

PARTICOLARI PROBLEMI

PAGINA BIANCA

Particolari spunti di riflessione può offrire una lettura di questa sorta di "cahiers de doléance" che provengono dall'interno di varie Amministrazioni, a testimonianza dell'opera di costruttiva visione critica che va prendendo piede innanzi tutto nella "cultura" della burocrazia. A volte si tratta di costanti indiziarie di alcune inadeguatezze procedurali, altre volte può rinvenirsi materia per opportuni interventi mirati da parte del Parlamento.

Nell'ambito del **Ministero dell'interno**, la prevalente qualificazione dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza come amministrazione di servizi e l'impossibilità di tradurre in dati quantitativi l'obiettivo "sicurezza" non impediscono di prospettare alcuni problemi relativi alla congruità degli strumenti necessari, tenendo presente, peraltro, che la maggior parte delle modalità d'azione degli organi di Polizia sono strettamente disciplinate dalla legge, in relazione a precise esigenze d'ordine costituzionale di tutela delle libertà fondamentali.

Ciò premesso, l'Amministrazione sottolinea l'impegno delle Forze di Polizia nell'adeguare la struttura organizzativa alle esigenze prospettate dal nuovo codice di procedura penale e nel migliorare gli interventi di prevenzione generale, allo scopo di assicurare un adeguato livello di protezione sociale.

Nel settore del trattamento economico del personale, con particolare riguardo a taluni servizi che richiedono una specifica retribuzione, sono da considerare di estremo interesse le conclusioni della trattativa per il rinnovo sindacale di categoria.

Un ulteriore profilo di interesse riveste l'adeguamento della corrispondenza dei livelli retributivi del personale delle Forze di Polizia alle funzioni attribuite alle varie qualifiche e gradi. La previsione di un intervento perequativo in tale settore è contemplata nel disegno di legge contenente "disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego" e si concretizza nella istituzione di una apposita Commissione di lavoro, con la partecipazione di tutte le Forze di Polizia e dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali di categoria, in previsione di un provvedimento

legislativo che consentirà l'adeguamento in parola.

Anche per quanto riguarda la riforma della dirigenza statale e delle altre Pubbliche Amministrazioni, sono sottolineate le peculiarità degli ordinamenti dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e delle Forze di Polizia, per i quali la qualificazione dirigenziale attiene al modo di essere delle Autorità di Pubblica Sicurezza anche nelle relazioni con le Amministrazioni dello Stato e con quelle locali cointeressate, nonché alla direzione di strutture operative particolari che non hanno riscontro in altri settori dell'Amministrazione Pubblica, salvo, in parte, quella militare.

D'altro canto, gli stessi adeguamenti organizzativi degli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione trovano riscontro nella possibilità di calibrare le competenze degli organi in livelli dirigenziali differenziati.

Del tutto particolare è, poi, il tema del coordinamento delle Forze di Polizia, le quali, pur dipendendo organicamente da Ministeri diversi ed avendo compiti spesso differenziati, operano funzionalmente nell'ambito dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e, per quanto attiene alle funzioni di polizia giudiziaria, sotto la direzione della Autorità giudiziaria.

Malgrado tale complesso quadro di riferimento, il coordinamento a livello centrale e periferico è ormai una realtà significativa per gli aspetti ordinamentali e operativi, con particolare riguardo alla pianificazione degli insediamenti di polizia e alle operazioni congiunte di controllo del territorio.

D'altro canto, al di là delle mere esigenze di coordinamento funzionale, l'esperienza maturata nei Comitati nazionali e provinciali dell'ordine e della sicurezza pubblica, ai quali hanno spesso partecipato componenti dell'Ordine giudiziario e di altre Amministrazioni di volta in volta interessate, ha fatto acquisire strumenti nuovi di approfondimento comune, aprendo spazi di riflessione e di intervento per le Autorità di Pubblica Sicurezza.

Nella Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale, per quanto riguarda l'esercizio di

funzioni dirigenziali, appaiono non ancora superati i problemi legati alla mancata ridefinizione organica del ruolo del dirigente in una prospettiva di ammodernamento della Pubblica Amministrazione volta a recuperare l'efficienza e l'efficacia della propria azione. Una soluzione di tale problematica potrebbe essere fornita dal disegno di legge da tempo presentato dal Governo, tuttora all'esame del Parlamento.

Nel quadro delle competenze della Direzione generale dell'amministrazione civile, si segnala che sono aumentati i quesiti inoltrati al Consiglio di Stato al fine di verificare la possibilità di adattare la normativa relativa allo stato giuridico dei segretari comunali, in gran parte superata dai tempi, alle nuove esigenze determinate dal mutato contesto delle realtà locali.

Si rilevano, inoltre, i problemi concernenti il potenziamento e l'aggiornamento delle strutture e, in particolare, la necessità di un consistente aumento di organico.

Nel corso del 1989, nell'ambito della Direzione generale degli affari dei culti, nel settore della gestione patrimoniale del Fondo Edifici di Culto sono state sottoposte all'attenzione dell'apposito Consiglio di Amministrazione, rappresentante legale del Fondo stesso, tutte le problematiche attinenti a vertenze, trasformazioni di capitale, investimenti o modalità di amministrazione. Ciò ha imposto, tra l'altro, una approfondita analisi di tutti i presupposti per assoggettare a criteri economici l'utilizzazione di una categoria di beni tradizionalmente considerati infruttiferi. Si tratta della possibilità di creare una nuova fonte di entrata per l'ente proprietario, cui compete, con le limitate disponibilità di bilancio, il non facile onere istituzionale di conservare all'originaria destinazione del culto pubblico cattolico beni che, contestualmente, sono parte determinante del patrimonio storico artistico della collettività nazionale.

La Direzione in argomento ha, infatti, affrontato la questione della regolarizzazione dei rapporti derivanti dall'uso, da parte degli enti ecclesiastici cattolici, di chiese ex-conventuali ed annessi, richiedendo nel merito, d'intesa con il

Vicariato di Roma, il parere del Consiglio di Stato sulla proposta di soluzione formulata in ordine ai seguenti aspetti: consegna in proprietà degli edifici di culto (con arredi e locali ex conventuali da destinare ad abitazione degli officianti e per altre finalità di religione o di culto) a favore non soltanto degli enti-chiesa riconosciuti, ma anche degli enti-parrocchia che negli stessi hanno sede; consegna in uso, negli altri casi, delle chiese ex-conventuali a favore degli enti ecclesiastici individuati dalla autorità religiosa; gratuità o meno di dette concessioni in uso; applicabilità ai beni patrimoniali del F.E.C. della legge n. 390/86.

Tali questioni si possono tutte ricondurre alla necessità di tener conto di una nuova realtà giuridica, "la parrocchia", e dell'evoluzione del concetto di "attività di religione e di culto", normalmente svolta in concomitanza a quella strettamente pastorale.

Con parere del 18 ottobre 1989, il Consiglio di Stato ha espresso al riguardo un orientamento decisamente innovativo, specialmente se riferito al concetto di "rettorìa" ed all'interpretazione dell'art. 8 della legge n. 848/29.

La Direzione ha affrontato, altresì, peculiari problematiche relative alla possibilità di resistere al rifiuto della cancellazione dai registri tavolari degli oneri gravanti sulla Foresta del Tarvisio, a seguito delle affrancazioni dei diritti di servitù di legnatico effettuate dall'ente proprietario; all'attuazione del completo risanamento degli edifici di culto di proprietà F.E.C. con il concorso delle Amministrazioni dei beni culturali e dei lavori pubblici; alla devoluzione ad altri organi dello Stato delle spese occorrenti, fra l'altro, per opere agli edifici di culto a carattere monumentale.

Ciascuna delle questioni enunciate ha una portata generale ed è destinata ad incidere profondamente sull'attività istituzionale, ove si voglia considerare che: l'impossibilità di accogliere le richieste di affranco inoltrate dai titolari di servitù di legnatico viene a vanificare lo sforzo economico sostenuto dall'ente proprietario al solo fine di liberalizzare il

compendio immobiliare dagli oneri che lo gravano pesantemente; per il completo risanamento del patrimonio immobiliare di culto del F.E.C. (patrimonio della collettività per l'eccezionale valore storico-artistico) occorre anche l'intervento di altre Amministrazioni qualora si voglia attribuire un efficace contenuto alla previsione del legislatore espressa nell'art. 58 della legge n. 222/85 (su proposta del Consiglio di Amministrazione del F.E.C. è stato infatti costituito un comitato operativo interministeriale con il compito di esaminare esigenze particolari che richiedono interventi coordinati da parte di più Amministrazioni); il F.E.C. inoltre non ha ereditato dal "Fondo per il Culto" la natura e le finalità che avrebbero consentito di affrontare oneri anche per edifici non di pertinenza.

Nel settore delle autorizzazioni agli acquisti da parte degli enti ecclesiastici, si segnala il persistere delle problematiche connesse all'interpretazione degli atti di ultima volontà ai fini dell'individuazione del beneficiario. Si tratta, infatti, di atti redatti in epoca anteriore all'entrata in vigore della nuova normativa, nei quali si trova spesso indicato un beneficiario al quale, oggi, potrebbero corrispondere due diverse realtà giuridiche.

Al riguardo è significativo l'orientamento del Consiglio di Stato che con parere n. 688/89 ha individuato nella "parrocchia" - sempreché i beni risultino destinati a finalità proprie della parrocchia per volontà del "de cuius" - il beneficiario del legato testamentario.

Per quanto concerne la Direzione generale dei servizi civili, nel settore relativo alla concessione delle provvidenze economiche alle categorie protette, in considerazione del notevole aumento del contenzioso civile e dei suoi riflessi sulla spesa, sono stati puntualizzati alle Prefetture con apposita circolare gli orientamenti del Ministero per una più precisa e tempestiva difesa dell'Amministrazione, nonché per l'impugnativa delle sentenze e l'esecuzione dei giudicati.

Non possono tuttavia essere sottovalutate le difficoltà che sorgono talora per il fatto che le Avvocature dello Stato,

operate dai numerosi e impegnativi compiti, non sempre sono in grado di provvedere con puntualità ed efficacia alla difesa della Amministrazione nello specifico settore.

E' da segnalare inoltre il problema legislativo sorto in sede di applicazione della legge 21 giugno 1985, n. 297, rifinanziata con legge 1° giugno 1988, n. 176, in materia di erogazione di contributi finalizzati al sostegno di attività di reinserimento dei tossicodipendenti. Detta legge conferma la necessità di convenzionamento con le UU.SS.LL. da parte delle Associazioni di volontariato.

Tuttavia, a distanza di sei anni dall'emanazione della citata legge n. 297/1985, le Regioni non sono ancora in grado di risolvere i problemi attuativi anche se di fatto le Associazioni di volontariato percepiscono rette giornaliere da parte delle UU.SS.LL. competenti per territorio.

Nel settore relativo all'applicazione degli accordi internazionali, si segnala che la gestione del procedimento legato al recupero, anche coattivo, di crediti alimentari all'estero incontra grandi difficoltà, sia formali che pratiche, con alcuni paesi firmatari della relativa convenzione internazionale, ed in particolare con il Brasile. Altro problema posto in evidenza è quello della difficoltà di contattare l'utenza tramite le Prefetture territorialmente competenti che a loro volta si avvalgono di ulteriori organi intermediari (Questure, Commissariati, Stazioni C.C., Comuni, ecc.).

Per quanto riguarda il **Ministero del tesoro**, nella Direzione generale degli Istituti di Previdenza nel corso dell'anno 1989 si sono evidenziati vari problemi relativi all'esercizio delle funzioni dirigenziali, alla gestione dei processi produttivi ed ai rapporti con altre pubbliche amministrazioni.

La Direzione generale dei Servizi Periferici del Tesoro ha fatto presente che il conseguire una maggiore professionalità a tutti i livelli, lo stimolare l'interesse al lavoro, il saper offrire servizi ottimali agli amministrati sono obiettivi che si sta cercando di raggiungere.

