gennaio 1983 oppure, tenuto conto del disposto dell'articolo 6, si dovesse, per i vecchi stipendi, aver riguardo alla data del 31 dicembre 1982. La Corte si è pronunciata nel primo senso, nella considerazione, fra l'altro, che con il riferimento al 31 dicembre 1982 contenuto nel citato articolo 6, il testo normativo, lungi dal consentire un raffronto tra valori non omogenei, abbia solo voluto indicare il punto di passaggio tra il vecchio e il nuovo assetto retributivo (28).

L'altra questione di principio sorta in ordine al decreto del Presidente della Repubblica 21 giugno 1983 n.345 (personale della scuola) era se il diritto ai miglioramenti economici fosse attribuibile nella sua interezza al personale in servizio al 1° gennaio 1983, sicchè la corresponsione rateizzata negli anni ne fosse una semplice modalità di erogazione, oppure si trattasse di diritti parziari scaglionati nel tempo, la cui attribuzione presupponesse, di volta in volta, la presenza in servizio.

La Corte si è pronunciata in quest'ultimo senso, osservando che una diversa soluzione contrasterebbe con l'articolo 43 del testo unico 1092 del 1973 sulle pensioni e con la legge-quadro sul pubblico impiego (29).

b) In condizioni di "provvisorietà" sempre più lunga - che interessa, del resto, l'intero "status" della dirigenza e non soltanto il suo profilo retributivo - si mantiene il trattamento economico di base di questa categoria di personale. Con il decreto-legge 11 gennaio 1985 n.2, convertito nella legge 8 marzo 1985 n.7, gli stipendi previsti fino al 31 dicembre 1984 dalla legge 17 aprile 1984, n.79 sono stati prorogati fino al 31 dicembre 1985, con la maggiorazione, a partire dal 1° gennaio 1985, del 4,50 per cento degli stipendi iniziali annui lordi, delle classi e degli aumenti periodici biennali.

In seguito, questo trattamento è stato prorogato fino al 30 aprile 1986 (30) e poi ancora, con recente provvedimento, fino al 31 ottobre 1986 (31).

Anche in tema di trattamento economico della dirigenza sono sorte - con riguardo alle norme contenute nel decreto-legge 27 settembre 1982 n.681 convertito con modificazioni nella legge 10 novembre

(26) Gli accordi della tornata contrattuale per il 1982-1984 hanno validità economica 1° gennaio 1982 - 30 giugno 1985. ai sensi dell'articolo 13 della legge-quadro, com'è noto, la disciplina emanata sugli accordi conserva provvisoriamente efficacia fino all'entrata in vigore di nuove normative, ferma restando che le stesse si applicano dalla data di scadenza dei precedenti accordi.

(27) Il trattamento economico stipendiale dei dipendenti dell'ex azienda F.S. è stato modificato dalla legge 10 luglio 1984 n.292 (articolo 7) con effetto dal 1° gennaio 1983 e dalla legge 24 dicembre 1985 n.779 (articolo 1) con effetto dal 1° gennaio 1984 e dal 1° gennaio 1985. Il rapporto di lavoro di tali dipendenti è stato, com'è noto, privatizzato dalla legge 17 maggio 1985 n.210 (articoli 20 e 21) che ha creato l'ente ferrovie dello Stato.

(28) Sezione controllo Stato 24 gennaio 1985 n.1512.

(29) Sezione controllo Stato 21 febbraio 1985 n.1522.

(30) Dapprima con il decreto-legge 30 dicembre 1985 n.785, decaduto, e poi con il decreto-legge 28 febbraio 1986 n.49, convertito nella legge 18 aprile 1986 n.120.

(31) Decreto-legge 10 maggio 1986 n.154.

1982 n. 869 - due questioni di principio, attinenti l'una ai rapporti fra i trattamenti stipendiali dei dirigenti e alla possibilità di correttivi per evitare inique conseguenze retributive; l'altra, alla legittimità del calcolo seguito dall'amministrazione nel determinare i nuovi stipendi introdotti dal cennato provvedimento. La Corte ha in tale occasione affermato che il predetto sistema retributivo, improntato alla personalizzazione dello stipendio in ragione dei servizi prestati da ciascun dipendente, non può non fondarsi sulle regole dell'eguaglianza e dell'equità, che vengono osservate - ove non vi sia un'espressa disposizione di salvaguardia - con l'allineamento stipendiale dei soggetti appartenenti allo stesso ruolo ed in possesso della medesima anzianità di servizio; ed ha, fra l'altro, riconosciuto, quanto al calcolo degli stipendi, che le disposizioni sul trattamento economico dei dirigenti e quelle relative ai dipendenti inquadrati nei livelli retributivi non sono comparabili, per la loro diversa formulazione e perchè collocati in contesti caratterizzati da una disomogeneità di situazioni, anche per effetto di una diversa portata del beneficio delle anzianità pregresse (32).

c) Quanto al trattamento economico non stipendiale, le vicende - anche giudiziarie e referendarie - della "scala mobile" originate dal "protocollo d'intesa" del 14 febbraio 1984, sono state via via richiamate nelle relazioni relative agli esercizi 1983 e 1984 (33), alle quali pertanto si rinvia. Qui basterà aggiungere, con riguardo alla misura dell'indennità integrativa speciale nel 1985, che il suo importo, fissato in lire 706.341 per il trimestre novembre 1984 - gennaio 1985 (34), è stato determinato, con decorrenza dal primo novembre 1985, in lire 774.341 (35), con un aumento quindi del 9,63 per cento.

Di recente, tuttavia, il meccanismo del predetto emolumento (già ritoccato, con l'articolo 3 del decreto-legge 29 gennaio 1983 n.17, convertito con modificazioni nella legge 25 marzo 1983 n.79, ferma restando la sua tradizionale struttura) è stato modificato con l'articolo 16 del ricordato accordo intercompartimentale recepito con il decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1986 n.13. La modifica consiste: a) nella cadenza semestrale, e non più trimestrale, della rivalutazione dell'indennità; b) nella rivalutazione del cento per cento di una somma, uguale per tutti i dipendenti, di lire 580.000 e di una percentuale pari al 25 per cento della quota di retribuzione mensile eccedente tale parte (i benefici derivanti dalla rivalutazione semestrale delle 580.000 lire indicizzate al 100 per cento costituiscono base per le correlative rivalutazioni dei semestri successivi). La decorrenza del primo semestre di attuazione è stata fissata dal mese di novembre 1985, con termine nell'aprile del 1986. Il primo adeguamento è stato quindi fissato con decorrenza 1° maggio 1986. Il nuovo meccanismo - così definito per tutti i comparti di contrattazione collettiva di cui all'articolo 5 della legge-quadro sul pubblico impiego - è stato esteso, con la legge 26 febbraio 1986 n.37, ai dipendenti dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni, aventi titolo all'indennità integrativa speciale, sottratti alla contrattazione collettiva nonché al personale il cui trattamento giuridico è disciplinato direttamente dalla legge. È stato anche disposto che la nuova disciplina introdotta col citato articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n.13 del 1986 si applichi fino al 31 dicembre 1989.

Il nuovo meccanismo è stato altresì esteso - con una operazione che, come si accennava all'inizio, appare uno dei sintomi della inversione di tendenza (dal pubblico al privato) nella conduzione della contrattazione sindacale - anche alla indennità di contingenza con la legge 26 febbraio 1986 n. 38.

Le modifiche introdotte nella struttura dell'indennità integrativa speciale - emolumento che la legge 7 marzo 1985 n. 82 ha esteso ai pensionati statali residenti all'estero, abrogando le precedenti norme in contrario - costituiscono, così, un fattore di riduzione degli automatismi retributivi, che viene ad affiancarsi alla riduzione (dall'8 al 6 per cento) dell'importo delle classi biennali di stipendio, operata per la generalità dei dipendenti (ma con l'esclusione del personale della scuola in servizio alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n.345 del 1983) in sede di contrattazione per il periodo 1982-1984 ed ai "tetti" posti delle annuali leggi finanziarie. Il nuovo sistema di "scala mobile" riduce inoltre, sia pure in misura

(32) Sezione controllo Stato, 7 febbraio 1985 n.1518.

(33) Rispettivamente, vol.I, pp.375 e seguenti; vol.I, pp.620 e seguenti.

(34) Decreto ministeriale 13 novembre 1984.

(35) Decreto ministeriale 7 novembre 1985.

limitata, l'appiattimento retributivo in seno alla pubblica amministrazione e, in questo senso, rendono in parte giustizia alle diversificate professionalità.

Si tratta, tuttavia, - per quelli ora indicati - di meccanismi che agiscono sui fattori diretti di lievitazione del costo del personale. Resta sempre aperto il problema dei fattori indiretti (quali avanzamenti generalizzati, passaggi di livello agevolati, reintroduzioni espresse dei vecchi sistemi di promozione che si vengono a sommare con lo scorrimento economico di livello, etc.) che, mentre realizzano forme di disomogeneità tanto, per così dire, sul piano orizzontale quanto sul piano diacronico, rendono ancora difficile il controllo della spesa predetta.

d) La disciplina delle quote di aggiunta di famiglia, dopo le modifiche introdotte con l'articolo 5 del decreto-legge 29 gennaio 1983 n. 17, convertito con modificazioni nella legge 25 marzo 1973 n. 79, non ha subito, fino a tutto il 1985, ulteriori modifiche.

Con effetto, però, dal periodo di paga in corso al 1 gennaio 1986, la legge finanziaria per il 1986 (articolo 23) ha fissato nuovi limiti di reddito familiare per la corresponsione di tali quote e di ogni altro trattamento di famiglia, comunque denominato, nonché delle relative maggiorazioni. È stato in particolare disposto, che, a decorrere dal periodo di paga indicato, cessi la corresponsione degli assegni familiari e di ogni altro trattamento di famiglia ai soggetti con reddito familiare superiore al doppio dei limiti stabiliti dalla legge; e che per i soggetti con reddito familiare superiore a tali limiti, la corresponsione dei predetti assegni cessi per il primo figlio e per i genitori a carico od equiparati.

e) Il c.d. "compenso incentivante" è da considerare nel quadro degli istituti che la contrattazione 1982-1984 ha introdotto per il miglioramento della produttività, e quindi - per quanto qui interessa - in connessione con i meccanismi di "sperimentazione della produttività" e con i "progetti finalizzati" di cui, rispettivamente, agli articoli 11 e 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 344 del 1983.