In tale contesto essa esprime l'avviso che debba essere attribuita maggiore rilevanza alla dirigenza: sarebbe infatti auspicabile una normativa che conferisse maggiori poteri decisionali in particolare ai direttori provinciali, sia tramite un decentramento delle funzioni, sia consentendo agli stessi di dare rapida attuazione alle deleghe conferite dal Ministro in attuazione dell'art. 15 del D.P.R. 8 maggio 1987, n. 266.

In generale, bisognerebbe dare maggiore peso ai contenuti di professionalità di tale carriera, rendendola più responsabile della gestione del servizio e fornendole, nel contempo, i mezzi tecnici e giuridici per provvedere con proficuità alla gestione stessa. Infatti, la figura del dirigente, con la sua competenza e la sua capacità manageriale, rappresenta il motore trainante ed il vero punto di forza dell'intera struttura amministrativa.

Da parte del **Ministero della difesa** è stata garantita una corretta e puntuale gestione dei processi produttivi grazie al serio e proficuo impegno di gran parte del personale in servizio. La produzione amministrativa ed i servizi resi all'utenza potrebbero, tuttavia, essere quantitativamente e qualitativamente migliorati con ulteriori interventi diretti a snellire le attività istruttorie e a decentrare i provvedimenti a carattere dichiaratorio e/o sanzionatorio.

In particolare, per quanto riguarda il settore pensionistico, si fa rilevare l'esistenza ancora di alcuni inconvenienti legati ad una gestione fortemente procedimentalizzata che, se da un lato costituisce garanzia d'imparzialità, dall'altro non consente una previsione dei tempi di definizione delle pratiche e quindi della durata del relativo iter. La tematica risulta più completa se si considera, con riferimento particolare al problema delle infermità e lesioni da causa di servizio di cui all'art. 5 bis della legge 20.11.1987, n. 472, la rilevanza vincolante del parere di merito espresso dal Comitato Pensioni privilegiate ordinarie che non consente alla P.A. interessata di discostarsene, se non motivando obbligatoriamente il proprio dissenso.

Non molto diversi sono i problemi relativi al settore tecnico-amministrativo e tecnico-operativo nell'ambito dei quali l'attività prevalentemente contrattuale è ancora regolata dalle vecchie ed ormai anacronistiche norme della legge e del regolamento di contabilità generale dello Stato, nonché da quelle del regolamento di amministrazione unificato, dal regolamento degli stabilimenti militari e dei servizi del tesoro. Innovazioni suggestive ma circoscritte a particolari settori sono state introdotte nel corso del 1987, con l'attuazione della legge n. 770 dell'11.11.1986, concernente modificazioni delle procedure contrattuali dello Stato per l'esecuzione dei programmi di ricerca e l'acquisizione e manutenzione dei prodotti di alta tecnologia. Sarebbe auspicabile l'estensione del cennato criterio innovatore, ove possibile, ad altri settori contrattuali.

Varie sono le problematiche che afferiscono al tema dei rapporti con altre pubbliche amministrazioni.

In particolare, in materia di attività edilizia si evidenziano talune questioni insorte con gli enti locali dovute soprattutto a discordanti interpretazioni legislative, come, ad esempio, quella della legge in materia di protezione ambientale (n.47 del 1985) che, non prevedendo una specifica deroga dall'osservanza delle disposizioni concernenti le "infrastrutture destinate alla Difesa", non è posta in relazione con il disposto di cui all'art. 10 della legge 6.8.1967, n. 765, in virtù del quale le norme protezionistiche ambientali cedono di fronte ad esigenze di interesse pubblico generale superiori, quali possono essere considerate quelle relative all'operatività delle funzioni dell'Amministrazione della difesa. Quest'ultima sostiene, infatti, che la lettura delle disposizioni della legge a suo favore è suffragata a livello giurisprudenziale da due fondamentali pronunce: quella della Corte Costituzionale (sentenza 11.7.85 n. 215) e quella della Suprema Corte di Cassazione (sentenza 29.5.87 n. 1041).

Nel settore pensionistico l'applicazione della legge 224/86 in materia di stato, avanzamento, trattamento economico e pensionistico, risulta talora ritardata e/o incerta con il

risultato di alimentare il contenzioso e di generare ulteriori insoddisfazioni del personale destinatario, il quale ha bisogno, invece, di una normativa organica, certa, equa e attenta alle esigenze delle diverse posizioni.

Altre problematiche sono sorte in materia di:

- iscrizione al fondo di previdenza ENPAS degli ufficiali di complemento raffermati o trattenuti, questione non ancora risolta, nonostante il costante orientamento favorevole della giurisprudenza nei confronti del suddetto personale militare;
- convenzioni stipulate con medici civili per far fronte alle esigenze della sanità militare che non possono essere soddisfatte con il proprio personale medico, né con l'ausilio delle UU.SS.LL., degli enti ed istituti, nonché con i policlinici a gestione diretta, ai sensi della legge 23.12.1978, n. 833; tali convenzioni stipulate ai sensi della citata legge hanno, tra l'altro, suscitato controversie di particolare complessità e di notevoli implicazioni economiche;
- vertenze NATO, per le quali è sempre più vivo lo scontento dei privati danneggiati per i lunghissimi tempi tecnici necessari per la definizione delle pratiche di risarcimento soprattutto quando la somma da risarcire è elevata. Già, infatti, il tempo medio di definizione di una vertenza di valore inferiore a lire 3 milioni è di 8-12 mesi in quanto i bassi limiti di somma stabiliti dalla legge n. 1833/1962, ai fini della richiesta del parere obbligatorio all'Avvocatura distrettuale dello Stato, non sono stati aggiornati all'attuale costo della vita comportando quindi un aggravamento di procedura.

Alcune problematiche riguardano, poi, specificatamente il personale militare, come:

- l'avanzamento degli ufficiali e dei sottufficiali, per il ritardo nella emanazione sia del regolamento determinativo dei criteri di specificazione delle motivazioni di scrutinio (regolamento che avrebbe dovuto essere emesso entro il maggio 1987), sia delle direttive da impartirsi dal Ministro per la definizione degli incarichi di comando, previsti l'uno e le altre dall'art. 45 della legge 19.5.1986, n. 224. Quanto all'avanzamento dei

sottufficiali, persiste ancora la questione dell'applicabilità o meno della legge n. 212/83 ai sergenti (in particolare dell'Esercito e dell'Aeronautica), arruolati prima dell'entrata in vigore della legge stessa, questione non ancora risolta dal Consiglio di Stato;

- l'interpretazione dell'art. 21, comma 2, della legge 31.5.1975, n. 191 il quale prescrive che, cessato il titolo per il rinvio del servizio militare per motivi di studio, coloro che ne fruivano devono essere incorporati nel primo scaglione o contingente chiamato alle armi. Il termine contenuto in detta norma é stato inteso dagli interessati in senso letterale e perentorio, mentre secondo l'Amministrazione della difesa esso dovrebbe essere riferito alla possibilità di inserire i giovani resisi disponibili nel primo scaglione tecnicamente utile, come avvalorato da due decisioni intervenute in materia, una del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (n. 110 del marzo 1989) e l'altra del Consiglio di Stato (n. 890 del 7 dicembre 1989). Peraltro, la Corte costituzionale, pronunciandosi su questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 23, 52 e 97 Cost. sollevata dal T.A.R. Sicilia (sezione di Catania), ha dichiarato l'illegittimità della norma suddetta nella parte in cui non prevede che la chiamata alle armi di chi ha fruito del rinvio del servizio militare sia disposta non oltre il termine di un anno dalla data di cessazione del titolo al rinvio medesimo;
- il trasferimento del personale militare che si pone in termini diversi da quello del personale civile in ragione della peculiare funzione di difesa del Paese istituzionalmente demandata alle Forze Armate e della conseguente necessità di privilegiare le esigenze operative dell'Istituzione Militare rispetto alle esigenze personali e familiari dei singoli. La necessità di assicurare mediante il trasferimento del personale, la piena efficienza delle Forze Armate e garantire, con ciò stesso, la realizzazione dei compiti ad esse assegnati dalla Costituzione, è stata costantemente ribadita nel corso delle numerose vertenze ed è stata infine riconosciuta dalla giurisprudenza che, proprio

tenendo presente tale necessità, è giunta non soltanto a giustificare la diversa disciplina del trasferimento del personale militare rispetto a quella del personale civile, ma altresì ad escludere l'obbligo di motivazione del relativo provvedimento. Tale obbligo, infatti, sarebbe di ostacolo all'immediato soddisfacimento delle esigenze operative e contrasterebbe con quella di riservatezza connessa con lo svolgimento dei compiti istituzionali. Invero, l'esclusione dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti di trasferimento del personale militare, affermata dapprima dalla giurisprudenza in modo alquanto apodittico, ha trovato più di recente una validissima base concettuale, avendo il Consiglio di Stato affermato che detti provvedimenti rientrano nella categoria degli "ordini" e, in quanto tali, non abbisognano di alcuna motivazione;

- la cessazione dal servizio "ope legis" del personale militare condannato in sede penale per determinati reati. Dopo che la Corte Costituzionale ha dichiarato la parziale incostituzionalità dell'art. 85 del Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, nonché delle analoghe norme riguardanti altri dipendenti pubblici civili, si è infatti riproposto il problema della legittimità costituzionale dell'art. 70, n. 5, della legge n. 113/1954 e dell'art. 60, n. 7 della legge n. 599/1954, sullo stato, rispettivamente, degli ufficiali e dei sottufficiali delle FF.AA., che prevedono la perdita di diritto del grado come effetto di determinate condanne inflitte al militare. Lo speciale rilievo del problema deriva dal fatto che con la cessazione del rapporto inerente al grado viene definitivamente meno per i militari condannati la possibilità di prestare servizio nell'Istituzione. Di ciò si è reso interprete il Consiglio di Stato, con specifico riferimento all'art. 60 della legge n. 599/1954, ritenendo non manifestamente infondata la questione e rimettendola, quindi, all'esame della Corte Costituzionale;
- il trattamento economico dei sottufficiali dei carabinieri, in seguito alla decisione del T.A.R. del Lazio n. 1614

dell'11.11.1989, che, accogliendo un ricorso proposto da circa seicento sottufficiali dei Carabinieri, ha riconosciuto ai ricorrenti il diritto al trattamento economico previsto per il personale della Polizia di Stato dal D.P.R. 24.4.1982, n. 335. Tale decisione ha aperto la strada ad una serie di analoghi ricorsi, intesi ad ottenere lo stesso beneficio, da parte di altri sottufficiali dell'Arma dei Carabinieri che si sono trovati nella stessa condizione. La pronuncia è stata, peraltro, appellata al Consiglio di Stato da parte di tutte le Amministrazioni interessate.

Per quanto concerne il **Ministero della pubblica istruzione**, gli aspetti problematici di maggior rilievo vanno individuati, sul piano generale, anzitutto nel permanere di una struttura obsoleta a fronte di un sistema scolastico che si è venuto evolvendo in senso unitario per aree di funzioni omogenee "trasversali" all'articolazione istituzionale per settori scolastici. Al riguardo la sovrapposizione agli organigrammi formali di strutture miste "interdirezionali", necessitata dalle esigenze operative di "concentrazione", viene considerata come soluzione di carattere contingente e non sostitutiva di una riforma organica di struttura. Vengono, inoltre, chiamati in causa i criteri di impiego del personale nonché l'agibilità degli uffici centrali e periferici. Si sottolineano infine le difficoltà di gestione determinate dal sistema normativo, legislativo e contrattuale, che disciplina attualmente l'ordinamento del personale sia degli uffici amministrativi che della scuola. In particolare, per il personale ministeriale si evidenziano le difficoltà di gestione delle relazioni sindacali.

Per quanto riguarda i vari rapporti istituzionalmente intercorrenti con le altre branche della Pubblica Amministrazione, il Ministero della pubblica istruzione evidenzia in particolare il rilievo specifico che assume quello con la Procura della Corte dei Conti riguardo alla trattazione dei procedimenti di responsabilità amministrativo-contabile a carico di personale direttamente amministrato dalla Direzione generale del personale, il cui

andamento quantitativo lascia avvertire una lieve tendenza all'aumento.

Non appare, allo stato, contenibile il tempo di definizione delle pratiche, sia per la complessità e la necessaria puntualità degli accertamenti da condurre, sia per il necessario concorso di parere e valutazione da parte di altri uffici, per la relativa competenza.

Per quanto riguarda gli aspetti e le procedure connesse con l'edilizia scolastica si rileva che l'analisi dei problemi specifici e la ricerca di soluzioni idonee porta a rapporti sempre più intensi tra gli uffici del Ministero, i Dicasteri dei lavori pubblici e del tesoro, la Cassa Depositi e Prestiti e gli Enti locali, per consentire una rapida attuazione dei programmi e soddisfare, nel modo più ampio possibile, le esigenze dell'utenza.

Viene, altresì, sottolineato che la competenza generale del Provveditorato Generale dello Stato in materia di acquisti (tranne per quelli di trascurabile entità) può talvolta condizionare negativamente l'attività dell'Amministrazione, in particolare quando tali acquisti riguardano esigenze non prevedibili con molto anticipo e bisogni con carattere di urgenza, per cui appare opportuno che siano individuate procedure più funzionali.

Per quanto riguarda, poi, la gestione finanziaria nel settore dell'istruzione tecnica, sono state segnalate notevoli difficoltà dovute all'insufficienza dei fondi messi a disposizione per la liquidazione degli assegni nei confronti del personale direttivo, docente ed educativo di ruolo. Infatti a fronte di un maggior fabbisogno di 761 miliardi, occorrente per il saldo dei contributi ordinari approvati per il finanziamento dei bilanci degli istituti tecnici e per sostenere gli oneri derivanti dal contratto, ne sono stati resi disponibili, per il 1989, soltanto circa 610 miliardi.

A tale situazione di crisi finanziaria occorre aggiungere peraltro la disponibilità degli avanzi di amministrazione degli istituti tecnici scaturita dalle inadeguate assegnazioni sul cap. 2400, per l'anno 1987 di L. 127 miliardi e

per l'anno 1988 di L. 192 miliardi, somme queste che sono iscritte nelle singole situazioni finanziarie tra i residui attivi per il rimborso delle retribuzioni anticipate e prelevate allo scoperto mediante anticipazioni bancarie.

Nel corso del 1989 gli istituti tecnici hanno continuato a ricorrere alle anticipazioni bancarie, con un ulteriore aggravio di interessi passivi, in quanto hanno esaurito tutte le risorse impiegate anche per corrispondere al personale, dal 1° gennaio 1989, i miglioramenti economici previsti dal D.P.R. 23.8.1988, n. 399.

Particolari problemi vengono anche segnalati nel settore degli scambi culturali, per quanto riguarda l'impossibilità di introitare nel bilancio ed utilizzare i fondi messi a disposizione dalle Organizzazioni internazionali, in particolare dalla Comunità Europea. La situazione potrebbe aggravarsi con l'attuazione del programma "Lingua" le cui due azioni, concernenti, rispettivamente, la formazione in servizio del personale docente e gli scambi di studenti dell'istruzione tecnica e professionale, dovrebbero vedere designato il Ministero della pubblica istruzione come agenzia nazionale. Ciò comporterà l'esigenza di gestire attraverso il bilancio le somme a tal fine destinate dalla Commissione C.E.E..

Il Ministero della pubblica istruzione ritiene che il perdurare di una tale situazione può determinare il pericolo di essere estromessi da progetti importanti, finanziati dalla Comunità e rivolti alla valorizzazione della professionalità docente, a favorire gli scambi di insegnanti e di studenti e a potenziare lo studio delle lingue straniere, ed auspica che, tenuto conto della rilevanza della questione e della sua portata generale, siano al più presto individuate soluzioni in mancanza delle quali risulterebbero ampiamente penalizzati gli interessi del nostro Paese nell'ambito comunitario.

L'opportunità di un migliore coordinamento, poi, viene sottolineata per quanto concerne i rapporti, in materia di istruzione pubblica e di formazione, con le regioni e gli enti locali minori, ai quali fanno capo molteplici funzioni ed oneri (strutture scolastiche, locali, personale, spese di funzionamento).

Per quanto concerne l'esercizio delle funzioni dirigenziali non vengono segnalati problemi di rilievo. Solo occasionalmente si manifestano situazioni di disagio per motivazioni generali (inadeguatezza di strutture, carenze nella normativa, sproporzione tra strumenti ed obiettivi). Si vanno peraltro accentuando le difficoltà dovute al progressivo esaurimento dei quadri intermedi di collaborazione qualificata che rappresentano la struttura portante dell'Amministrazione. Tale situazione, dovuta anche al mancato ricambio di funzionari dell'ex carriera direttiva conseguente al blocco delle assunzioni, impegna sempre più il dirigente nella diretta trattazione delle procedure amministrative a scapito delle effettive funzioni dirigenziali. Sul problema (peraltro comune a tutte le Amministrazioni dello Stato e destinato ad aggravarsi con l'inquadramento cd. mansionistico) si richiama la massima attenzione.

Una serie di particolari problematiche viene segnalata, infine, nel settore dei trattamenti di quiescenza. Si fa riferimento anzitutto al complesso problema relativo al trattenimento in servizio del personale direttivo e docente ai sensi dell'art. 15 della legge 477/1973 a seguito delle deliberazioni della Corte dei Conti in sezioni di controllo N. 1341 del 18.4.1983 e n. 1589 del 24.10.1985 e del successivo parere del Consiglio di Stato n. 788 del 17.7.1988, principio ora esplicitato nell'art. 10 della legge 27.12.1989, n. 417 (commi 6° e 7°).

Si richiama, inoltre, la sentenza della Corte Costituzionale n. 504 del 21 aprile-5 maggio 1988 che ha comportato la riliquidazione del personale cessato dal servizio nel periodo 2 giugno 1977-1° aprile 1979.

Notevoli implicazioni sul trattamento di quiescenza e di previdenza sono derivate anche dalla disciplina prevista dall'accordo per il triennio 1988/90 del 9.6.1988 relativo al personale del comparto scuola.

Il regime di orario di lavoro a tempo parziale relativo al suddetto accordo contrattuale ha anch'esso comportato la necessità di approfondimento della relativa disciplina contenuta nell'art. 8 della legge 29.12.1988, n. 554, cui fa rinvio l'art. 5

del D.P.C.M. 17.3.1989, n. 117.

Notevoli ripercussioni sulla pensionistica privilegiata ha determinato anche l'entrata in vigore dell'art. 5 bis della legge 20.11.1987, n. 482, secondo il quale i giudizi dei collegi medico-ospedalieri sono da considerare definitivi. Un recente parere del Consiglio di Stato ha parzialmente chiarito la questione per quanto attiene alla parte procedurale.

Altro problema è costituito dalla valutazione del servizio all'estero del personale docente non di ruolo, per la soluzione del quale è stata promossa un'apposita commissione con i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate; la questione assume particolare rilevanza in vista della scadenza del 1992.

Anche il **Ministero dei trasporti** - direzione generale della motorizzazione civile segnala una carenza di primi dirigenti che ha costretto l'Amministrazione ad affidare la direzione delle divisioni in parte ad interim ed in parte a funzionari della carriera direttiva dei ruoli ad esaurimento.

Per quanto riguarda i rapporti con l'utenza e con le altre Amministrazioni, lo stesso Ministero segnala l'eccessiva dilatazione dei tempi tecnici occorrenti per definire pratiche che richiedono pareri ed interventi di altre Amministrazioni. In alcuni casi, anche per merito di rapporti personali, si è avuta la possibilità di migliorare i collegamenti e i rapporti con altri Ministeri ed Organi dello Stato al fine di accelerare le procedure.

Il problema segnalato troverà soluzione con l'emanazione della nuova normativa sulla riforma della dirigenza, attualmente all'esame del Parlamento.

Per quanto riguarda il **Ministero delle poste e delle telecomunicazioni**, problematica irrisolta è quella relativa alla mancata possibilità di decentrare, essenzialmente in materia contrattuale, buona parte delle competenze della Azienda di Stato dei Servizi Telefonici spettanti ex D.P.R. 748/1972 ai dirigenti degli Ispettorati di zona, previo decentramento dei fondi, ai sensi

dell'art. 13 della legge 325/1968.

Ciò in quanto non è stata emanata una disposizione legislativa che consenta l'invio degli atti dei dirigenti periferici al riscontro delle delegazioni regionali della Corte dei Conti.

Altro problema segnalato è quello della mancata copertura di numerosi posti dirigenziali sia in sede centrale che periferica, carenza alla quale si è fatto fronte con l'attribuzione di funzioni superiori ai sensi dell'art. 42 della legge 797/1981.

Il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato segnala che su 79 divisioni previste solo 62 risultano coperte da titolari, mentre 12 risultano affidate in reggenza a primi dirigenti titolari di altre divisioni.

Per la copertura delle vacanze sono in corso le procedure conseguenti l'espletamento dei corsi-concorsi, dei concorsi speciali e dei concorsi pubblici, previsti dalla legge 13 agosto 1984, n. 301. Al riguardo, il competente ufficio ha avviato le procedure per effettuare i concorsi di cui trattasi, predisponendo, in particolare, i bandi di concorso relativi alle vacanze determinatesi fino al 31 dicembre 1989.

Nell'ambito dell'esperimento delle procedure concorsuali in argomento si nota che la copertura dei posti da assegnare mediante corso-concorso si realizza in tempi più lunghi rispetto a quelli impiegati con il sistema del concorso speciale.

In particolare, per il sistema del corso-concorso, che certamente è apprezzabile per una buona scelta dei dirigenti, si segnala l'inevitabile lungaggine già nella prima fase di selezione dei vari candidati, in quanto le Commissioni sono chiamate ad esaminare una grandissima quantità di titoli, come pure quella della durata del corso, che mediamente comporta un anno di assenza dei partecipanti dal posto di lavoro, privando le Amministrazioni di risorse non sempre facilmente sostituibili.

Permangono tuttora i già segnalati problemi di ordine logistico dovuti al fatto che alcuni uffici centrali sono ubicati in sedi distaccate, distanti dalla sede principale del Ministero.

Da questa situazione derivano disagi di tipo professionale e personale, difficoltà nei contatti con gli uffici distaccati e ritardi nella trasmissione degli atti in arrivo e in partenza, nonché la necessità dell'istituzione di alcuni appositi servizi per ciascuna sede, quali l'archivio e la copia, che, almeno nel caso delle divisioni della Direzione Generale del commercio, potrebbe essere evitata.

Oltre ai problemi di ordine logistico, si sottolinea l'assoluta insufficienza dei locali e degli arredi a disposizione degli uffici del Ministero sia per un'adeguata collocazione del personale che per la corretta conservazione del materiale documentale. Al riguardo si sottolinea l'insufficienza delle apparecchiature a disposizione degli impiegati, che in alcuni casi si trovano ancora nella condizione di dover effettuare manualmente operazioni lunghe e ripetitive con notevole dispendio di tempo e di energie, con evidenti disfunzioni e rallentamenti nel lavoro, nonché condizioni operative difficili e precarie.

Per quest'ultimo problema delle apparecchiature si sta provvedendo con l'aumento del numero dei personal computers a servizio degli uffici che ne hanno maggior bisogno.

Difficoltà operative sono segnalate in tutti gli uffici periferici del Ministero (U.N.M.I., Distretti minerari, UU.PP.I.C.A. e Uffici metrici) sia per una grave carenza di personale, sia per assoluta carenza di strutture. In particolare, è segnalata la situazione degli UU.PP.I.C.A., ritenuta di umiliante dipendenza dalle strutture e dai bilanci degli enti camerali, nonché quelle degli uffici metrici, costretti ad operare con notevole difficoltà non solo per il limitato numero di personale disponibile ma anche molti di essi funzionano in condizioni precarie per essere ubicati in locali spesso fatiscenti e obsoleti e comunque inadeguati ad un valido rapporto con l'utenza.