Previsto dall'articolo 10 di quest'ultimo decreto (36) il predetto compenso è stato disciplinato dal decreto del Presidente del consiglio dei ministri 13 aprile 1984 con le caratteristiche di ripartizione tra le varie qualifiche funzionali e con i coefficienti di maggiorazione e di riduzione illustrati nella precedente relazione, nella quale è stato anche segnalato che tale compenso assorbe una serie di precedenti compensi accessori. Il compenso viene regolarmente erogato per undici mesi all'anno. Sulla sua effettiva funzione incentivante, peraltro, è lecito nutrire dubbi. Esso, infatti, se anche assicura (insieme con le apparecchiature automatiche per la rilevazione del rispetto dell'orario di lavoro - entrata e uscita - delle quali le amministrazioni si sono dotate) una più assidua presenza dei dipendenti negli uffici e premia, com'è giusto, i settori d'impegno più disagiati, non sembra abbia prodotto, di per sé - a giudicare dagli elementi di valutazione che la Corte trae dall'esercizio del controllo - significativi effetti sulla produttività, della quale non sono stati, fra l'altro, prefissati parametri o livelli (gli "standards di esecuzione" di cui all'articolo 22 della legge 312 del 1980, finalizzati alla produttività e al rendimento, sono rimasti finora lettera morta) (37). Il compenso si rivela, pertanto, poco più che una riconversione di varie precedenti indennità.

Del resto, in quello che appare ancora un quadro di iniziative scollate per incentivare la produttività, un peso maggiore rivestono gli altri due istituti introdotti dalla contrattazione sindacale 1982-1984. Senonché, da un lato, la "sperimentazione della produttività" (articolo 11 decreto del Presidente della Repubblica cit.) nel 1985 e nel 1986 non è stata attivata da nessuna amministrazione; e quanto ai "progetti

(36) Uno specifico "compenso incentivante la produttività collegato con la professionalità", da attivare attraverso la contrattazione collettiva, è previsto in favore del personale dipendente dal ministero delle finanze, in relazione "all'obiettivo del perseguimento del recupero dell'evasione fiscale ed alle responsabilità connesse con l'esercizio delle attività tributarie, con particolare riferimento alle funzioni di accertamento e di controllo" (articolo 5 comma 4 e seguenti del decreto-legge 19 dicembre 1984 n. 853 convertito con modificazioni nella legge 17 febbraio 1985 n. 17). Tale compenso si aggiunge a quello di cui all'articolo 10 d.P.R. n. 344 del 1983. Si veda, per maggiori ragguagli, il capitolo dedicato al ministero delle finanze. Per problemi particolari sorti circa la misura del compenso incentivante ex articolo 10 d.P.R. 1983, in relazione all'ammontare delle indennità da esso sostituite, si veda il capitolo dedicato al ministero di grazia e giustizia.

(37) Si veda anche, nel precedente capitolo dedicato all'organizzazione della pubblica amministrazione, il paragrafo 3.

finalizzati“, essi sono stati predisposti, nel 1985, soltanto da un limitato numero di amministrazioni, elencate nell'unito prospetto n.1, insieme con l'importo della spesa autorizzata per i singoli progetti.

Due considerazioni meritano questi progetti. La prima è che essi hanno tutti come oggetto il “recupero di ritardi operativi“, cioè l'eliminazione di pratiche arretrate e mirano quindi ad una produttività in senso relativo; la seconda, che - a parte le amministrazioni e le aziende autonome che hanno specifiche forme d'incentivazione della produttività - non tutte le amministrazioni statali hanno adottato i predetti progetti; ed è difficile supporre che quelle che non li hanno adottati non abbiano bisogno di un “recupero di ritardi operativi“.

In conclusione, gli incentivi alla produttività, quali previsti dalle norme, hanno avuto scarsissima applicazione. Norme recenti vi tornano sopra: come si è visto, il decreto del Presidente della Repubblica 1 febbraio 1986 n.13 e la legge finanziaria per il 1986, per la quale (articolo 6 comma settimo) “gli accordi contrattuali potranno prevedere rivalutazioni dei trattamenti economici accessori, solo se diretti ad incentivare la produttività individuale e di gruppo obiettivamente e rigorosamente rilevata dal dipartimento per la funzione pubblica...” (38). Non dovrebbe sfuggire, peraltro, nella prospettiva di una produttività non confinata all'eliminazione dell'arretrato, il peso della rigidità delle leggi (e quindi la necessità di una dosata delegificazione), la vischiosità dei procedimenti (e la mancanza di un “responsabile“ del procedimento), lo scarso grado di automazione dei servizi esterni, il numero dei concerti, il permanere di funzioni frammentate fra ministeri laddove moderne esigenze richiederebbero accorpamento e integrazione di funzioni.

f) Quanto ai compensi per prestazioni di lavoro straordinario - dei quali i prospetti n.2 e 3 espongono gli importi impegnati tanto per “i servizi particolari“ di cui all'articolo 12, comma quarto, del decreto del Presidente della Repubblica n.344 del 1983 quanto per le attività di diretta collaborazione con i ministri di cui all'articolo 19 della legge n.734 del 1973 - nella precedente relazione è stata segnalata l'ampia portata che la circolare del Ministro per la funzione pubblica 3 agosto 1984 n.13095 ha conferito alla locuzione “servizi particolari“.

Si ribadisce qui che nei primi anni di applicazione dell'istituto nella sua nuova edizione si è prodotto un fenomeno espansivo analogo a quello in passato verificatosi per le autorizzazioni a prestazioni indilazionabili ex articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n.422 del 1977

E ciò, indipendentemente dal costo dei “progetti finalizzati“, anch'essi finanziati in termini di compensi per lavoro straordinario.

g) In seguito alla rideterminazione delle indennità di trasferta in relazione agli indici rilevati per la maggiorazione dell'indennità integrativa speciale, la misura massima della medesima è passata, dal 1 gennaio 1985, da lire 50.000 a lire 55.800 e la minima da lire 18.600 a lire 20.700 (39). Sulla necessità di una razionalizzazione di tutto l'articolato sistema dell'indennità di trasferta, si fa rinvio alle precedenti relazioni, nelle quali sono stati anche offerti esempi comparativi tratti dalle norme delle regioni e dai contratti collettivi dei lavoratori privati (40).

In disparte il significato reale di quello che è un compenso non per una prestazione di lavoro, si noti, ma per un sacrificio fisico non dissimile da un impiegato all'altro (e salva naturalmente la possibilità di eventuali maggiorazioni per autentiche, esponenziali, funzioni di “rappresentanza“), sembra divenuto, paradossalmente, questa l'area tipica di una diversificazione di trattamento che si è invece venuta appiattendosi nel campo stipendiale.

h) In sede di considerazioni sul trattamento economico del personale dello Stato, un cenno va fatto anche al problema dei servizi sociali (soprattutto mense e asili nido) in favore del medesimo.

(38) Si veda, per le iniziative del dipartimento in tal senso, il capitolo precedente.

(39) DD.mm. 11 aprile 1985.

(40) Si veda la relazione della Corte per l'esercizio 1980, vol.I, pp.575-576 (in particolare la nota 1).

La situazione, com'è noto, varia da un'amministrazione all'altra: alcune di esse - come il Ministero della difesa o le aziende autonome - possono vantare ormai una "tradizione" legislativa in questo campo; altre hanno creato servizi sociali finanziati mediante capitoli di bilancio genericamente destinati all'assistenza del personale.

Ancora di recente, in sede legislativa, si è continuato a provvedere in modo frammentario, con leggi destinate talvolta a sanare pregresse situazioni di fatto: si indicano, a tale riguardo, la legge 18 luglio 1984 n. 70 recante norme sui servizi sociali a favore del personale del Ministero degli affari esteri impiegato presso l'amministrazione centrale, la legge 8 gennaio 1986 n. 5 sugli interventi assistenziali a favore del personale del ministero della sanità, l'articolo 3 della legge 29 gennaio 1986 n. 23 che detta norme sul personale tecnico ed amministrativo delle università. Un disegno di legge (atto Senato 430-bis) è stato presentato circa lo svolgimento di attività sociali e ricreative del personale dei ministeri finanziari.

La necessità di una legge di principio in questa materia va appena sottolineata, non solo in considerazione del maggior numero di dipendenti che la contrattazione collettiva ha coinvolto nella prestazione di lavoro straordinario ma anche sotto il profilo che l'attuale livello diversificato di questo tipo di interventi - che si risolvono in forme non monetizzate di retribuzione - produce una disparità di trattamento e quindi disomogeneità nel senso di cui alla legge-quadro sul pubblico impiego.

6 - Consistenza del personale. Reclutamento. Spesa

La consistenza numerica del personale statale, compreso quello delle aziende autonome, era, al 1° gennaio 1985, di 2.319.550, con un aumento dell'1,4 per cento rispetto al 1984 (41). L'aumento è stato quindi superiore a quello registrato al 1° gennaio 1984 rispetto al 1° gennaio 1983 (0,6 per cento).

Le percentuali di incremento più significative si riferiscono al personale militare (3,3 per cento) nonché agli impiegati civili ed agli operai (2 per cento). Modesto è stato, nei confronti degli anni precedenti, l'aumento del personale insegnante delle scuole di ogni ordine e grado (0,9 per cento) che, comunque, al 1° gennaio 1985, raggiungeva le 946.103 unità (comprese 49.311 supplenti, in genere con rapporto inferiore all'anno).

Anche per il 1985, la relativa legge finanziaria (articolo 7) ha mantenuto il blocco delle assunzioni su tutta l'area del pubblico impiego, con la usuale possibilità di deroga mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. È stato anche previsto - con norma che, del resto, il numero delle eccezioni introdotte rendeva di portata limitata - che le deroghe predette fossero adottate in occasione dell'esame, da parte del Consiglio dei ministri, del disegno di legge di assestamento del bilancio.

I provvedimenti di deroga del Presidente del Consiglio dei ministri (dei quali solo tre adottati il 18 luglio 1985, in occasione dell'esame del predetto disegno di legge di assestamento) (42) riguardano, complessivamente, l'assunzione di 80.978 unità, così suddivise:

- a) amministrazioni statali: 13.850 unità di nuovo personale civile, 35.971 unità di personale militare e di polizia (trattenimento in servizio, rafferma, richiamo in servizio, reclutamenti ordinari), 21.559 unità a tempo determinato;
- b) altre amministrazioni: 5.475 unità (delle quali 258 a tempo determinato) negli enti locali; 4.123 unità (delle quali 2.075 a tempo determinato) negli enti pubblici.