Peraltro il problema di rendere più efficiente le strutture metriche non è più rinviabile; se si vuole che il Paese resti nell'ambito delle moderne democrazie industrializzate è necessario che si possa disporre di un apparato metrico al passo con i tempi, allo scopo di poter rispondere in maniera qualificante

e tempestiva alle istanze degli operatori, specialmente in vista del mercato unico europeo del 1993, il quale comporterà confronti e concorrenza con gli omologhi servizi dei vari Stati europei.

Il rinnovamento di un sistema così tecnico e complesso non potrà però che essere realizzato in tempi medio-lunghi, attraverso una serie di interventi graduati e mirati.

L'aiuto, pur necessario, che in tale direzione può venire dall'innovazione tecnologica non è sufficiente, poichè la soluzione del problema non riguarda solamente l'introduzione del computer e di altri mezzi per l'automazione dei processi tecnico-amministrativi, ma è anche una questione di organizzazione, di procedimenti e metodologie nuove, di impiego di professionalità più aderenti alle nuove impostazioni operative e all'evoluzione tecnica, e quindi di disponibilità di personale maggiormente qualificato. A questo riguardo si fa presente che la formulazione delle declaratorie dei nuovi profili professionali, definiti nel quadro delle competenze demandate dall'art. 5 del D.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44, si fonda su due motivazioni:

- a) il previsto grado di internazionalizzazione del nostro sistema economico, che non tollera più, pena la perdita di competitività sul mercato, una struttura metrica così poco funzionale e inidonea - principalmente dopo l'inquadramento del personale avvenuto sulla base di una errata corrispondenza, a giudizio dello stesso Ministero dell'industria, tra le precedenti e le nuove qualifiche effettuata dalla Commissione paritetica - ad espletare, sul piano concreto, determinate funzioni istituzionali, malgrado le notevoli energie professionali e culturali riscontrate tra i dipendenti;
- b) la necessità di rendere sinergiche le iniziative innovatrici che continuamente emergono da più parti nel comparto tecnico nazionale ed europeo.

La ristrutturazione del servizio, poi, consiste in una serie di interventi finalizzati, raggruppati e sistematizzati in un unico progetto, secondo le linee guida della concretezza e della fattibilità, della pianificazione poliennale, della selettività e dell'incisività, nonché della cultura della tecnologia e del

cambiamento. Tanto le linee metodologiche quanto quelle contenutistiche sono state elaborate, studiate ed approfondite con il contributo determinante dei funzionari (ispettori metrici), operanti all'interno della stessa struttura.

Altro problema segnalato é quello che riguarda i conflitti che talvolta si verificano fra i diversi Ministeri implicati in materie di comune interesse.

Tale è il caso dei rapporti con il Ministero dell'ambiente, competente alla tutela del territorio sul quale si svolgono la ricerca e l'estrazione mineraria, e con il Ministero per i beni culturali e ambientali, per il fatto che l'art. 1 della legge 8.8.1985, n. 431, prescrive che il predetto Ministero debba munirsi del parere del Ministero dell'industria - Direzione generale delle miniere ai fini del rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 7 della legge 29.6.1939, n. 1497, concernente la protezione delle bellezze naturali.

Anche più frequenti sono i problemi che insorgono con le Regioni nel settore delle cave e torbiere, dopo che il passaggio di tale materia alla sfera regionale con il D.P.R. 616/1977 ha fatto salvi i principi fondamentali stabiliti con leggi dello Stato, e non essendo nel frattempo intervenuta una opportuna legge quadro in materia.

Analoghi problemi interpretativi si riscontrano relativamente al vincolo idrogeologico, a proposito del quale si cerca di armonizzare la legge mineraria statale con le leggi forestali regionali e quelle poste a protezione dell'ambiente, nonché in relazione ai fluidi geotermici di cui alla legge 896/1986 ed infine riguardo alla sicurezza e polizia mineraria delle cave.

Relativamente a tale questione, le stesse Regioni hanno chiesto in taluni casi di avvalersi di funzionari dei distretti minerari oppure di affidare ad essi la formazione del personale regionale, come prevede una bozza di convenzione della regione Molise.

Il Ministero della sanità evidenzia in particolar modo il grave stato di disagio in cui versano gli uffici periferici, a

causa della carenza di personale, soprattutto dei ruoli tecnici. Finora a nulla sono valse le iniziative poste in essere, né si può fare affidamento sul reclutamento di determinate categorie di personale (es. veterinari) mediante concorso, tenuto conto del continuo e sempre crescente esodo verso le UU.SS.LL.

La funzionalità degli uffici talvolta risulta al limite dell'ordinario funzionamento. Peraltro, detti problemi andranno riconsiderati alla luce dell'Atto unico europeo e di conseguenza dovrà esserne rivista l'organizzazione. Infatti, l'attuazione dell'Atto unico comporterà una serie di adempimenti intesi a garantire l'operatività dei controlli di competenza statale degli uffici di frontiera.

In tale contesto occorrerà, attraverso le verifiche in corso, procedere anche alla rideterminazione degli organici, delle modalità concorsuali e delle misure retributive, nonché alla revisione dell'assetto territoriale degli uffici medesimi.

Nel Ministero per i beni culturali e ambientali in linea generale si osserva che una razionale politica degli investimenti trova ostacolo nel proliferare di iniziative e progetti speciali, spesso ispirati a logiche discordanti e che sfuggono ad ogni programmazione. Si lamentano infatti sovrapposizioni di interventi, discutibili concentramenti di risorse in determinate aree geografiche, quando le esigenze di tutela sono comuni a tutto il territorio nazionale. Non a caso il c.d. bilancio straordinario ha assunto una dimensione superiore a quella degli stanziamenti sui capitoli ordinari.

Nei rapporti con il Ministero dell'ambiente è da registrare, per il 1989, qualche dato positivo per quanto concerne l'esercizio delle funzioni statali in materia di cave e torbiere.

Il Consiglio di Stato, con parere n. 896/88, ha ritenuto, infatti, che l'art. 2, primo comma lett. d) della legge 8 luglio 1986, n. 349, abbia attribuito al Ministero dell'ambiente le funzioni riservate allo Stato, ai sensi dell'art. 82 del D.P.R. 616/1977, per la protezione delle bellezze naturali in materia di cave e di torbiere; ne deriva che rientra nelle competenze del

Ministero predetto di esercitare le potestà di cui alla legge 431/1985, su aree vincolate ai fini ambientali.

Per quanto concerne i rapporti con il Ministero dei lavori pubblici, è di tutta evidenza come le reiterate intersecazioni su attività concernenti beni culturali, affidate per la fase esecutiva a fondi iscritti nei bilanci di entrambi i ministeri ed aventi ad oggetto i medesimi, determinino il rischio di interventi scollegati.

Interessanti le intese di recente avviate con il Ministero della ricerca scientifica, attraverso, ad esempio, la partecipazione dell'Amministrazione ai lavori della Commissione per la riforma dell'edilizia.

Per quanto attiene ai rapporti con gli enti locali, oltre alle difficoltà connesse con l'attività di tutela e salvaguardia ambientale, il Ministero segnala che, soprattutto negli ultimi anni, si è assistito a forme di utilizzazione impropria dei beni culturali, in conseguenza anche di un errato concetto di fruizione pubblica, da parte di Enti in vario modo chiamati a concorrere alla tutela dei beni stessi.

Ciò ha costretto l'Amministrazione ad assumere posizioni di rigida intransigenza in materia di uso dei beni di proprietà di enti locali, di soggetti pubblici e privati, meritevoli di tutela.

Nei rapporti con le regioni, si registrano talora divergenze interpretative circa l'esatta portata della locuzione "archivi affidati" contenuta nell'art. 7, secondo comma, lettera "b", del D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3.

Meritano di essere menzionate anche le problematiche relative ad organici, assunzioni e mobilità. In ordine a quest'ultima, a seguito della pubblicazione sulle Gazzette Ufficiali del 21 marzo 1989, 12 maggio 1989 e 8 agosto 1989 dei posti vacanti in altre Amministrazioni, da coprire mediante le procedure di cui al D.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325, sono pervenute per conoscenza n. 4.327 istanze presentate da 1.568 dipendenti, delle quali n. 689 non valide.

Si è provveduto ad espletare tutti gli adempimenti

relativi all'esame delle domande al fine della rilevazione dei dati necessari per corrispondere alle richieste delle altre Amministrazioni, le quali, nella quasi totalità, hanno attivato le procedure senza il rispetto dei termini previsti dalla norma e con notevole sfasatura di tempi.

A tutt'oggi, infatti, talune Amministrazioni del 1° bando inviano ancora semplice richiesta di notizie ai fini istruttori, laddove altre di bandi successivi hanno richiesto il definitivo assenso al trasferimento determinando notevoli difficoltà operative in relazione a precisi adempimenti (graduatorie per il rilascio di nulla osta definitivi) previsti dalla normativa.

Gli inquadramenti del personale nei profili professionali, gli accomodamenti - a giudizio del Ministero referente - rispetto al concetto di esubero contenuti nella circolare n. 398 dell'8 maggio 1989 del Dipartimento per la funzione pubblica, la definizione degli organici provvisori territoriali, i non chiariti rapporti tra l'art. 4 del D.P.R. 266/1987 e il D.P.C.M. 325/1988, hanno mutato il quadro operativo senza peraltro consentire una definitiva determinazione delle posizioni del personale in relazione all'istituto della mobilità che, avviato in via sperimentale, sembra divenuto un istituto permanente che non può non richiedere verifiche successive, aderente alle situazioni temporali contingenti.

Lo stesso Ministero ritiene inoltre opportuno segnalare la questione controversa concernente la liquidazione dell'indennità di buonuscita a coloro che siano cessati a seguito di una nuova nomina presso un'altra Amministrazione pubblica.

Tale problematica ha avuto origine con la legge 29 aprile 1976, n. 177, che all'art. 7 ha modificato il dispositivo previsto dall'art. 3 del D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, svincolando la liquidazione della suddetta indennità dal presupposto del conseguimento del diritto a pensione e delineandolo, al contrario, come un diritto autonomo, consequenziale al verificarsi di una qualsiasi cessazione dal servizio.

Un'ulteriore interpretazione di tale innovazione normativa è stata successivamente fornita dal parere n° 1243, emesso in data 28.5.1985 dalla Sezione II del Consiglio di Stato, che ha confermato l'esistenza di una vera e propria cessazione anche nel caso di assunzione ad un nuovo impiego pubblico, quando la relativa nomina non costituisca una derivazione o continuazione del rapporto di impiego esistente in precedenza.

In base a tale parere, deriva la necessità di liquidare, ai fini dell'E.N.P.A.S., i dipendenti che si vengano a trovare in tale situazione giuridica (peraltro tutti i vincitori di un pubblico concorso esterno), senza che agli stessi venga poi riconosciuta la possibilità di un'ulteriore riliquidazione complessiva al momento della successiva, definitiva cessazione dal nuovo rapporto di impiego.

Tale comportamento si pone in completo contrasto con la prassi finora adottata dall'Amministrazione dei beni culturali come dalle altre Amministrazioni statali, di riconoscere, a meno di una espressa richiesta contraria dell'interessato, l'automatica continuità di servizio, anche ai fini della liquidazione, con le nuove amministrazioni di appartenenza per le quali la normativa vigente avesse previsto tale possibilità di riunione.

Inoltre, il parere del Consiglio di Stato viene a porsi in parziale contrasto con l'orientamento adottato dalla Corte dei Conti in sede di esame di legittimità dei decreti di cessazione dal servizio.

Secondo il predetto organo di controllo, si verificherebbe una vera e propria cessazione, ai sensi dell'art. 65 del D.P.R. 3/1957, con tutti gli effetti consequenziali, quali l'obbligo di liquidare d'ufficio l'indennità di buonuscita, solo in caso di nuova nomina presso un'amministrazione pubblica con caratteristiche giuridiche e previdenziali differenti rispetto a quella di provenienza, quali ad esempio un Comune od una Azienda Autonoma rispetto ad un Ministero.

Invece, nei casi di assunzione in servizio presso una identica amministrazione ministeriale, si verificherebbe solo una modificazione del rapporto di impiego già esistente, che verrebbe

pertanto a considerarsi continuativo, senza alcuna interruzione.

Tale contrasto interpretativo ha provocato e provoca tuttora notevoli difficoltà operative all'Amministrazione, che potrebbe venire a trovarsi anche esposta, in casi di inadempienza, ad un eventuale contenzioso risarcitorio, tenuto conto che nei confronti dell'obbligo di liquidazione dell'indennità di buonuscita deve considerarsi operante la prescrizione quinquennale.

Sarebbe pertanto opportuno che tutto il settore previdenziale venisse nuovamente disciplinato in maniera organica, in modo da permettere, eventualmente, a ciascun dipendente di avvalersi del beneficio della liquidazione parziale o di chiedere la riunione ai fini della liquidazione complessiva alla cessazione definitiva quale dipendente di una pubblica Amministrazione.

L'Ente Nazionale Previdenza Assistenza Statali denuncia una grave carenza di personale, soprattutto nelle sedi provinciali, che si ripercuote sui tempi di erogazione delle prestazioni istituzionali.

L'esercizio della funzione dirigenziale negli uffici periferici ha costituito un problema di notevole rilevanza poiché a fronte delle 36 sedi di direzioni l'Ente ha potuto contare su 19 dirigenti che, con personali sacrifici e con lodevole spirito di abnegazione, hanno assicurato la funzione medesima presso tutte le unità organiche.

La legge 72/85, poi, estendendo il trattamento giuridico ed economico dei dirigenti dello Stato ai dirigenti degli enti pubblici non economici, ha posto il problema di armonizzare la normativa statale con le esigenze e le strutture degli enti.

Tali problemi non sono stati del tutto risolti con il c.d. decreto di armonizzazione, nel quale non risultano ben delineate le funzioni del direttore generale dell'ente rispetto a quelle dei dirigenti generali ministeriali, né risultano risolti i contrasti interpretativi fra le norme istitutive degli enti ed il D.P.R. 696/79 da una parte ed il D.P.R. 748/72 dall'altra, soprattutto per quanto riguarda la competenza degli organi di amministrazione rispetto a quella propria dei dirigenti.

Il 1989 è stato un anno con molte difficoltà nello svolgimento delle attività dell'**Ente Nazionale Assistenza Agenti e Rappresentanti di Commercio**. Non si sono, infatti, normalizzate le situazioni di carenza dovute alla scarsità numerica del personale, perchè hanno continuato a sussistere gli impedimenti alla copertura dei posti vacanti derivanti dal blocco delle assunzioni imposto con legge, a cui si sono aggiunti i divieti legati ai provvedimenti sulla mobilità.

Solo in data 18 novembre 1989 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il D.P.C.M. 22.7.1989 che ha autorizzato l'ENASARCO ad assumere, nel 1989, n. 55 assistenti, idonei al concorso la cui graduatoria fu approvata il 1° agosto 1986, e n. 7 commessi, con le modalità di cui all'art. 16 della legge n. 56/1987.

Dati i tempi assolutamente insufficienti a potere espletare le procedure per l'assunzione nel 1989 dei sette commessi, si sono potuti reclutare solamente n. 11 assistenti (VI livello funzionale) perchè gli altri idonei del citato concorso, regolarmente convocati, non si sono presentati in servizio.

Nelle qualifiche dirigenziali, si registra una situazione di carenza numerica.

I tempi tecnici per l'espletamento delle procedure di accesso e di avanzamento nelle qualifiche dirigenziali e quelli di decorrenza delle nomine e delle promozioni determinano necessariamente la situazione predetta che va ad incidere negativamente sulla funzionalità dei servizi.

Il 1989 è stato, poi, interessato dalle note vicende che hanno investito gli organi collegiali dell'Ente (sentenza T.A.R. del Lazio di annullamento del decreto di nomina del Consiglio di Amministrazione, sentenza del Consiglio di Stato che ha pronunciato la sospensione della decisione del predetto T.A.R., decreto di ricostituzione degli Organi Collegiali, annullamento dello stesso e successiva emanazione di altro decreto di ricostituzione degli organi stessi) e che hanno, sostanzialmente e di fatto, portato alla sospensione, dal 21 aprile al 10 dicembre, di ogni attività decisionale, salvo quelle che, per le

problematiche ordinarie ed in via d'urgenza, hanno potuto e dovuto compiere il Presidente ed il Direttore Generale.

Malgrado tutto, è stato possibile realizzare buona parte della attività programmata all'inizio dell'esercizio. Non è stato, però, possibile conseguire l'obiettivo della completa eliminazione degli arretrati che in alcuni settori hanno raggiunto un consistente accumulo.

Nei settori dell'amministrazione del patrimonio tecnico e immobiliare è stata svolta una cospicua attività straordinaria di restauro dei fabbricati in aggiunta all'ordinaria manutenzione. In questi settori, d'altra parte, appare più evidente la contraddizione tra gli obblighi di investimento ed acquisizione di altri fabbricati ed il blocco delle assunzioni.

Gli inquadramenti del personale per qualifiche e profili professionali, pur con le intrinseche difficoltà, sono stati in buona parte deliberati e quanto prima sarà possibile passare all'ultima fase (articolo 4, VI comma, delle disposizioni emanate con D.P.R. n. 285/88), con la rideterminazione della pianta organica, anche tenendo conto della riclassificazione dell'ENASARCO tra gli enti di alto rilievo, avvenuta con D.P.C.M. 16 maggio 1989.

L'ente si augura che questo ennesimo sforzo di "sistemazione" delle posizioni individuali nell'ambito di un disegno riorganizzativo complessivo, pensato con la legge n. 70/1975 e con le norme di attuazione successivamente intervenute, avvii una ristrutturazione con una certa stabilità nel tempo e che, quindi, non si abbia a verificare - come è, finora, purtroppo avvenuto - che a breve distanza si debba procedere ad un reinquadramento generalizzato perchè, se così fosse, sicuramente continuerebbe a rimetterci l'ordinato svolgimento delle attività istituzionali.

Appare ormai urgente ed indilazionabile la revisione del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e la contabilità degli Enti pubblici emanato con D.P.R. 18 dicembre 1979, n. 696. Tale strumento, che apparve subito, in alcune parti, inadeguato per le esigenze di snellezza e di funzionalità di cui le Amministrazioni degli Enti hanno bisogno, oggi è divenuto

eccessivamente limitativo anche in conseguenza del processo inflattivo verificatosi nel decennio decorso.

Studi e proposte di riguardo sono stati formulati in appositi incontri tenuti presso il Ministero vigilante; le stesse esigenze sono state rappresentate alla Commissione istituita dal Ministro della funzione pubblica incaricata degli studi per la revisione della legge n. 70/1975.

Anche l'E.N.A.S.A.R.C.O. richiama l'attenzione sul fatto che il D.P.R. n. 551 del 5 dicembre 1987 non dà alcuna soluzione di coordinamento fra le competenze di spesa dei dirigenti contemplate nel D.P.R. n. 748 del 30 giugno 1972 e quelle degli Organi di Amministrazione degli Enti pubblici, per cui auspica che il nodo vada affrontato per apprestare soluzioni normative adeguate alle necessità di snellezza della azione amministrativa.

Per ultimo, l'Ente rappresenta l'avvertita esigenza che sia potenziata la sua autonomia normativa ed organizzatoria come è già avvenuto per l'I.N.P.S. e l'I.N.A.I.L. con la legge n. 88/1989, lamentando che questa istanza, a suo tempo rappresentata unitamente agli Enti similari, nelle sedi competenti, non ha trovato ancora accoglimento, pur motivandosi con sicure e comprovate esigenze di funzionalità, di efficienza e di produttività nel perseguimento dei fini istituzionali.

L'auspicata estensione della citata normativa della legge n. 88/1989, per le parti non strettamente attinenti alla specifica competenza dell'I.N.P.S. e dell'I.N.A.I.L., si riscontra comunque nel disegno di legge n. 1763 all'esame del Senato della Repubblica.

INNOVAZIONI LEGISLATIVE

PAGINA BIANCA

Innovazioni interessanti singole Amministrazioni

Si segnalano le più rilevanti novità normative di qualsiasi natura, legislativa, regolamentare e sotto forma di circolari, che hanno visto per protagonista le singole Amministrazioni, vuoi sotto il profilo propositivo, vuoi sotto quello applicativo.

Per quanto riguarda il Dipartimento per il Mezzogiorno non risultano introdotte alla normativa meridionalistica innovazioni legislative che abbiano modificato il regime vigente.

Sembra tuttavia opportuno richiamare, per quanto attiene all'attuazione di tale normativa e, in particolare, degli artt. 9 e seguenti di cui al titolo II della legge 1° marzo 1986, n. 64, relativi agli incentivi finanziari alle attività produttive per il riequilibrio territoriale e lo sviluppo dei territori meridionali, il decreto del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno 3 maggio 1989, n. 233, relativo al regolamento delle procedure per la concessione e la liquidazione delle agevolazioni finanziarie alle attività stesse.

Tale regolamento è inteso ad innovare sostanzialmente, mediante lo snellimento e l'ammodernamento delle procedure, i criteri dettati con i precedenti decreti ministeriali 28 giugno 1979 e 10 novembre 1979 per la concessione degli incentivi alle iniziative industriali con investimenti fissi rispettivamente al di sotto e al di sopra di 30 miliardi di lire.

La piena applicazione del regolamento in questione non può ritenersi peraltro ancora entrata in fase di regime, poiché sono tuttora in corso di definizione le necessarie intese con l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, che consentiranno la messa a punto e la stipula delle occorrenti convenzioni con gli Istituti di credito.

Nell'ambito del Ministero dell'interno, all'impegno di carattere organizzativo ed operativo dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza si è affiancata un'intensa attività di carattere normativo volta a fronteggiare la criminalità organizzata, il

traffico degli stupefacenti, i sequestri di persona.

Alcune iniziative sono state approvate e recepite in leggi: il decreto-legge 14 giugno 1989, n. 230, convertito in legge 4 agosto 1989, n. 282, che disciplina la custodia dei beni sequestrati ai mafiosi e la destinazione di quelli confiscati e, in materia precessuale penale, il decreto-legge 12 settembre 1989, n. 317, che ha prorogato di 6 mesi i termini massimi di custodia cautelare per gli imputati di gravissimi reati, reiterato con decreto 13 novembre 1989, n. 370, e definitivamente approvato con legge 22 dicembre 1989, n. 410.

Particolarmente significativa, inoltre, la legge 19 marzo 1990, n. 55 contenente nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi manifestazioni di pericolosità sociale, proposta da questo Ministero.

Essa contiene - oltre agli aggiornamenti previsti dalle leggi n. 575/1965 e n. 646/1982 - nuove norme volte ad assicurare maggiore trasparenza nell'attività delle amministrazioni pubbliche, soprattutto in materia di appalti di opere pubbliche, a disciplinare i delitti di riciclaggio e reimpiego dei proventi di gravi delitti, nonché a migliorare le difese del sistema finanziario.

Di primario interesse é anche la legge 26 giugno 1990, n. 162 in materia di lotta alla diffusione e al traffico degli stupefacenti; in base ad essa, gli organi di polizia potranno avvalersi di strumenti di intervento già sperimentati positivamente in altri Paesi, nonché di uffici all'estero collegati con le rappresentanze diplomatiche e con gli organi anti-droga dei paesi interessati, attraverso i quali sarà possibile mirare l'attacco sulle grandi centrali di traffico internazionale e di diffusione della droga.

Quanto alla nuova normativa sugli stranieri, da tempo allo studio del Ministero dell'interno, gran parte delle disposizioni di interesse sono contenute nella legge 28 febbraio 1990, n. 39, che ha convertito in legge con modificazioni, il decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416.