I dati riportati denotano l'entità delle deroghe, che hanno trovato - anche in relazione alle clausole dell'accordo intercompartimentale recepito con il decreto del Presidente della Repubblica 1 febbraio 1986 n. 13 - diversa e più razionale disciplina per il 1986 nell'articolo 6 della legge finanziaria, per il quale il

(41) Ministero del tesoro-Ragioneria generale dello Stato, *Dipendenti delle amministrazioni statali al 1° gennaio 1985*, Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 1985, pp. 6 e seguenti.

Al 1° gennaio 1985, il personale dei ministeri e della scuola era di 1.828.564 unità; quello delle aziende di 490.986 unità.

(42) Gli altri decreti di deroga sono stati emanati, rispettivamente, il 9 maggio 1985, il 17 giugno 1985, il 24 giugno 1985, il 10 settembre 1985, l'8 ottobre 1985 e il 18 ottobre 1985.

Presidente del consiglio dei ministri, di concerto con i ministri del tesoro e per la funzione pubblica, e previo parere del Consiglio dei ministri, predispone un piano annuale delle assunzioni in deroga al divieto di cui al comma 10° del medesimo articolo.

Per ciò che attiene alle modalità di reclutamento del personale, è da ricordare che l'articolo 7 della legge 22 agosto 1985 n.444 (recante provvedimenti intesi al sostegno dell'occupazione mediante copertura dei posti disponibili nelle amministrazioni statali e negli enti locali) ha esteso la procedura semplificata di assunzione in essa prevista a tutti i procedimenti di concorso per l'assunzione nelle amministrazioni statali: la semplificazione consiste nell'immediata nomina in prova, ultimato il concorso, dei vincitori; nella possibilità per i medesimi di presentare i documenti che attestano i requisiti richiesti (43) per l'ammissione al pubblico impiego entro il primo mese di servizio e di regolarizzare entro trenta giorni, a pena di decadenza, la documentazione incompleta o affetta da vizio sanabile; nella immediata esecutività dei provvedimenti di nomina, salvi gli effetti della pronuncia della Corte dei conti in sede di controllo successivo.

A parte questa fase postconcorsuale del procedimento di assunzione, ciò che qui preme sottolineare sono i possibili effetti che sistemi di *selezione* eccessivamente semplificati o automatizzati o anche l'utilizzazione di graduatorie lontane nel tempo - sembra questa una tendenza confermata da recentissime leggi (44) - se da un lato rispondono ad esigenze di celerità, non rispondono dall'altro ad esigenze di qualificazione: tanto più che, come mostrano i capitoli sulle singole amministrazioni, scarsa è l'attenzione dedicata alla formazione e all'aggiornamento del personale.

Problemi analoghi sorgono anche per l'accesso alla dirigenza, in relazione a norme che, per questa o quell'amministrazione, derogano, in senso agevolativo, al sia pur provvisorio "sistema" introdotto dalla legge n.301 del 1984; come pure per gli "scivolamenti" facilitati per talune amministrazioni (45).

In particolare, la legge 7 agosto 1985 n.427, sul riordinamento della Ragioneria generale dello Stato, ha, fra l'altro, potenziato la dotazione organica dei servizi ispettivi di finanza della medesima Ragioneria generale. Per l'accesso al ruolo è prevista una sola prova scritta (oltre ad un colloquio). Al concorso sono ammessi "gli impiegati delle ex carriere direttive amministrative, con qualifica funzionale non inferiore all'ottava". Sulla necessità di una particolare qualificazione del predetto personale che - com'è stato posto in evidenza nel capitolo precedente, in sede di considerazioni sullo svolgimento della funzione ispettiva quale meccanismo di autocorrezione della pubblica amministrazione - ha fin qui fornito apprezzabili prestazioni, è appena il caso di soffermarsi.

Ragguagli circa i concorsi banditi o espletati o comunque circa le assunzioni effettuate presso le singole amministrazioni e le relative carenze di personale, soprattutto tecnico, si trovano nei capitoli a ciascuna dedicati. A tali capitoli si rinvia, in particolare, per notazioni sullo stato di attuazione delle legge 10 luglio 1984 n.301 (accesso alla dirigenza) e 22 agosto 1985 n.444 (sistemazione del personale delle aziende private che fruisce di prestazioni straordinarie di cassa integrazione guadagni). A quest'ultimo

(43) Per i problemi che può creare l'abolizione del requisito della buona condotta in talune amministrazioni, si veda il capitolo dedicato al ministero di grazia e giustizia.

(44) Si fanno qui, fra i tanti, solo due esempi significativi: a) per effetto del rinvio che l'art. 7 del decreto-legge 11 aprile 1985 n.104 (misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari) fa agli art. 5, secondo comma, e 6 della legge 4 agosto 1975 n.397, l'esame per la copertura dei posti di organico del servizio repressione frodi del ministero dell'agricoltura, consiste in un colloquio integrato da una prova attitudinale articolata in una serie di esami obiettivi a risposta sintetica. I quesiti relativi a tali esami sono contenuti su schede che dal ministero "possono essere acquistate presso ditte specializzate nella materia e sono fornite in plico sigillato". (Si fa rinvio, in proposito, alle ulteriori considerazioni svolte nel capitolo dedicato al Ministero dell'agricoltura e delle foreste); b) la legge 7 agosto 1985 n.427, sul riordinamento della ragioneria generale dello Stato, prevede per la copertura dei posti portati in aumento alla dotazione organica, l'assunzione di candidati idonei nei concorsi banditi successivamente al 1° gennaio 1979.

(45) Si vedano, per esempio, la legge 17 febbraio 1985 n.19 (riguardante il personale della polizia di Stato); la legge 8 agosto 1985 n.455 recante disposizioni sul personale dei ruoli della Presidenza del consiglio dei ministri (tali disposizioni sono identiche a quelle contenute nella legge 27 aprile 1982 n.186 concernente l'ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali: si veda al riguardo il capitolo dedicato alla Presidenza del consiglio dei ministri); le leggi 7 agosto 1985 n.427 e 428 relative, rispettivamente, al riordinamento e potenziamento di strutture del ministero del tesoro e alla semplificazione di procedure in materia di pagamenti di stipendi e pensioni.

proposito, può dirsi, in linea generale, che l'attuazione della legge 301 registra notevoli ritardi (46) e che, in qualche amministrazione, i concorsi previsti dalla legge 344 del 1985 non sono stati neppure banditi (47) o non sono state effettuate le assunzioni secondo talune particolari forme di reclutamento fatte salve dalla legge medesima (48).

Prospetti specifici, elaborati secondo i criteri seguiti per gli anni precedenti, sono anche quest'anno dedicati alla spesa per l'equo indennizzo, le cui proporzioni appaiono degne di riflessione sotto i profili della diffusione del fenomeno, della entità globale delle erogazioni, della lungaggine del procedimento.

7. Profili del trattamento di quiescenza

Il 1985 registra l'adozione di provvedimenti legislativi per la soluzione di due gravi problemi attinenti al trattamento di quiescenza del personale dello Stato: l'uno relativo alla misura delle prestazioni e quindi all'adeguamento delle cosiddette "pensioni di annata" (49), l'altro riguardante il procedimento di erogazione.

a) Quanto al primo, la legge 17 aprile 1985 n. 141 contempla, per il personale civile e militare, due serie di miglioramenti delle pensioni: una dal 1 gennaio 1984 e l'altra dal 1 gennaio 1985. I miglioramenti si applicano alle cessazioni dal servizio anteriori alla data di decorrenza giuridica degli inquadramenti nelle qualifiche funzionali previsti dalla legge n. 312 del 1980 o da leggi analoghe (1 gennaio 1978) e - nel caso di magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, dirigenti e professori ordinari delle università - alle cessazioni anteriori al 1 gennaio 1979.

Il primo aumento, direttamente proporzionale all'anzianità di cessazione dal servizio, incide di più sulle pensioni meno recenti, anche se la percentuale dell'aumento non è uniforme su tutto l'importo annuo della pensione ma decresce secondo scaglioni; l'altro aumento produce il medesimo effetto attraverso un meccanismo più complesso, giacché le pensioni sono aumentate, previo riassorbimento degli aumenti già indicati, in misure percentuali e fisse decrescenti col decrescere dell'anzianità di pensionamento ma secondo aliquote e date diverse in relazione ai diversi comparti.

Con l'articolo 7 della legge, in particolare, si dispone la riliquidazione, con decorrenza 1 gennaio 1986, del trattamento di quiescenza del personale cessato dal servizio tra il 1 gennaio e il 30 giugno 1978 che, sebbene inquadrato nei livelli retributivi previsti dalla citata legge n. 312 del 1980, è stato escluso dalla valutazione delle anzianità pregresse disposta dal decreto del Presidente della Repubblica 9 giugno 1981 n.310.

La legge viene incontro, come si è detto, alle istanze legate alle "pensioni di annata". Tuttavia, non può dirsi che le aspettative siano state compiutamente soddisfatte. L'intento perequativo è realizzato solo in parte ed è lasciato anche spazio all'incertezza interpretativa.

È anzitutto da osservare che le pensioni vengono incrementate attraverso un complicato sistema, fondato su percentuali differenziate e misure fisse, su tabelle, scaglionamenti e coefficienti di adeguamento, che - se ubbidisce alla finalità di allineare secondo equità i livelli delle pensioni pregresse - rischia di apparire, agli stessi pensionati, un groviglio inestricabile, che non consente una visione chiara dei loro diritti.

(46) In ordine all'interpretazione di tale legge sono sorti vari problemi interpretativi: si vedano le deliberazioni della sezione controllo Stato 9 maggio 1985 n.1551 e 10 ottobre 1985 n.1580. Fra i vari sistemi di accesso alla dirigenza previsti dalla legge 301 del 1984, quello per merito comparativo è, comunque, in fase di più rapida attuazione. Per i corsi dirigenziali, si veda il capitolo dedicato alla Presidenza del consiglio dei ministri.

(47) Si veda il capitolo dedicato al ministero dei trasporti.

(48) Si veda il capitolo dedicato al ministero dell'agricoltura e delle foreste.

(49) Le Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede giurisdizionale, con decisione n. 64/C del 22 febbraio 1985, hanno stabilito che non esiste nel vigente ordinamento una norma o un principio di carattere generale che, per i dipendenti civili e militari dello Stato, non appartenenti né alla dirigenza statale né alle magistrature né all'Avvocatura dello Stato, imponga l'estensione automatica al trattamento di quiescenza già in godimento dei miglioramenti economici conferiti al personale in attività di servizio. Per i magistrati e avvocati dello Stato, si veda, da ultimo, l'ordinanza delle sezioni riunite della Corte n. 104 del 24 giugno 1985 il cui contenuto è stato riportato nel testo. Norme sulla perequazione delle pensioni in applicazione dell'articolo 21 della legge 23 dicembre 1983 n. 730 (legge finanziaria per il 1984) sono state emanate con decreto del ministero del tesoro 18 novembre 1985 (G.U. n.277 del 25 novembre 1985).