Alle citate iniziative normative, concernenti gli

aspetti funzionali dell'attività di polizia, si sono aggiunte quelle più specificamente riguardanti gli aspetti ordinamentali e logistici: l'iniziativa assunta per la formulazione di un disegno di legge unitario per l'aumento degli organici della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, nonché la proposta parlamentare sulla realizzazione di alloggi di servizio per il personale di tutte le Forze di Polizia e di infrastrutture operative per la Polizia di Stato.

Particolarmente significativa è stata, poi, l'iniziativa, approvata con la legge n. 203/1989, di disciplinare, in materia uniforme per tutte le Forze di Polizia, l'organizzazione delle mense obbligatorie di servizio, collegandone la prestazione a particolari esigenze di servizio.

L'Amministrazione ha infine predisposto il progetto di regolamento di amministrazione e di contabilità della Amministrazione della Pubblica Sicurezza, in attuazione dell'art. 100 della legge 1 aprile 1981, n. 121, e dell'art. 5, comma 5, del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 1987, n. 472.

Si segnala, altresì, lo schema di regolamento per i lavori, le provviste ed i servizi da eseguirsi in economia da parte degli Uffici centrali e periferici del Ministero dell'interno, in sostituzione di quello approvato con D.P.R. 27 luglio 1981, n. 489, ormai inadeguato. Le innovazioni riguardano principalmente lo snellimento delle procedure, l'ampliamento dell'area dei servizi in economia, con l'aumento delle categorie di spesa da 31 a 37 in relazione alle nuove realtà commerciali ed industriali ed alle esigenze della Amministrazione, nonché l'elevazione di taluni limiti di valore, in conformità a quanto già disposto per altre Amministrazioni.

Il decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, recante norme sul Sistema statistico nazionale, ha previsto, tra l'altro, l'istituzione, presso ogni Amministrazione centrale dello Stato, di uffici di statistica posti alle dipendenze funzionali dell'ISTAT, nonché, in particolare per il Ministero dell'interno, di apposite strutture presso ciascuna Prefettura.

Tali uffici sono stati individuati, a livello centrale, nell'ambito della Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale, nella Direzione centrale per la documentazione ed, a livello periferico, nella struttura che già opera in ciascuna Prefettura come referente di questa. L'organizzazione ed i mezzi attualmente disponibili possono quindi risultare per il momento idonei a soddisfare le esigenze di una prima attuazione del sistema previsto con la nuova disciplina.

La funzionalità di siffatta organizzazione dovrà, tuttavia, essere sottoposta a successiva verifica anche in relazione alle eventuali direttive sulla istituzione dei predetti uffici che verranno fornite da parte della Presidenza del Consiglio o sulla base degli indirizzi tecnici e programmatici indicati dall'ISTAT.

Nelle materie di competenza della Direzione generale dell'amministrazione civile, le innovazioni legislative che hanno influito su procedimenti amministrativi esistenti riguardano, fra l'altro, quelle che prevedono la predisposizione della relazione al Parlamento sui dati delle certificazioni effettuate dagli enti locali (art. 9, comma 5, del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito in legge 24 aprile 1989, n. 144) e lo studio in materia di perequazione della base imponibile dell'I.C.I.A.P. (art. 6 comma 4 del citato decreto-legge n. 66/1989).

In tema di personale degli enti locali si sottolinea inoltre la continua innovazione e sovrapposizione di norme (oggetto peraltro di interpretazioni giurisdizionali anche in sede di Corte Costituzionale), che comportano necessariamente un notevole impegno di studio delle problematiche ed un continuo aggiornamento per l'elaborazione di direttive da diffondere in sede locale.

Si segnala l'attuazione dell'art. 25 del decreto legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito nella legge 24 aprile 1989, n. 144. Tale norma prevede l'obbligo per gli Enti locali che hanno dichiarato il dissesto finanziario e in cui il rapporto dipendenti/abitanti supera quello medio della fascia demografica di appartenenza, di ridurre le dotazioni organiche esistenti. La proposta dovrà essere sottoposta all'esame della Commissione

Centrale per la finanza locale, che dovrà poi comunicare al Dipartimento per la funzione pubblica l'entità del personale appartenente ai profili professionali dichiarati in esubero, per i fini di cui alle disposizioni vigenti in materia di mobilità nel settore del pubblico impiego.

Per quanto riguarda la Direzione generale degli affari dei culti, con legge 8 marzo 1989, n. 101, sono state approvate, ai sensi dell'art. 8 della Costituzione, le intese stipulate tra lo Stato e l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane. Per effetto di tale provvedimento legislativo trovano applicazione l'art. 17 del Codice Civile e l'art. 5 delle Norme di attuazione del Codice Civile stesso: di conseguenza: per gli acquisti l'autorizzazione è concessa solo con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere del Consiglio di Stato, mentre la relativa istruttoria è curata dalle Prefetture; per le vendite non è necessaria alcuna autorizzazione; gli enti riconosciuti (Unione, Comunità di cui all'art. 18, ed enti di cui all'art. 21) devono iscriversi nel registro delle persone giuridiche entro il 7 aprile 1991; i ministri di culto vengono nominati liberamente e senza bisogno dell'approvazione governativa; l'assistenza spirituale ai detenuti, ai ricoverati in istituti ospedalieri ed in case di cura o di riposo, viene assicurata senza particolare autorizzazione.

La Direzione generale dei servizi civili evidenzia le seguenti innovazioni legislative intervenute nel corso del 1989 nel settore delle politiche sociali e socio-sanitarie:

- la legge 9 gennaio 1989, n. 13 in materia di eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati;
- la legge 3 febbraio 1989, n. 33 relativa ai contributi dello Stato in favore di Enti o Associazioni;
- il decreto del Ministro dell'interno in data 7 aprile 1989 per l'individuazione dei Comuni interessati alla predisposizione di aree attrezzate per le minoranze nomadi (e successivo decreto 23 ottobre 1989);
- il decreto del Ministro dell'interno 20 maggio 1989, n. 179 concernente il Regolamento per la disciplina delle modalità di attuazione e di accertamento dei requisiti soggettivi occorrenti

- per l'esenzione dal pagamento delle quote di partecipazione alla spesa sanitaria per motivi di reddito;
- la legge 29 maggio 1989, n. 211 recante "Modifiche ed integrazioni alla legge 18 dicembre 1973, n. 854, concernente modalità di erogazione degli assegni, delle pensioni ed indennità di accompagnamento a favore dei sordomuti, dei ciechi civili e dei mutilati ed invalidi civili;"
 - il D.P.R. 5 luglio 1989, n. 280 concernente il valore abilitante del diploma di assistente sociale;
 - il decreto del Ministro del Tesoro 6 luglio 1989 che istituisce nuove commissioni mediche periferiche per le pensioni di guerra e di invalidità civili;
 - il decreto del Ministro del Tesoro 20 luglio 1989, n. 292, recante norme di coordinamento per l'esecuzione delle disposizioni di cui all'art. 3 della legge n. 291/1988 (nuove procedure per la richiesta di prestazioni economico-assistenziali dello Stato in favore di minorati civili, nonché disposizioni per l'accertamento sanitario e per la trattazione del contenzioso);
 - il decreto del Ministero del tesoro 20 luglio 1989, n. 293, recante i criteri e le modalità per le verifiche periodiche delle posizioni pensionistiche di invalidità civile (verifica dei requisiti sanitari e socio-economici);
 - la legge 4 agosto 1989, n. 291, per il finanziamento del Servizio Sociale Internazionale;
 - il decreto legge 25 novembre 1989, n. 382 relativo a disposizioni urgenti sulla partecipazione alla spesa sanitaria (tickets), convertito in legge 25 gennaio 1990, n. 8;
 - il decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante "Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato", convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 39.

Per la Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi si segnala la legge 5 dicembre 1988, n. 521, che, fra l'altro, ha disposto un aumento di organico del Corpo

Nazionale dei Vigili del Fuoco, e che ha trovato la sua prima applicazione, per quanto riguarda le norme dirette alla semplificazione ed accelerazione delle procedure concorsuali, nel corso dell'anno 1989.

La validità di tali disposizioni si è rivelata già nell'espletamento, in tempi relativamente celeri, del concorso a 527 posti di vigile del fuoco che ha avuto circa 37.000 domande di partecipazione.

Nel corso del 1989 è stato predisposto uno schema di disegno di legge diretto a dare un nuovo assetto al sistema di prevenzione incendi attraverso il superamento del nulla-osta provvisorio di cui alla legge 7 dicembre 1984, n. 818.

Si è pertanto predisposto un sistema normativo diretto a superare l'attuale fase di provvisorietà sia sul piano tecnico che sul piano giuridico amministrativo, dettando un regime definitivo basato sulla validità delle autorizzazioni già rilasciate dai Vigili del fuoco (certificati prevenzioni incendi e nulla osta provvisorio) e, in assenza di tali autorizzazioni, ponendo direttamente a carico dei titolari delle attività la responsabilità di attuare sia le "misure più urgenti ed essenziali" con gli eventuali successivi aggiornamenti per le attività esistenti, sia le prescrizioni date a seguito di esame di progetti per quelle nuove.

L'esercizio, quindi, di tutte le attività che presentano rischi di incendi è subordinato al possesso di precisi requisiti di sicurezza la cui sussistenza, nel tempo, viene responsabilmente attestata dai titolari delle attività stesse e successivamente verificata dalle strutture del Corpo nazionale VV.FF. sia attraverso attraverso un esame documentale che mediante visite tecniche.

Durante l'anno 1989, nell'ambito del **Ministero del tesoro**, l'impegno più rilevante della Direzione generale degli istituti di previdenza sotto l'aspetto legislativo è stata l'elaborazione di proposte di emendamenti da introdurre al disegno di legge 868/A.S., successivamente approvato (5 ottobre 1989) dal

Senato ed ora all'esame della Camera (Atto Camera 4253), riguardante l'"Acceleramento delle procedure di liquidazione delle pensioni e delle ricongiunzioni, modifiche ed integrazioni degli ordinamenti delle Casse pensioni degli Istituti di Previdenza e delega per il riordinamento strutturale e funzionale degli Istituti stessi".

Particolare impegno, inoltre, ha comportato l'elaborazione di due circolari:

- la circolare n. 619 del 6 aprile 1989, con la quale sono state impartite disposizioni alle Direzioni provinciali del tesoro per l'attribuzione del numero di iscrizione alle partite di pensione a carico delle Casse pensioni amministrate dalla Direzione generale degli istituti di previdenza;
- la circolare n. 3/I/.P. del 12 giugno 1989, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 148 del 27 giugno 1989, concernente i riflessi operativi derivanti dall'applicazione di alcuni provvedimenti legislativi, quali la legge n. 482/88, relativa alla disciplina del trattamento di quiescenza e di previdenza del personale degli Enti soppressi trasferito alle regioni, agli enti pubblici ed alle amministrazioni dello Stato. Tale circolare riguarda anche la legge 29 dicembre 1988, n. 554, recante disposizioni in materia di pubblico impiego, limitatamente alla parte relativa alla tutela previdenziale del rapporto di lavoro a tempo parziale.

Per quanto riguarda la Direzione generale delle pensioni di guerra e dei servizi vari, l'innovazione legislativa che ha apportato maggiori ripercussioni nell'attività é il decreto-legge 30 maggio 1988, n. 173, convertito con legge 26 luglio 1988, n. 291, recante "Misure urgenti in materia di finanza pubblica per l'anno 1988", ed in particolare l'art. 3 che, nel dettare norme per il riconoscimento dell'invalidità civile, prevede che le domande per ottenere la pensione, l'assegno o l'indennità debbono essere presentate alle Commissioni mediche per le pensioni di guerra, che assumono la denominazione di "Commissioni mediche periferiche per le pensioni di guerra e di invalidità civile". A tale disposizione hanno fatto seguito i citati decreti del Ministro

del tesoro n. 292 e n. 293 del 20 luglio 1989, recanti, rispettivamente, norme di coordinamento per l'esecuzione delle disposizioni di cui all'art. 3 della legge n. 291/1988 e criteri e modalità per le verifiche periodiche delle posizioni pensionistiche di invalidità civile.

Per quanto concerne la Direzione generale dei servizi periferici del tesoro, le innovazioni legislative intervenute nel corso dell'anno riguardano la disciplina del trattamento di quiescenza e quella dei trattamenti di attività e di contribuzioni previdenziali.

Tali provvedimenti legislativi sono stati oggetto di circolari interpretative interne, per favorire una corretta applicazione della normativa stessa. Sono, tra esse, da segnalare:

- la legge 28 febbraio 1986, n. 41, (art. 2) e la legge 13 maggio 1988, n. 153, (art.2), concernenti rispettivamente la disciplina delle quote di aggiunta di famiglia e la istituzione del nuovo assegno per il nucleo familiare:
- circolari nn. 195 del 21 gennaio 1989 e 206 del 2 marzo 1989;
- D.P.R. 19 aprile 1986, n. 138, recante norme in materia di semplificazione delle procedure di pagamento delle pensioni, in attuazione della legge di delega n. 428/85:
- circolare n. 218 del 25 maggio 1989, concernente le modalità di trasmissione alle Direzioni provinciali del tesoro delle comunicazioni di riliquidazione delle pensioni provvisorie;
- legge 29 dicembre 1988, n. 554, art. 6, concernente l'attribuzione, dal 1° gennaio 1989, della maggiorazione di £.30.000 mensili ai titolari di pensioni ordinarie aventi decorrenza anteriore al 7 marzo 1968, appartenenti ad una delle categorie previste dalla legge n. 336/1970:
- circolare n. 227 del 20 giugno 1989;
- decreto del Ministero del tesoro del 27 gennaio 1989, emanato in applicazione dell'art. 5 della legge 2 maggio 1984, n. 111, concernente l'adeguamento automatico degli assegni accessori annessi alle pensioni dei grandi invalidi per servizio per il periodo dal 1° gennaio 1985 al 30 giugno 1986:
- circolare n. 227 del 20 giugno 1989;

- sentenza Corte Costituzionale n. 387 del 4 - 11 luglio 1989, con la quale é stata sancita l'esenzione da imposizione fiscale delle pensioni privilegiate tabellari militari:
 - circolare n. 249 del 23 novembre 1989;
- D.P.R. 28 settembre 1987, n. 568, concernente norme contrattuali, per il triennio 85/87, per il personale del comparto degli enti di ricerca e sperimentazione; applicazione provvisoria del trattamento economico, per il suddetto triennio, agli sperimentatori delle stazioni sperimentali dell'industria:
 - circolare del 3 gennaio 1989 alle Direzioni provinciali del tesoro interessate;
- legge 19 febbraio 1981, n. 27, artt. 2 e 3, concernenti l'aggiornamento, a decorrere dalla rata di gennaio 1989, degli importi degli stipendi e della speciale indennità, dovuti ai magistrati e avvocati dello Stato;
- D.P.R. 23 agosto 1988, n. 399, concernente l'accordo contrattuale triennio 88/90 per il personale della scuola; predisposizione procedura per corresponsione automatizzata al personale ispettivo, direttivo, docente e non docente amministrato con partita di spesa fissa dei nuovi importi stipendi e indennità di funzione:
 - circolari n. 211 del 4 aprile 1989 e n. 243 del 27 ottobre 1989;
- legge 11 luglio 1980, n. 312, art. 4, comma 8, relativo all'inquadramento definitivo del personale del comparto Ministeri; corresponsione in via provvisoria (art. 172 legge 312/80) al personale destinatario dell'inquadramento alla qualifica superiore del nuovo stipendio iniziale a decorrere da luglio 1989, mediante acquisizione su appositi tabulati, trasmessi dal Centro Nazionale di Calcolo e Contabilità, degli elementi necessari rilevati dalle Direzioni provinciali del tesoro:
 - circolari n. 224 del 1° giugno 1989 e n. 226 del 15 giugno 1989;
- D.M. 4 marzo 1989, concernente l'accreditamento in conto corrente bancario e postale degli stipendi e degli altri assegni fissi

continuativi di determinate categorie di personale statale e allineamento delle date di accreditamento a quelle del pagamento in contanti:

- circolare del 30 giugno 1989;
- D.P.C.M. 17 marzo 1989, n. 117, concernente le norme regolamentari sulla disciplina del rapporto di lavoro a tempo parziale; applicazione nei confronti del personale della scuola:
 - circolare n. 242 del 24 ottobre 1989, a seguito della circolare n. 335 del 4 ottobre 1989 del Ministero della Pubblica Istruzione;
- legge 29 gennaio 1986, n. 23, art. 4, concernente il decentramento amministrativo contabile del personale dell'Università:
 - circolare n. 230 del 5 luglio 1989 e lettera del 30 agosto 1989;
 - circolare n. 240 del 24 ottobre 1989;
 - circolare n. 255 del 29 dicembre 1989;
- incremento retribuzione individuale di anzianità previsto dal 1° gennaio 1989 in relazione alla mancata definizione dei nuovi contratti per il personale dei diversi comparti.
 - a) D.P.R. 8 maggio 1987, n. 266 integrato da D.P.R. 17 settembre 1987, n. 494;
 - art. 47, 2° comma: personale comparto Ministeri:
 - circolare n. 235 del 24 agosto 1989;
 - b) D.P.R. 18 maggio 1987, n. 269 integrato da D.P.R. 17 settembre 1987, n. 494; art. 55: personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco:
 - circolare n. 244 del 30 ottobre 1989;
 - c) legge 20 novembre 1987, n. 472, art. 2, comma 22; personale della polizia di Stato e direttivo dell'Amministrazione civile dell'interno:
 - circolare n. 244 del 30 ottobre 1989;
 - d) D.P.R. 17 settembre 1987, n. 494, art. 55; personale dipendente dall'A.N.A.S.;
 - circolare n. 248 del 21 novembre 1989;
 - e) D.P.R. 28 settembre 1987, n. 567, art. 21, comma 2; personale

- del comparto Università compresi osservatori astronomici, astrofici e vulcanologici;
- circolare n. 250 del 2 dicembre 1989;
 - legge 9 maggio 1989, n. 168, concernente l'istituzione del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica; art.7, comma 10; modalità di applicazione di decreti rettoriali;
 - circolare n. 239 del 24 ottobre 1989;
 - circolare Dipartimento funzione pubblica n. 42257.8.93.5 del 19 gennaio 1990, pubblicata sulla G.U. n. 19 del 24 gennaio 1990, relativa a rappresentatività sindacali;
 - circolare n. 252 del 18 dicembre 1989, concernente la comunicazione, per l'anno 1989, ad amministrazioni pubbliche dei dati relativi alle deleghe di riscossione dei contributi sindacali;
 - circolare n. 207 del 6 marzo 1989, concernente:
 - a) applicazione automatica dei provvedimenti collettivi, riguardanti il personale appartenente al Corpo Nazionale dei vigili del fuoco;
 - b) D.P.R. 28 settembre 1987, n. 567; applicazione dei miglioramenti economici contrattuali spettanti, per il triennio 85/87, al personale non docente delle Università.

Per quanto riguarda la normativa che maggiormente ha interessato la **Ragioneria generale dello Stato**, si evidenzia, per le singole aree di intervento, quanto segue:

Area della struttura organizzativa:

- art. 14 della legge 9 maggio 1989, n. 168, che ha istituito presso il Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica una Ragioneria centrale, con dotazione organica di 35 unità di personale ed articolata in quattro divisioni;
- art. 3 della legge 10 ottobre 1989, n. 349, che ha istituito un Ufficio di Ragioneria presso il Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette. La concreta attuazione della suddetta normativa é subordinata all'emanazione di un apposito decreto legislativo.

Area delle attività:

- D.P.R. 23 marzo 1989, con il quale é stato disposto l'adeguamento delle dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali della Ragioneria generale dello Stato, in attuazione della disposizione dell'art. 11 della legge 27 ottobre 1988, n. 482;
- D.L. 2 marzo 1989, n. 65, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 1989, n. 155, contenente disposizioni in materia di finanza pubblica. In particolare l'art. 8 ha previsto che le operazioni di liquidazione delle gestioni fuori bilancio, soppresse allo scadere del biennio dalla data di entrata in vigore del suindicato decreto, siano effettuate dal Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la gestione del patrimonio degli enti disciolti - ai sensi della legge n. 1404 del 4 dicembre 1956 e successive modificazioni;
- D.L. 29 maggio 1989, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 28 luglio 1989, n. 262, recante misure urgenti per il contenimento del fabbisogno della Tesoreria statale e delle spese per l'acquisto di beni e servizi;
- D.L. 30 dicembre 1989, n. 413, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 37, che ha rideterminato il trattamento economico di attività ed ha previsto la riliquidazione del trattamento pensionistico e di quello previdenziale per il personale appartenente ai ruoli dirigenziali e alle qualifiche ad esaurimento.

Le innovazioni legislative recentemente intervenute e che si sono rese rilevanti per il **Ministero della difesa** per la relativa incidenza sui procedimenti amministrativi esistenti, sono:

a) legge 4 ottobre 1988, n. 436 (controllo e semplificazione per gli approvvigionamenti della Difesa): l'art. 1 del provvedimento legislativo, dettato dalla comprensibile esigenza di un controllo parlamentare sulle spese militari, nel prevedere una riserva di legge o di decreto ministeriale, previo parere delle commissioni parlamentari, per l'approvazione dei programmi relativi al rinnovamento ed all'ammodernamento dei sistemi

d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale, ha comportato un allungamento dei tempi contrattuali.

Di contro, uno snellimento delle procedure amministrative potrà essere realizzato allorquando avrà completa applicazione l'art. 3 della legge 4 ottobre 1988, n.436 che estende la normativa contenuta nel D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, ai dirigenti militari preposti ad organismi provvisti di autonomia amministrativa.

Allo stato attuale il decentramento amministrativo avviene unicamente per il sistema dei servizi in economia, a causa di una interpretazione restrittiva dell'art. 3 della citata legge n. 436, che incide sulla possibilità di impegnare direttamente fondi di bilancio da parte dei soggetti periferici dotati di autonomia amministrativa.

b) D.P.R. 22 settembre 1988, n. 477 (nuovo codice di procedura penale); le problematiche emerse in connessione alle innovazioni; introdotte dal nuovo predetto Codice e non ancora risolte riguardano:

- i rapporti tra processo penale e procedimento disciplinare, in particolare per quanto attiene la sospensione di quest'ultimo in attesa della pronuncia definitiva da parte del giudice penale;
- il momento temporale di assunzione della qualità di imputato per i conseguenti riflessi in materia di avanzamento e dell'adozione del provvedimento di sospensione dall'impiego relativamente al personale militare;
- le diverse misure coercitive della libertà personale aventi riflesso in merito all'adozione dei provvedimenti di sospensione obbligatoria dal servizio.
- la validità della vigenza delle norme del Codice penale militare di pace concernenti l'arresto in flagranza per reato militare in relazione alle fattispecie previste dagli artt. 380 e 381 del nuovo Codice P.P.;
- il raccordo tra le nuove disposizioni e quelle contenute nel Codice penale militare di pace. A tal fine é in fase di esame

un apposito schema di provvedimento legislativo recante " Disposizioni sul procedimento penale militare in tempo di pace".

- c) Legge 29 dicembre 1988, n. 554, (disposizioni sul pubblico impiego): la ritardata emanazione del D.P.C.M. autorizzativo della deroga dell'art. 2 co. 3, della legge predetta, ha causato ritardi, in particolare, nel conferimento della nomina ad ufficiale in S.P.E. dei Corpi Logistici e Tecnici dell'Esercito ai vincitori di alcuni concorsi espletati nel corso dell'anno nonché nell'attribuzione di incarichi d'insegnamento a docenti civili presso le scuole militari.
- d) Legge 15 febbraio 1989, n. 51, (attribuzione dell'indennità giudiziaria al personale amministrativo delle magistrature speciali): detta legge ha esteso l'indennità giudiziaria, di cui alla legge 22 giugno 1988, n. 221, al personale amministrativo delle magistrature speciali, compreso il personale amministrativo della difesa di IV e V livello in servizio presso gli uffici della Giustizia Militare, limitatamente ad un contingente massimo di 129 unità. La limitazione imposta dalla norma, ha creato, in primo luogo, problemi relativi alla individuazione dei 129 destinatari, considerato che, in conseguenza del "ricompattamento", il numero del personale di IV e V livello è risultato più elevato, e che le esigenze di funzionamento degli organi della giustizia militare hanno comportato nuove assegnazioni che ne hanno alterato il numero iniziale.