Aggiungasi che la legge contiene norme che sembrano ledere le posizioni di quei pensionati, che, spesso per motivi di salute, sono cessati dal servizio senza maturare il massimo consentito dell'anzianità. È il caso dell'articolo 8 secondo comma, che testualmente recita: "i benefici sono commisurati in proporzione al numero degli anni utili considerati per il calcolo delle pensioni, secondo il rapporto esistente tra i predetti anni utili ed il numero degli anni previsti per la massima anzianità di servizio dai singoli ordinamenti".

La norma si rivela, a ben vedere, tutt'altro che "perequativa", in quanto, col suo apparente senso delle proporzioni, non tiene conto del fatto che le pensioni sono state, a suo tempo, liquidate sulla base delle percentuali stabilite in relazione all'anzianità di servizio maturata; sicchè le percentuali introdotte dalla nuova legge avrebbero dovuto essere applicate "sic et simpliciter" sui livelli di pensione determinati in base alle aliquote corrispondenti alla diversa anzianità, in modo che fosse rispettato l'originario rapporto differenziale tra anzianità e aliquota di pensionamento. Viceversa, la formulazione della norma su riportata, conduce a risultati iniqui, destinati a perpetuarsi e ad aggravarsi nel tempo.

Ove, pertanto, il rigore della lettera di tale norma non rendesse possibile, in sede applicativa, una soluzione più equa, sarebbe necessaria una interpretazione autentica, dal momento che, diversamente, la norma si profilerebbe incostituzionale.

È inoltre da segnalare, che, con ordinanza 24 giugno 1985 n. 104, in sede di definizione di una questione di massima, le Sezioni riunite della corte dei conti - in fattispecie riguardanti magistrati e avvocati dello Stato a riposo e loro aventi causa - hanno sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, 3 (primo comma) e 6 della legge n. 141 del 1985 e di altre norme sul trattamento di quiescenza delle predette categorie di personale, in relazione agli articoli 3 e 36 primo comma della Costituzione (50).

Circa il grado di applicazione della legge n. 141 che interessa 1.250.000 pensionati, l'amministrazione ha dovuto affrontare in un primo momento il problema della incompletezza dei dati del sistema informativo dei servizi periferici, che hanno richiesto una integrazione con i dati in possesso delle direzioni provinciali del tesoro. Nelle more di questa operazione - per la quale sono state autorizzate prestazioni di lavoro straordinario oltre i limiti normali - il ministro del tesoro ha disposto la corresponsione ai pensionati di tre accenti sugli aumenti loro spettanti, che sono stati pagati nei mesi di giugno e novembre 1985 e nel mese di aprile 1986. Secondo notizie fornite dall'amministrazione, il saldo dovrebbe essere pagato nell'agosto del 1986.

b) Per quanto concerne il procedimento di liquidazione dei trattamenti di quiescenza - appesantito da una legislazione complessa sia nel suo modello ordinario, sia nei suoi aspetti particolari (pensioni privilegiate, ricongiunzioni di servizi, riscatti, etc.) - norme di semplificazione e snellimento sono state introdotte con la legge 7 agosto 1985 n. 428 che, come presupposto della rapidità del procedimento, ha riorganizzato tutta l'area delle direzioni provinciali del tesoro, creando, come centro autonomo per la gestione del sistema, una "direzione generale dei servizi periferici del tesoro".

Tralasciando in questa sede tale aspetto organizzativo - sul quale la Corte si è soffermata nel precedente capitolo - e venendo all'aspetto procedimentale, la legge conferisce delega al Governo per l'emanazione, entro un anno dalla sua entrata in vigore, di norme aventi valore di legge ordinaria per la semplificazione dei sistemi di ordinazione e pagamento della spesa statale, per l'accelerazione della liquidazione delle pensioni dei dipendenti dello Stato e per il funzionamento delle direzioni provinciali del tesoro.

La delega ha già ricevuto parziale attuazione (decreto del Presidente della Repubblica 19 aprile 1986 n. 138) per ciò che riguarda l'articolo 1, secondo comma, lettera a), b) e d); sono state inoltre impartite istruzioni a tutte le amministrazioni per dare attuazione immediata all'articolo 2 (51).

(50) In tema di trattamento di quiescenza si segnalano, per l'interesse delle questioni affrontate, le deliberazioni della sezione controllo Stato n. 1546 del 18 aprile 1985, n. 1558 del 23 maggio 1985, n. 1563 del 6 giugno 1985, n. 1600 del 28 novembre 1985.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 236 del 22 ottobre 1985, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 32, quarto comma, della legge 3 aprile 1958, n. 460 (stato giuridico ed avanzamento dei sottufficiali del corpo delle guardie di pubblica sicurezza), nella parte in cui non prevede che anche i sottufficiali di pubblica sicurezza possano conseguire la pensione al compimento di quindici anni di servizio se dispensati dal servizio di autorità, o rimossi dal grado, o cessati comunque dal servizio per effetto di condanna penale.

(51) Si veda, per maggiori dettagli, il capitolo dedicato al ministero del tesoro.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 1

1985

PROGETTI FINALIZZATI PREDISPOSTI
DALLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO AI SENSI
DELL'ART. 12 DEL D.P.R. 344/1983 E
RELATIVA SPESA AUTORIZZATA
(IN MILIONI)

AMMINISTRAZIONI	INIZIALE	SPESA AUTORIZZATA	FINALE
Ministero Affari Esteri	58		58
" Agricoltura e Foreste	293		293
" Beni culturali	53		53
" Commercio Estero	94		94
" Difesa	2.465		2.465
" Grazia e Giustizia	3.296		3.296
" Grazia e Giustizia (Amm.Aut. archivi notarili)	150		150
" Industria	112		112
" Lavoro e Prev. Sociale	1.242		1.242
" Marina Mercantile	135		135
" Pubblica Istruzione	820		820
" Sanità	132		132
Corte dei Conti	2.850		2.850
Totale	11.700		11.700

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1 9 8 5

PROSPETTO 2

SPESA IMPEGNATA PER PRESTAZIONI PARTICOLARI DI LAVORO SRAORDINARIO AI SENSI DELL'ART. 12 D.P.R. 344/1983 (IN MILIONI)

AMMINISTRAZIONI	IMPEGNI
Presidenza del Consiglio dei Ministri	6.056
Ministero Affari Esteri	907
" Agricoltura e Foreste	5.953
" Beni Culturali	8.363
" Bilancio	346
" Commercio Estero	517
" Difesa	14.634
" Finanze	82.339
" Grazia e Giustizia	30.870
" Industria	839
" Interno	468.510
" Lavori Pubblici	3.951
" Lavoro e Prev. Sociale	5.700
" Marina Mercantile	676
" Partecipazioni Statali	136
" Poste e Telecomunicazioni	-----
" Pubblica Istruzione	38.749
" Sanità	6.809
" Tesoro	18.769
" Trasporti	6.865
" Turismo	182
Totale	701.171

PROSPETTO 3

SPESA IMPEGNATA PER PRESTAZIONI DI LAVORO SRAORDINARIO AI SENSI DELL'ART. 19 DELLA LEGGE 15 NOVEMBRE 1973 N. 734 (IN MILIONI)

AMMINISTRAZIONI	IMPEGNI
Presidenza del Consiglio dei Ministri	8.545
Ministero Affari Esteri	651
" Agricoltura e Foreste	464
" Beni Culturali	460
" Bilancio	451
" Commercio Estero	432
" Difesa	621
" Finanze	579
" Grazia e Giustizia	879
" Industria	586
" Interno	487
" Lavori Pubblici	448
" Lavoro e Prev. Sociale	653
" Marina Mercantile	420
" Partecipazioni Statali	361
" Poste e Telecomunicazioni	575
" Pubblica Istruzione	605
" Sanità	496
" Tesoro	639
" Trasporti	380
" Turismo	365
Totale	19.099

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA A

SPESA PER EGUAL INDENNIZZO AL PERSONALE CIVILE E MILITARE DEL QUINQUENNIO 1981 - 1985

(in miliardi)

MINISTERO	1981		1982		1983		1984		1985	
	previsioni definitive	% su tot. impegnato	previsioni definitive	% su tot. impegnato	previsioni definitive	% su tot. impegnato	previsioni definitive	% su tot. impegnato	previsioni definitive	% su tot. impegnato
FINANZE										
Cap 1172 (civile)	340	—	180	—	426	418	400	223	280	—
Cap 3224 (militare)	3.000	12,08	7.000	18,6	10.002	9.986	13.000	12.988	14.820	20,1
GIUSTIZIA										
Cap 1202 (civile)	600	—	1.350	—	2.005	1.983	2.850	2.857	2.480	2,473
Cap 2202 (militare)	1.503	7,78	1.503	7,8	3.012	2.747	3.005	1.772	3.002	8,7
P. ISTRUZIONE										
Cap 1205	983	3,41	948	2,2	1.901	1.635	1.352	1.322	2.270	2,240
INTERNO										
Cap 1203 (civile)	199	—	127	—	184	178	147	147	100	—
Cap 2804 (militare)	7.000	28,04	12.000	—	13.000	12.978	13.000	12.890	13.000	24,0
Cap 3255 (vig. Nucleo)	215	—	250	33,7	560	555	740	740	1.000	—
DEFESA										
Cap 1175 (militare)	6.873	—	5.936	—	11.703	11.498	18.648	16.642	15.848	14,862
Cap 1701 (civile)	1.350	41,88	1.852	—	2.400	1.390	2.900	2.832	2.801	2,147
Cap 4756 (CC ml)	4.120	—	5.980	36,6	7.844	7.783	11.123	11.088	9.017	8,514

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA B

SPESA PER EGUIO INDEMNIZZO AL PERSONALE CIVILE E MILITARE DEL GOVERNO 1981 - 1985
(spese medie per dipendente)

MINISTERO	1981			1982			1983			1984			1985		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c
FINANZE															
(civile)	257	58.236	4.412	186	58.930	3.272	418	57.423	7.244	223	58.689	3.922	280	58.404	4.034
(militare)	2.990	46.066	64.978	8.990	48.408	160.820	9.996	46.284	215.924	12.999	46.774	277.911	11.519	49.167	235.147
GIUSTIZIA															
(civile)	597	34.504	17.302	1.350	38.184	37.298	1.993	36.780	84.187	2.857	31.593	60.936	2.473	33.115	74.679
(militare)	1.464	17.417	86.778	1.498	17.153	87.389	2.747	19.120	143.671	1.772	21.666	91.788	2.651	22.021	120.386
P. ISTRUZ.	916	1.040.653	890	909	1.078.987	750	1.838	1.068.247	1.689	1.332	1.068.862	1.212	2.240	1.105.194	2.026
INTERNO															
(civile)	181	10.100	18.910	102	10.824	9.337	178	12.704	14.011	147	11.165	13.167	100	18.852	9.304
(del Stato)	6.889	86.977	101.323	11.864	89.266	172.988	12.878	70.304	184.598	12.950	76.715	189.807	12.985	75.535	172.039
(vig. fuoco)	218	18.847	13.811	250	18.823	18.108	655	18.973	32.698	740	17.869	41.413	988	17.708	55.681
DIFESA															
(civile)	923	44.484	20.748	1.281	48.114	36.471	1.390	47.617	28.191	2.932	53.374	48.312	14.962	122.556	121.267
(militare)	6.544	98.737	66.277	8.578	107.041	81.609	11.496	107.416	107.041	16.842	116.488	140.484	2.147	84.360	39.495
(credenziali)	3.782	78.227	46.346	9.878	79.400	75.299	7.783	78.309	99.398	11.098	79.540	138.529	6.514	83.362	102.132
TOTALE															
pers. civili	3.099	1.203.648	2.874	4.847	1.244.182	3.854	6.387	1.257.744	5.062	7.631	1.269.612	6.010	6.226	1.288.633	6.334
e VV.FF.															
TOTALE	21.798	308.448	70.446	26.091	316.330	61.980	48.002	321.443	138.998	55.481	343.193	161.608	50.841	381.841	143.729

a) - Spese impreviste in milioni
b) - Uscite di personale
c) - Media pro-capite in lire

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

fonte: MINISTERO DEL TESORO
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 1985)

Table with columns: AMMINISTRAZIONE, Dirigenti, Magistrati, Ingegneri civili ed operai, Ingegneri, Militari, Totale. Rows include various administrative categories like Presidenza del Consiglio, Affari esteri, Agricoltura e foreste, Beni culturali e ambientali, etc.

(1) Per una dettagliata analisi dei Dipendenti si rinvia all'Appendice n. 2. Sono anche comprese le unità aventi le qualifiche previste dal 3° comma dell'art. 1 della legge 11 luglio 1980 n. 312 (170 Direttori e 285 Superintendenti del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste...)

Capitolo IV

ATTIVITÀ CONTRATTUALE

1 - Premessa

L'attuale congiuntura economica, caratterizzata da una consistente attenuazione delle tensioni inflazionistiche e da una sensibile diminuzione del deficit energetico e favorita dalla notevole flessione del dollaro USA nei confronti delle principali valute europee, offre una concreta occasione di ripresa del sistema produttivo e di rilancio del processo di sviluppo del nostro Paese.

In tale prospettiva si è ravvivato ed ampliato il dibattito - già in atto da qualche anno - sulla politica degli investimenti pubblici, con particolare accentuazione delle tematiche connesse alla gestione del territorio ed al potenziamento delle grandi reti infrastrutturali (ferrovie, strade, aeroporti, telecomunicazioni, ecc.) di importanza nazionale (1).

Il rinnovato interesse per questi temi - oltre a sollecitare una razionalizzazione dei centri di spesa e una riconsiderazione del rapporto attualmente esistente tra centro e periferia (Stato, aziende autonome, regioni, enti locali) - ha posto in termini pressanti il problema dell'ammodernamento strutturale e funzionale delle amministrazioni statali, della semplificazione delle procedure e della migliore utilizzazione degli strumenti contrattuali, soprattutto nel settore degli appalti di opere pubbliche.

Partendo dalla constatazione che, nonostante le notevoli risorse recentemente convogliate verso il comparto delle opere pubbliche, i finanziamenti che l'Italia destina a tal fine sono largamente inferiori a quelli di altri Paesi della Comunità economica europea (2), si è rilevato come la situazione venga ulteriormente aggravata dall'insoddisfacente capacità di spesa della pubblica amministrazione, che provoca la formazione di un ingente massa di residui passivi con conseguente erosione, in termini reali, dei fondi stanziati per effetto dell'inflazione monetaria.

2 - I dati di consuntivo

Siffatta analisi trova conferma anche nei dati di consuntivo per il 1985, dai quali risulta (tabella A) che le risorse impiegate dallo Stato per l'acquisto di beni e servizi e per investimenti diretti (categorie IV, X e XI) mediante procedure contrattuali sono ammontate complessivamente a 20.625 miliardi di lire, di cui solo 4.785 miliardi - pari al 23,2 per cento - hanno riguardato spese in conto capitale.

I pagamenti complessivi per spese contrattuali del titolo II - che nel 1984 avevano raggiunto l'importo di 2.226 miliardi, pari a circa il 26,7 per cento della massa spendibile (8.332 miliardi) - nel 1985 sono saliti a 2.289 miliardi (+ 63 miliardi in valore assoluto), facendo registrare tuttavia una diminuzione di oltre sei punti nel rapporto (20,5 per cento) con la massa spendibile ammontante a 11.171 miliardi (tabelle C e D).

(1) Oltre alle indagini delle commissioni industria del Senato e della Camera dei deputati (rispettivamente, sulla politica industriale e sulla domanda pubblica), possono ricordarsi il dibattito organizzato dalla libera università degli studi (LUISS) di Roma sul "contributo delle grandi opere pubbliche allo sviluppo"; la giornata di studio sul tema "territorio: volontà di sviluppo", organizzata a Bari dal centro studi e ricerche sviluppo edilizia e territorio (CERSET); le tavole rotonde organizzate dall'IRI a Bologna in occasione del 21° Salone dell'industrializzazione edilizia (SAIE); le recenti conclusioni dell'assemblea generale dell'associazione nazionale costruttori (ANCE).

(2) Nel nostro Paese la spesa pro-capite per le opere pubbliche non supera le 145 mila lire, mentre la Repubblica federale di Germania - ad esempio - spende oltre il triplo (509 mila lire); vi sono in Italia 58 chilometri di ferrovie metropolitane, contro i 400 km. della Gran Bretagna.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. A

SPESE CONTRATTUALI 1985
 (in miliardi)

ANNO	SPESE		CAT. IV	CAT. X	CAT. XI	TOTALE PARZIALE C+D+E	% F B
	FINALI IMPEGNATE (Titoli I e II)	FINALI AL NETTO (Cat. II, III, V, VI, VII, XIII)					
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	36.612	13.806	3.106	176	16.881	46,7
1985	353.365	41.728	15.840	4.505	280	20.625	49,4

TAB. B

CATEGORIA IV
 (in miliardi)

ANNO	MASSA		RESIDUI	ECONOMIE
	SPENDIBILE (Comp + Res)	PAGAMENTI (Comp. + Res.)		
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	8.789	408
1985	24.915	12.269	12.093	553

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	2.848	277
1979	4.578	985	3.550	81
1980	4.682	1.255	3.314	113
1981	5.849	1.585	4.209	75
1982	6.114	1.947	4.055	112
1983	7.004	2.082	4.882	40
1984	7.785	2.041	5.975	- 27
1985	10.541	2.136	8.663	-258

TAB. D

CATEGORIA XI
(in miliardi)

ANNO	MASSA SPENDIBILE (Comp + Res)	PAGAMENTI (Comp + Res)	RESIDUI	ECONOMIE
1978	183	18	183	2
1979	263	55	205	3
1980	428	114	294	20
1981	514	149	365	-
1982	608	213	382	13
1983	538	161	371	4
1984	547	185	350	12
1985	6.30	1.53	5.34	-57

Conseguentemente, per le categorie X e XI al 31 dicembre 1985 sono stati accertati residui passivi nell'importo di 9.197 miliardi - di cui 2.872 di nuova formazione -, con un aumento del 45,4 per cento rispetto a quelli esistenti all'inizio dell'anno (6.325 miliardi).

Vale aggiungere, per completezza, che per l'attività contrattuale di parte corrente i pagamenti del 1985 - miliardi 12.269, pari al 49,3 per cento della massa spendibile (24.915 miliardi) - hanno subito un decremento, sia in valore assoluto (- 551 miliardi), sia in percentuale (- 8,9 per cento) nei confronti dei corrispondenti dati del 1984 (12.820 miliardi, pari al 58,2 per cento del totale).

Al termine dell'esercizio i residui hanno raggiunto l'importo di 12.093 miliardi di lire (di cui 3.304 di nuova formazione), facendo registrare un aumento del 37,6 per cento rispetto ai resti esistenti al 1° gennaio 1985, superiore di quasi quattro volte al tasso di incremento del 1984 (9,7 per cento).

Complessivamente, per le tre categorie di spesa considerate le somme rimaste da pagare al 31 dicembre 1985 ammontano a 21.290 miliardi, con un aumento del 40,8 per cento rispetto ai residui esistenti all'inizio dell'anno (15.114 miliardi): il totale dei residui, inoltre, ha superato (+ 665 miliardi) l'ammontare complessivo degli stanziamenti di competenza, pari a 20.625 miliardi.

3 - La programmazione degli interventi

La mancata, tempestiva utilizzazione delle risorse - che i dati di cui sopra confermano - si riflette negativamente sulla programmazione degli investimenti e soprattutto sui piani pluriennali d'intervento, alterandone, da un lato, le scadenze temporali (mediante proroghe e "slittamenti" di vario genere) e, dall'altro, incidendo pesantemente sul coefficiente di produttività degli stanziamenti, esposti all'azione del fenomeno inflattivo, che raggiunge punte talora eclatanti, ed assorbiti in quote spesso rilevanti dalla revisione dei prezzi contrattuali (3).

Tra gli esempi più significativi può ricordarsi il piano per la costruzione delle sedi degli uffici locali dell'amministrazione delle poste e telecomunicazioni, previsto dalla legge 23 gennaio 1974, n. 15 e successive modificazioni. Il programma degli interventi - affidati in concessione alla società ITALPOSTE del gruppo I.R.I. - prevedeva inizialmente (con uno stanziamento di 150 miliardi di lire) la costruzione di 952 edifici postali, che successivamente, a causa dell'allungamento dei tempi preventivati e di ricorrenti aumenti dei costi, sono stati ridotti a 358, pari ad appena il 38 per cento delle previsioni originarie.

Tale andamento negativo si è riprodotto nell'ambito del programma integrativo finanziato dalla legge 10 febbraio 1982 n.39, il quale prevede la realizzazione di 893 edifici postali nel periodo 1982-1987 per una spesa complessiva che le leggi finanziarie per il 1984 e per il 1986 hanno elevato a 1.259 miliardi: alla fine del 1985, infatti, risultano ultimati soltanto 19 edifici che, sommati ai 106 in fase avanzata di esecuzione, danno un totale (125) corrispondente ad appena il 14 per cento delle sedi previste, pur essendo già trascorsi i due terzi del periodo considerato.

Del tutto analoga può considerarsi la vicenda relativa al piano di meccanizzazione della rete postale, la cui esecuzione fu affidata in concessione nel 1973 alla ELSAG - Elettronica S. Giorgio S.p.A..

Mediante successivi, drastici ridimensionamenti i centri primari di meccanizzazione delle corrispondenze sono infatti passati da 26 a 13; i centri secondari da 70 a 10, ai quali sono stati aggiunti 26 centri a ciclo parziale; i centri per la lavorazione meccanizzata del servizio pacchi sono stati ridotti da 16 a 9, mentre nei restanti 7 sono state realizzate solo apparecchiature di carico e scarico. Nel periodo considerato (1973-1986) le somme originariamente stanziare, pari a 174 miliardi per gli impianti e 95 miliardi per gli edifici, sono state successivamente integrate con leggi speciali (4) e con le leggi finanziarie per il 1984 e per il 1986, fino a raggiungere rispettivamente l'ammontare di 712 e di 1.426 miliardi di lire: il che significa che è stato

(3) Com'è noto, la legge n. 700 del 1974 consente di utilizzare, per il pagamento degli acconti revisionali, i fondi impegnati per i lavori, salvi i successivi provvedimenti di ripristino della copertura finanziaria da parte dell'amministrazione appaltante.

(4) Si tratta delle leggi 7 giugno 1975, n. 227 e 10 febbraio 1982, n. 39.

necessario uno stanziamento complessivo pari a quasi 8 volte quello iniziale per avviare a definizione soltanto poco più della metà delle opere programmate, in un tempo quadruplo rispetto a quello previsto in origine.

Va menzionato in questa sede anche il piano triennale 1979-1981 di opere stradali da eseguirsi a cura dell'ANAS, previsto dall'articolo 41 della legge 22 dicembre 1978, n. 843 con un'autorizzazione di spesa di 2.500 miliardi.

Sebbene lo stanziamento iniziale sia stato ripetutamente integrato da leggi successive (5) fino all'importo netto di 5.187 miliardi, il piano risulta tuttora in corso di esecuzione e presenta un fabbisogno finanziario complessivo superiore a 5.500 miliardi. Peraltro, al 31 dicembre 1985 - cioè, al termine di un periodo più che doppio di quello preventivato - sul corrispondente capitolo di bilancio (527) risultano ancora residui passivi per oltre 1.120 miliardi di lire, di cui 425,8 miliardi di nuova formazione.

Emblematico è ancora il caso del programma pluriennale di edilizia penitenziaria, da realizzarsi dal ministero dei lavori pubblici (tramite i propri organi decentrati) d'intesa con il ministero di grazia e giustizia. Impostato dalla legge 12 dicembre 1971 n. 1133 con durata quinquennale e con uno stanziamento iniziale di 100 miliardi, il programma è stato successivamente rifinanziato fino al 1984 da numerose leggi (6) che hanno incrementato i fondi disponibili fino ad un totale di 1.700 miliardi di lire.

Da ultimo la legge 7 marzo 1985 n. 99 ha recato un ulteriore finanziamento di 500 miliardi per il biennio 1984-1985, destinati espressamente per circa il 90 per cento al completamento delle opere avviate in base al programma costruttivo di cui sopra.

Sebbene siano trascorsi quattordici anni, gli istituti di prevenzione e pena ultimati e consegnati al ministero di grazia e giustizia sono soltanto 40, per una spesa complessiva di 401,5 miliardi corrispondente ad appena il 18,5 per cento degli stanziamenti complessivi, mentre sono ancora in corso di realizzazione 51 edifici carcerari per un importo di 1.697,7 miliardi; inoltre, sui capitoli di bilancio (8404 e 8411) relativi all'edilizia penitenziaria i residui accertati al 31 dicembre 1985 superano i 1.000 miliardi di lire.

Gli esempi innanzi illustrati confermano, sotto altro profilo, l'esigenza - già prospettata in passato dalla Corte (7) - di una programmazione più sollecita e duttile da parte delle singole amministrazioni, che consenta in fase esecutiva la tempestiva utilizzazione di concreti parametri di riferimento e la loro pronta adattabilità a mutamenti imprevisi del quadro operativo, ovvero a difficoltà soppravvenute nel perseguimento di determinati obiettivi.

In tal senso sembra affermarsi la tendenza a concepire i più recenti strumenti programmatici pluriennali come "piani-processo", basati, cioè, sul costante aggiornamento delle previsioni e la continua verifica delle scelte, sia sotto il profilo tecnico-amministrativo sia in termini economico-finanziari. Con tali caratteristiche sono stati impostati, ad esempio, il "piano generale dei trasporti" approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 aprile 1986 (8) e il "piano decennale della viabilità di grande comunicazione" (tuttora all'esame delle competenti commissioni parlamentari), predisposto dall'ANAS e approvato dal CIPE con deliberazioni del 28 marzo 1985 e del 19 dicembre 1985 (9).

Fra le tante proposte che vengono avanzate in materia - con riferimento, per esempio, agli studi di fattibilità, ai cosiddetti "piani-progetto", a forme alternative di finanziamento -, sembra degna di nota la soluzione adottata dall'ANAS in sede di formulazione del piano triennale 1985-1987, previsto dall'articolo 6 della legge 3 ottobre 1985, n. 526. Gli interventi - ad eccezione di alcune opere stradali e autostradali di preminente interesse nazionale, considerate "fuori quota" - sono stati ripartiti su base regionale e per ciascuna regione sono stati ulteriormente suddivisi tra "un'area di priorità" e "un'area di inseribilità", equivalenti in termini finanziari: la seconda area comprende interventi, per così dire, di riserva, che possono

(5) Si fa riferimento alle leggi 30 marzo 1981 n. 119, 7 agosto 1982 n. 526, 22 dicembre 1984 n. 887 e 3 ottobre 1985 n. 526.

(6) Vanno ricordate in proposito le leggi n. 404 del 1977, n. 146 del 1980 e n. 119 del 1981 (legge finanziaria 1981).

(7) Vedi, da ultimo, relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1984, volume I - capitolo IV (n.2), pagg. 655 e seguenti.

(8) Pubblicato nel supplemento ordinario della gazzetta ufficiale n. 111 del 15 maggio 1986.

(9) Con la seconda deliberazione - pubblicata nella gazzetta ufficiale n. 15 del 20 gennaio 1986 - il CIPE, in particolare, ha approvato l'integrazione del piano decennale concernente gli interventi nel settore delle autostrade in concessione, che lo stesso comitato aveva espressamente richiesto in sede di primo esame del documento programmatico.

essere inseriti nel programma esecutivo qualora una o più opere considerate prioritarie non risultino prontamente realizzabili.

Tale meccanismo è evidentemente finalizzato ad evitare “strozzature” operative, che possano compromettere il rispetto dei tempi tecnici e dei ritmi di spesa preventivati dal programma.

Un'altra tendenza è quella di prevedere sempre più spesso la verifica dei programmi d'investimento in termini di costi-benefici, secondo il metodo adottato dal “nucleo di valutazione”, operante presso il ministero del bilancio e della programmazione economica, per l'utilizzazione dei finanziamenti del fondo investimenti e occupazione (FIO). In sede parlamentare è in corso di esame un provvedimento legislativo che dispone il potenziamento del nucleo di valutazione, nella prospettiva del graduale ampliamento della sua attività rispetto a tutti gli investimenti programmati da enti e amministrazioni pubbliche.

4 - La progettazione delle opere

Un fenomeno che caratterizza specificatamente l'attività contrattuale in materia di opere pubbliche è la crescente difficoltà dell'amministrazione a progettare le opere stesse.

Tale notazione riguarda principalmente il ministero dei lavori pubblici, che - come più ampiamente è detto nel pertinente capitolo XIV della presente relazione - risente nelle strutture centrali, ma ancor più in quelle periferiche, della mancata riorganizzazione degli uffici e delle competenze, legislativamente prevista in sede di trasferimento di funzioni alle regioni a statuto ordinario (10).

In particolare, l'attività di progettazione dei provveditorati regionali alle opere pubbliche - privi del supporto tecnico-operativo del corpo del genio civile - risulta spesso carente e lacunosa, nonostante il frequente ricorso alla collaborazione di professionisti privati, con conseguente anomalo incremento delle perizie di variante e suppletive che sono ormai diventate un fatto endemico nei settori di attività a competenza decentrata.

Nei confronti dell'amministrazione centrale il fenomeno si manifesta, invece, in relazione alle opere di maggiore rilevanza tecnico-economica, per le quali pure esiste l'istituto dell'appalto-concorso che notoriamente consente al privato contraente di presentare l'offerta economica in connessione con una propria soluzione progettuale.

Peraltro, il rapido progresso tecnologico e la crescente complessità delle opere da realizzare hanno reso più costosa e impegnativa l'attività di progettazione, e sempre meno conveniente la partecipazione delle imprese a siffatto genere di gare: ciò, in quanto la vigente legislazione - pur prevedendo la facoltà di attribuire un premio ai progetti meritevoli - non consente un'adeguata remunerazione per i concorrenti che non risultino aggiudicatari.

Si avverte, inoltre, l'esigenza di un costante e tempestivo aggiornamento delle progettazioni in corso d'opera che, nei limiti del possibile, eviti la sospensione dei lavori e gli indugi connessi alla compilazione di perizie di variante e suppletive ed alla stipulazione dei relativi atti aggiuntivi: in quest'ottica si è manifestata la tendenza ad utilizzare in modo più ampio l'istituto della concessione, inserendo sempre più spesso l'attività di progettazione accanto a quella di vera e propria esecuzione dell'opera.

Tale evoluzione è stata colta anche in sede legislativa, atteso che è all'esame del Senato il disegno di legge n. 1004, il quale - tra l'altro - disciplina l'istituto della concessione di progettazione ed esecuzione per le opere di importo superiore a 20 miliardi di lire, da affidarsi preferibilmente a consorzi o raggruppamenti temporanei di imprese, previo esperimento di gare esplorative informali.

Sul piano amministrativo un'autonoma iniziativa è stata assunta dall'ANAS, che ha predisposto uno schema di convenzione per la concessione della progettazione esecutiva e costruzione di opere stradali, in linea con i criteri informativi del predetto disegno di legge; su tale schema di convenzione di recente si è espresso favorevolmente il consiglio di Stato (11).

(10) Tale trasferimento, com'è noto, è stato disposto con decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

(11) Sezione II - parere n.624/86 del 19 marzo 1986.

In proposito va comunque ricordato che l'articolo 9 della legge 3 ottobre 1985, n. 526 ha autorizzato la medesima azienda, per un periodo di tre anni, ad affidare anche a trattativa privata la compilazione dei progetti esecutivi a professionisti privati; a questi ultimi, oltre che ad istituti universitari o imprese specializzate, può essere altresì affidata l'esecuzione dei soli rilievi geognostici.

Detta norma consente all'ANAS di adeguarsi alla pronuncia della Corte (deliberazione della sezione del controllo n.1565 del 20 giugno 1985) con la quale è stato ribadito - tra l'altro - il valore cogente della disposizione di cui all'articolo 5 del regolamento approvato con regio decreto 27 maggio 1895 n.350, che prescrive la preventiva verifica del progetto "in relazione al terreno, al tracciamento, al sottosuolo"; ciò, al fine di accertare che al momento della consegna dei lavori "non si riscontreranno variazioni nelle condizioni di fatto sulle quali il progetto è basato o, riscontrandose alcuna, si abbia tempo a prevenire l'apertura delle aste pubbliche o delle licitazioni, ovvero -(quando si proceda a trattativa privata) - la stipulazione del contratto in base al progetto inesatto o non più esatto" (12).

La citata deliberazione dopo aver chiarito il rapporto (funzionale-dinamico) esistente nella vigente legislazione tra il progetto esecutivo dell'opera e il capitolato speciale di appalto, ha rilevato nel caso di specie l'insufficienza ed incompletezza delle prospettazioni progettuali e di capitolato, che si limitavano ad indicare solo le linee essenziali dell'opera, rimettendone l'esatta definizione ad una successiva attività dell'appaltatore(13).

Nella circostanza è stata anche risolta la questione di massima relativa all'interpretazione dell'articolo 12, lettera b) della legge 8 agosto 1977 n. 584, il quale consentirebbe, ad avviso dell'A.N.A.S., la possibilità di appaltare congiuntamente esecuzione e progettazione dei lavori pubblici (14). Al riguardo l'azienda ha richiamato il decreto del ministro dei trasporti in data 30 gennaio 1982 (15) - emanato ai sensi della legge 12 febbraio 1981, n.17 -, il quale prevede "l'affidamento a terzi di prestazioni riguardanti sia la progettazione che la costruzione di opere, concernenti l'ammodernamento ed il potenziamento della rete ferroviaria nazionale".

La Corte - partendo da una puntuale esegesi delle disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano l'attività di progettazione delle opere pubbliche - ha respinto la tesi di cui sopra, affermando l'autonomia della fase progettuale rispetto a quella di esecuzione dell'opera e individuando nella preventiva e compiuta identificazione tecnico-economica dell'opera stessa una fondamentale garanzia della "par condicio" tra le imprese concorrenti.

Premesso che nell'ordinamento vigente la progettazione delle opere rientra nella competenza propria della pubblica amministrazione, è stata ribadita l'eccezionalità del ricorso alla prestazione di professionisti privati, individuando nell'appalto-concorso l'unica fattispecie nella quale la compilazione del progetto esecutivo è affidata alle imprese concorrenti: è stato inoltre sottolineato come anche in quest'ultima ipotesi il momento progettuale preceda quello della conclusione del contratto.

Si è tratta, quindi, la conclusione che le disposizioni di cui alla legge n. 584 del 1977 non hanno introdotto alcuna modificazione in ordine al rapporto temporale di priorità della progettazione esecutiva rispetto all'affidamento dell'opera. Né è stato ritenuto pertinente il richiamo - fatto dall'ANAS - al decreto 30 gennaio 1982 del ministro dei trasporti, in quanto lo stesso contiene speciali disposizioni esclusivamente riferibili al settore delle costruzioni ferroviarie e, come tali, non suscettibili di generale applicazione.

(12) Il provvedimento (decreto ministeriale n. 6763 del 26 novembre 1984), al quale è stato ricusato il visto, disponeva l'approvazione del progetto esecutivo e del contratto per la costruzione del 1° lotto della strada di grande comunicazione n. 131 - diramazione centrale nuorese, nel tratto S. Simone - S. Teodoro.

(13) In particolare, il capitolato speciale d'appalto affidava all'impresa aggiudicataria dei lavori l'espletamento dei sondaggi geognostici necessari per l'esecuzione dell'opera, trasferendo così ad un soggetto diverso - e ad un momento diverso (dopo la consegna dei lavori) - un adempimento essenziale e di natura preventiva, spettante all'amministrazione.

(14) L'ANAS ha sostenuto - tra l'altro - "che il principio della preventiva compilazione del progetto a cura dell'amministrazione committente è venuto attenuandosi nella sua assolutezza" e che l'amministrazione medesima "è sempre più spesso alla ricerca di formule che consentano la collaborazione in questo campo dello stesso appaltatore".

(15) Pubblicato nella gazzetta ufficiale n. 50 del 20 febbraio 1982.

5 - I pareri

La necessità, generalmente riconosciuta, di una razionalizzazione e di un sostanziale snellimento delle procedure contrattuali viene sostenuta con particolare accentuazione in ordine alla fase dell'acquisizione dei pareri.

Numerose sono le norme che in prosieguo di tempo hanno modificato, sospeso, ridotto in vario modo la partecipazione degli organi consultivi all'attività dell'amministrazione, invocando - di volta in volta - esigenze congiunturali, finalità d'incentivazione, peculiarità settoriali, situazioni di emergenza, eventi calamitosi, ecc. Pochissimi sono, invece, i casi in cui, venendo meno il motivo della deroga, sia ritornata applicabile la normativa ordinaria.

Tale fenomenologia riguarda principalmente il consiglio di Stato, la cui attività consultiva è venuta progressivamente riducendosi a dimensioni molto inferiori a quelle originariamente previste dall'articolo 5 della legge di contabilità generale dello Stato. Basti ricordare che, dopo l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, il parere del predetto consesso non è stato ritenuto necessario per i contratti rientranti nella competenza dei dirigenti statali; successivamente, l'articolo 26 della legge n. 1 del 1978 - estendendo a tutte le amministrazioni dello Stato l'articolo 5 della legge 23 maggio 1964 n. 134, concernente il ministero dei lavori pubblici - ha escluso il parere obbligatorio per gli appalti di opere e per gli atti di transazione non eccedenti, rispettivamente, l'importo di 500 e di 60 milioni di lire.

Particolarmente significativa è la deroga di cui all'articolo 19, secondo comma, del decreto-legge n. 124 del 1965, convertito nella legge 13 maggio 1965 n. 431, il quale dispone che sugli appalti da eseguire a cura del ministero dei lavori pubblici è richiesto il parere di una speciale commissione (16), in sostituzione di quello del consiglio di Stato. In verità, la portata originaria di tale norma era estremamente contenuta, poiché la deroga ("rectius", la sospensione) della disciplina preesistente, a termini dell'articolo 25 dello stesso decreto-legge, era limitata al 31 dicembre 1965.

Per contro, la disposizione in parola e tutte le altre norme eccezionali di cui al titolo III del citato decreto legge (17) sono state ininterrottamente prorogate per oltre venti anni, da ultimo (fino al 30 settembre 1986) con il decreto-legge n. 791 del 1985, convertito con modificazioni nella legge 28 febbraio 1986, n. 46. Il che rappresenta un esempio di "istituzionalizzazione del provvisorio", perseguita mediante una distorta utilizzazione della decretazione d'urgenza.

Vale aggiungere che, per effetto della sospensione della norma di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1961 - disposta dall'articolo 16, secondo comma, del ripetuto decreto-legge n. 124 del 1965 (e successive proroghe) -, anche l'ANAS è stata esentata nell'ultimo ventennio dal chiedere il parere del consiglio di Stato sugli appalti di opere eccedenti i 500 milioni di lire.

La recente legge 26 marzo 1986, n. 86 (articolo 20) ha ora modificato la citata disposizione della legge n. 59 del 1961, stabilendo in via permanente che per i progetti di lavori e forniture da eseguirsi a cura dell'ANAS, direttamente o in concessione, il parere degli organi consultivi dell'azienda sostituisce il parere del consiglio di Stato (18).

Gli esempi innanzi illustrati riflettono in modo evidente una situazione di crisi, che, per le sue dimensioni, andrebbe affrontata in termini generali, al fine di pervenire, in tempi brevi, ad una ridefinizione dell'attività consultiva ai diversi livelli, nell'ottica di un sostanziale snellimento delle procedure.

(16) Tale commissione, presieduta dal ministro dei lavori pubblici (o, per sua delega, da un sottosegretario), è composta da un consigliere di Stato, da un avvocato dello Stato da un componente del consiglio superiore dei lavori pubblici e da un rappresentante della ragioneria generale dello Stato.

(17) Nell'ambito degli interventi per la ripresa dell'economia nazionale, tali norme riguardavano la semplificazione e l'acceleramento delle procedure per l'approvazione e la gestione dei lavori pubblici.

(18) Per effetto di questa modifica legislativa l'ANAS si allinea alla disciplina vigente per le altre aziende autonome statali (amministrazione P. T., monopoli di Stato, azienda di Stato per i servizi telefonici, ecc.), secondo la quale il parere del consiglio di Stato è sostituito da quello dei rispettivi consigli di amministrazione.

Tale esigenza è avvertita, con particolare acutezza, in presenza di procedimenti - come ad esempio quelli relativi agli interventi sul territorio, alla realizzazione delle grandi reti infrastrutturali, ecc. - che coinvolgono sotto diversi profili amministrazioni ed enti pubblici, aziende autonome, regioni ed enti locali.

La recente legislazione vincolistica a tutela del patrimonio archeologico e ambientale ha reso più urgente la necessità di omogeneizzare nei tempi e nei modi l'acquisizione delle proposte, delle autorizzazioni, dei nulla-osta, dei concerti, delle intese, che di volta in volta siano richiesti dall'ordinamento per la realizzazione di determinate opere: in tal senso è stata avanzata la proposta - attualmente oggetto di discussione in sede politica e parlamentare - di istituire il cosiddetto "sportello unico" per i pareri e le autorizzazioni, che per le opere pubbliche di importo più rilevante dovrebbe essere allocato presso la presidenza del Consiglio dei ministri.

6 - La scelta del contraente

Per quanto concerne i sistemi di scelta del contraente, già nella relazione dello scorso anno (19) la Corte ha illustrato il fenomeno della progressiva espansione della trattativa privata, che sul piano applicativo - ma anche attraverso frequenti deroghe legislative - ha finito sostanzialmente col perdere le caratteristiche di metodo eccezionale di contrattazione, conquistando spazi sempre più ampi nell'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni.

Tale fenomeno, che può considerarsi fisiologico nei settori a tecnologia avanzata (informatica, telecomunicazioni, armamenti, elettronica, meccanica di precisione, ecc.) - nei quali la scelta del contraente è determinata dall'esistenza di private industriali, oppure dalle caratteristiche di novità o di originalità di alcuni beni, ovvero dal regime di esclusiva di talune produzioni -, non appare del tutto giustificato quando, mediante il richiamo indiscriminato a motivi di urgenza, la trattativa privata viene utilizzata nell'ambito di attività routinarie o a carattere periodico (spese di funzionamento, interventi di manutenzione ordinaria, servizi essenziali, ecc.) che per la loro stessa prevedibilità e necessità ben potrebbero consentire la tempestiva effettuazione delle gare.

Nell'ambito di alcune amministrazioni la dichiarazione di urgenza sembra diventata quasi una clausola di stile: la quota di attività che ne risulta interessata talvolta è così ampia, da far ritenere che si tratti di un metodo surrettizio per dissimulare l'incapacità di talune strutture ad espletare i propri compiti, utilizzando convenientemente e con la necessaria tempestività gli ordinari strumenti operativi apprestati dall'ordinamento.

Tale è il caso, ad esempio, dei provveditorati regionali alle opere pubbliche che per l'esecuzione dei lavori nei settori di competenza fanno un uso quasi sistematico dei verbali di urgenza e somma urgenza (previsti dagli articoli 69 e 70 del regolamento n. 350 del 1985), al fine di disporre l'affidamento a trattativa privata o l'esecuzione in economia dei lavori medesimi, evitando nel primo caso la pubblica gara e nel secondo anche la stipulazione e approvazione del contratto (20).

Siffatto stato di cose è stato indirettamente favorito dalla proroga ininterrotta delle disposizioni eccezionali di cui al titolo III del decreto-legge n. 124 del 1965 - già citato nel paragrafo 5 del presente capitolo -, il quale all'articolo 12 stabilisce che i provveditori alle opere pubbliche esercitano le attribuzioni loro conferite senza alcun limite di valore: è ovvio, quindi, che nel caso della trattativa privata (e dell'esecuzione in economia) non abbia trovato applicazione neppure la riduzione al 50 per cento della competenza per valore, secondo la normativa ordinaria.

(19) Vedi relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1984 - Volume primo, capitolo IV (n.3) - pag. 657 e seguenti.

(20) Nella sede istruttoria del controllo si è talora rilevato, specie nei settori delle opere idrauliche e dell'edilizia demaniale, che la dichiarazione di urgenza è stata anche usata per conferire carattere di straordinarietà ad interventi che nella sostanza erano di ordinaria manutenzione: ciò, allo scopo di utilizzare gli stanziamenti (molto più consistenti) in conto capitale, quando gli interventi stessi non trovavano capienza nelle ordinarie dotazioni di bilancio dei capitoli di parte corrente. L'amministrazione successivamente si è conformata ai rilievi della Corte.

Sotto altro profilo è noto come, dopo l'entrata in vigore della legge 8 agosto 1977, n.584 (21) - recante norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di opere pubbliche alle direttive della Comunità europea -, sovente il ricorso alla trattativa privata si sia risolto, in via di fatto, nella elusione delle disposizioni sulla concorrenza e sulla pubblicità in sede comunitaria, fissate dalla legge medesima.

Basterà ricordare in proposito la larga applicazione, fatta da quasi tutte le amministrazioni interessate, dell'articolo 12 della legge 3 gennaio 1978 n. 1, che, nel caso di lotti successivi di lavori compresi in un progetto generale esecutivo, consente l'affidamento dell'appalto, a trattativa privata, alla stessa impresa esecutrice del lotto precedente, purchè quest'ultimo sia ancora in corso, si tratti di lavori ripetitivi di quelli già assegnati e non superiori al doppio del prezzo di aggiudicazione del lotto precedente, e previa applicazione di un ribasso non inferiore al 5 per cento del prezzo aggiornato del primo appalto (22).

Vanno inoltre menzionati i contrasti interpretativi emersi in sede di applicazione della legge 10 dicembre 1981 n. 741, nella parte in cui questa ha introdotto modifiche e deroghe alle norme di attuazione delle direttive comunitarie recate dalla citata legge n. 584 dal 1977. Anche la Corte, nella competente sede del controllo, si è occupata di tale complessa problematica, con una serie di pronunce tra le quali possono ricordarsi la deliberazione n. 1370 del 15 luglio 1983 - concernente la convenzione con un consorzio di imprese per l'esecuzione delle opere di conservazione dell'equilibrio idrogeologico nella laguna di Venezia - e la deliberazione n. 1451 del 21 maggio 1984, relativa alla concessione per l'attuazione del piano di ricostruzione del Comune di Pantelleria.

Com'è noto, proprio al fine di eliminare tale situazione di conflittualità, soprattutto in tema di ricorso alla trattativa privata, è stata emanata la legge 8 ottobre 1984 n. 687 - sulla quale si è ampiamente riferito nella relazione dello scorso anno -, che ha ripristinato l'ampiezza originaria dell'area riservata alle procedure concorsuali, ma nel contempo ha anche modificato profondamente il regime della pubblicità degli appalti(23).

Pur in presenza della modifica legislativa di cui sopra, la Corte di giustizia della CEE ha pronunciato la sentenza 28 marzo 1985 sul ricorso presentato dalla Commissione della comunità, volto a far constatare la violazione del trattato di Roma da parte dell'Italia, per l'emanazione di alcune norme (contenute nella ripetuta legge n.741 del 1981) contrastanti con le direttive in materia di appalti di lavori pubblici, nonchè per la mancata comunicazione del testo della stessa legge agli organi comunitari.

La Corte di giustizia, in particolare, ha affermato che l'articolo 10, primo comma, della legge n.741 più volte richiamata - che aggiunge nel testo dell'articolo 24 della legge n. 584 del 1977 il metodo della "media", (previsto dall'articolo 4 della legge n. 14 del 1973) - "non è compatibile con la direttiva n.71/305, in quanto contiene un criterio di aggiudicazione degli appalti non previsto dall'articolo 29, n.1, di detta direttiva".

Sono state altresì dichiarate incompatibili con la direttiva medesima le disposizioni di cui al terzo e al quinto comma dello stesso articolo 10, concernenti la sospensione fino al 31 dicembre 1983 delle norme relative, rispettivamente, alla pubblicazione dei bandi di gara ed all'accertamento della capacità finanziaria, economica e tecnica dell'imprenditore.

Infine, l'articolo 13 della legge n.741 del 1981 - che inserisce nel testo dell'articolo 5 della ripetuta legge n.584 del 1977, relativo alle ipotesi di aggiudicazione a trattativa privata, la cosiddetta "urgenza semplice" (ex

(21) Giova ricordare che tale legge fu adottata con sei anni di ritardo rispetto alla data di emanazione (26 luglio 1971) delle direttive comunitarie, in ottemperanza ad una sentenza di condanna della Corte di giustizia in data 22 settembre 1976.

(22) Va segnalato in proposito che il disegno di legge n. 1004 - già citato nel paragrafo 4 del presente capitolo -, attualmente all'esame del Senato, prevede nella prima parte un ampliamento delle ipotesi di applicazione del citato art. 12 della legge n. 1 del 1978, soprattutto per la realizzazione di grandi opere infrastrutturali (strade, ferrovie, aeroporti, ecc.).

(23) L'eccessiva restrizione della pubblicità degli appalti stabilita da tale legge e la troppo ampia discrezionalità riconosciuta all'amministrazione appaltante di omettere del tutto la pubblicazione dei bandi di gara, "quando questa possa apparire in contrasto con le finalità per le quali i lavori si debbono eseguire", hanno suscitato critiche e dissensi.

È stata pertanto presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge, la quale - al dichiarato scopo di tutelare la trasparenza dei pubblici appalti - prevede un'ampia diffusione dei bandi sulla stampa nazionale e dispone analoga pubblicità per i risultati delle gare e di tutti quegli eventi che nella fase esecutiva determinino la lievitazione dei prezzi o l'impossibilità di completare l'opera nei tempi stabiliti.

articolo 41, n.5 del regolamento di contabilità generale dello Stato) - è stato giudicato contrastante con la più restrittiva definizione dell'urgenza prevista dall'articolo 9, lettera d) della direttiva comunitaria.

In seguito a tale sentenza il ministro dei lavori pubblici, con circolare n. 1270 del 30 luglio 1985 (24), ha inteso chiarire un aspetto contraddittorio della legge 8 ottobre 1984 n. 687, contenuto nell'articolo 2: tale norma, infatti, mentre prevede al primo comma l'abrogazione della disposizione (articolo 10, primo comma, della più volte citata legge n. 741 del 1981) che consentiva la scelta del contraente in base al metodo della "media", al secondo comma include quest'ultimo metodo tra gli elementi di valutazione per determinare "l'offerta più vantaggiosa" ai sensi dell'articolo 24 - primo comma, lettera b) della legge n. 584 del 1977.

In proposito la predetta circolare ha espresso l'avviso che sia l'articolo 10, primo comma, della legge n. 741 sia l'articolo 2, secondo comma, della legge 687 debbano ritenersi incompatibili con la disposizione di cui all'articolo 29, n.1 della direttiva comunitaria n. 305 del 1971, la quale non ammette metodi di aggiudicazione diversi da quelli ivi previsti.

Pertanto i dipendenti uffici del ministero e dell'ANAS sono stati invitati ad astenersi dall'adottare, per l'aggiudicazione degli appalti di importo superiore ad un milione di ECU, il metodo della media, facendo ricorso esclusivamente ai sistemi previsti dall'articolo 24 della legge n. 584 del 1977. Contestualmente sono state impartite istruzioni per la corretta applicazione del metodo dell'offerta più vantaggiosa che, com'è noto, attenua sensibilmente il carattere automatico dell'aggiudicazione, consentendo all'amministrazione "una decisione discrezionale in base a criteri qualitativi variabili secondo il mercato"; sono stati infine fissati criteri per l'individuazione e la verifica delle offerte anomale, da valutarsi con la massima sollecitudine onde evitare dannosi appesantimenti procedurali.

(24) Pubblicata nella gazzetta ufficiale n. 238 del 9 ottobre 1985.

PAGINA BIANCA