La limitazione, tra l'altro, al personale di IV e V qualifica funzionale, ha comportato, a catena, la reazione del personale amministrativo di altre qualifiche funzionali in servizio presso gli stessi uffici.

- e) Legge 26 aprile 1989, n.155, (disposizioni in materia di finanza pubblica): la riduzione, ragguagliata alla misura del 10%, ad una sola forma dell'anticipazione (nel campo delle forme di pagamento a favore delle ditte appaltatrici) operata dalla legge in questione, ha determinato qualche difficoltà di carattere transitorio sull'azione amministrativa, lasciando prevedere,

inoltre, un aumento dei costi degli approvvigionamenti della Difesa a seguito del consistente ricorso, che si renderà necessario, al sistema creditizio, con oneri accollati al bilancio statale, nonché alle maggiori richieste di pagamenti in conto da parte delle ditte interessate.

Inoltre, l'art. 6 della stessa legge, limitando la facoltà d'impegno nel primo semestre dell'esercizio, al 50% delle assegnazioni di bilancio, ha reso necessaria una più attenta valutazione delle esigenze prioritarie da soddisfare in detto periodo di tempo.

L'applicazione dell'art. 8, infine, della più volte citata legge 155/1989 ha comportato l'attivazione di n. 20 contabilità speciali infruttifere presso le Sezioni di Tesoreria Provinciale di Stato per altrettante gestioni fuori bilancio le cui entrate superano il miliardo di lire.

- f) DD.LL. 5 maggio 1989, n. 163, 13 luglio 1989, n. 252 e 23 settembre 1989, n. 325 (recanti proroga di talune norme della legge 19 maggio 1986, n. 224, concernenti l'avanzamento degli ufficiali delle Forze Armate): il ritardo della conversione in legge (l. 15 novembre 1989, n. 374) dei surrichiamati decreti ha reso piuttosto incerto l'operato dell'Amministrazione, atteso che alla data del 31 dicembre 1988 era venuta a scadere la validità di molte norme contenute nella precedente legge 224/1986.

Tali norme concernono, in particolare, sia i limiti di età per la cessazione del servizio degli ufficiali (i quali, in assenza di proroghe sono stati necessariamente collocati in congedo ed hanno pertanto instaurato presso i TT.AA.RR. procedimenti contenziosi ovviamente decaduti in conseguenza dell'intervento del successivo provvedimento legislativo), sia le disposizioni per l'avanzamento del personale di tutti i ruoli (esclusa l'Arma dei Carabinieri) del servizio permanente effettivo dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica.

- g) Legge 27 novembre 1989, n. 384, (di conversione del D.L. 30 settembre 1989, n. 332 recanti misure fiscali urgenti): con tale legge, la cui applicazione non ha creato motivi di

incompatibilità con lo svolgimento dell'azione amministrativa, è stata raddoppiata la misura dell'imposta fissa di registro gravante sui contratti stipulati dall'Amministrazione.

- h) Decreto legge 27 dicembre 1989, n. 413, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 37, (disposizioni urgenti in materia di trattamento economico dei dirigenti dello Stato): con tale provvedimento è stato incrementato il trattamento economico della dirigenza nonché modificato il trattamento di missione del personale militare.
- i) Sentenza 19 - 31 luglio 1989, n. 470, della Corte Costituzionale (illegittimità costituzionale parziale della legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 5, co.1): la sentenza, che ha parificato la durata del servizio civile sostitutivo del servizio militare, ha causato un notevole incremento del numero di istanze volte al riconoscimento dei presupposti per l'obiezione di coscienza.

Sotto l'aspetto normativo, l'elemento dominante dell'anno 1989 per il Ministero della Pubblica Istruzione è rappresentato dal d.l. 10 luglio 1989, n. 249, recante "Norme in materia di reclutamento del personale della scuola" reiterato successivamente con i dd.ll. 2 settembre 1989, n. 315, e 6 novembre 1989, n. 357, convertito, quest'ultimo, nella legge 27 dicembre 1989, n. 417.

Il provvedimento disciplina, in via prioritaria, il nuovo sistema di reclutamento del personale della scuola attraverso il cosiddetto "doppio canale di accesso" (concorso per soli titoli e concorso per titoli es esami).

Il complesso normativo prende inoltre in considerazione i concorsi ispettivi e direttivi della scuola, il sistema delle graduatorie a supplenze, il riassetto della rete scolastica, ed altre situazioni specifiche.

Particolare rilievo hanno le nuove disposizioni sulla mobilità del personale docente, sia in ordine ai passaggi, in quanto viene modificato il periodo di permanenza nel ruolo dei docenti interessati di cui al D.P.R. 417/74, sia in ordine ai trasferimenti e alle utilizzazioni di particolari categorie di

personale, quali i docenti privi della vista e quelli di educazione tecnica e di educazione fisica. Per quest'ultima categoria di personale che, per effetto delle disposizioni recate dall'art.3, secondo comma, del d.l. 323/88 convertito con modifiche nella legge 426/88, si é venuto a trovare in abnorme situazione di soprannumerarietà, l'art. 28 della citata legge 417/89, modificando l'art. 70 del D.P.R. 417/74, consente, in via eccezionale, il mantenimento e la titolarità anche in assenza dei relativi posti in organico.

Gli adempimenti connessi ai decreti in parola hanno determinato notevoli contraccolpi sull'attività amministrativa di molti uffici centrali, in particolare di quelli direttamente coinvolti nelle operazioni di reclutamento o nella gestione diretta del personale (settore dell'istruzione artistica), e sulla generalità degli uffici periferici costretti ad un impegno straordinario per rispettare tempi e modalità di esecuzione del disposto normativo.

L'accesso al ruolo con il nuovo sistema é andato, inoltre, ad innestarsi sull'applicazione, in particolare, dell'art.8 bis della legge 426/1988 relativo alle graduatorie nazionali per la nomina del personale precario di competenza dell'Amministrazione centrale, creando notevoli implicazioni di natura operativa e normativa.

Implicazioni della stessa legge 426/88 vengono segnalate nel settore dell'educazione fisica, in conseguenza della soppressione nella scuola media dell'insegnamento per squadre distinte secondo il sesso degli alunni e del ripristino dell'unità della classe. Questa grossa innovazione, che é diventata operativa con l'anno scolastico 1989/90, se semplifica di molto l'organizzazione della disciplina, ha posto gravi problemi di stabilità dell'assetto organico in quanto ha determinato un decremento delle cattedre in ragione, secondo le province, del 25-30%, ed ha comportato un conseguente esubero di personale, con la necessità di individuare forme di utilizzazione alternative.

I reiterati decreti emanati dal Governo nel secondo semestre dell'anno 1989 in tema di reclutamento del personale della

scuola hanno prodotto nel solo settore dell'istruzione elementare oltre un migliaio di ricorsi, contando solo quelli già notificati alla predetta Amministrazione.

Altro contenzioso di rilevanti dimensioni si è prodotto nel settore delle abilitazioni e dei concorsi a cattedre di istruzione secondaria.

Il volume di attività posta in essere, l'impegno straordinario richiesto, i ristretti tempi di attuazione non hanno mancato di influire negativamente su una gestione corrente che già presenta situazioni assai critiche e di difficile recupero.

L'Amministrazione, pertanto richiama l'attenzione sull'opportunità di non protrarre oltre la logica dell'emergenza che sembra aver caratterizzato le più recenti fasi dello sviluppo normativo. Tale logica, necessitata da circostanze particolari e straordinarie, non può essere considerata, alla lunga pagante, come normale strumento di governo, in quanto il sovrapporsi delle procedure e degli adempimenti vanifica qualsiasi impegno di programmazione e razionalizzazione del sistema.

Altra innovazione normativa di rilievo strutturale è rappresentata dalla legge 15 novembre 1989, n. 373, che ha istituito 3 nuovi uffici scolastici regionali e precisamente le Sovrintendenze scolastiche regionali per il Molise, per l'Umbria e per la Basilicata.

Gli uffici di nuova istituzione saranno resi operativi non appena sarà stato possibile provvedere al personale e disporre dei necessari supporti logistici, che a norma di legge debbono essere forniti dai competenti enti locali.

Nell'ambito del Ministero dei trasporti, le maggiori innovazioni nel settore della motorizzazione civile sono venute dalla legge n. 111 del 18 marzo 1988, che ha introdotto una nuova normativa in materia di patenti di guida dei veicoli a motore, di disciplina delle scuole guida, di montaggio ed uso delle cinture di sicurezza sui veicoli a motore, di dispositivo di segnalazione mobile plurifunzionale di soccorso, di classificazione dei quadricicli a motore.

E' altresì da segnalare l'entrata in vigore della legge n. 327/88 che, abolendo l'istituto della diffida, ha abrogato le norme che prevedevano la sospensione a tempo indeterminato della patente di guida per i soggetti diffidati.

Per quanto attiene alle innovazioni legislative, che abbiano avuto riflessi nei procedimenti amministrativi in materia di ferrovie in concessione, si richiama il D.P.C.M. datato 27 febbraio 1988, con il quale é stato emanato il regolamento per l'affidamento dei lavori in concessione ai sensi dell'art. 3 della legge 17 febbraio 1987, n. 80.

L'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni segnala la legge 25 ottobre 1989, n. 355 (cosiddetta legge "Omnibus"), che, per quanto riguarda la gestione del personale, ha dettato nuove disposizioni sul reclutamento dello stesso, sui passaggi di categoria per mansioni superiori, sul conferimento dei compiti di categoria o qualifica superiore, nonché alcune norme rivolte a determinate categorie di personale e riguardanti indennità e competenze accessorie varie.

In seguito all'emanazione del Regolamento dei servizi di bancoposta, approvato con D.P.R. n. 256, dell'1 giugno 1989, sono state diramate le relative disposizioni esplicative ed é stato avviato il riesame e la rielaborazione delle "Istruzioni generali sui servizi a danaro" - parte prima -.

Per il settore di bancoposta ha trovato attuazione il progetto di produttività relativo alla estensione dei servizi al pubblico nelle ore pomeridiane presso gli uffici principali promiscui e gli uffici locali di rilevante entità, nonché quello concernente la riduzione della tempistica di lavorazione dei titoli presso i C.C.S.B..

Si é provveduto, con apposite circolari, ad adeguare l'attuale normativa del servizio dei vaglia interni ai principi contenuti del nuovo Regolamento, in particolare per quanto attiene il rimborso dei titoli scaduti di validità, di quelli smarriti o distrutti in fase di recapito o non giunti a destinazione, e del pagamento dei vaglia interni presso un ufficio p.t. diverso da

quello di prima localizzazione (pagamento in dislocazione).

Nel settore dei conti correnti, in stretta collaborazione con i Ministeri delle finanze e del tesoro, è stato messo a punto il decreto interministeriale del 31 agosto 1989, concernente l'istituzione di speciali bollettini di versamento per consentire il pagamento mediante c/c postale relativamente alle dichiarazioni sostitutive per le imposte ILOR e IRPEF non versate negli anni 1983/88, previste da recenti disposizioni di legge.

E' stata data attuazione al disposto della legge n. 211 del 29 maggio 1989, che prevede l'accreditamento in c/c dei mandati, emessi dal Ministero dell'interno, a favore dei sordomuti, dei ciechi civili, mutilati ed invalidi civili.

La legge di conversione 27 aprile 1989, n. 154, del D.L. 2 marzo 1989, n. 69, recante disposizioni urgenti in materia di IRPEF ed IVA, ha introdotto importanti novità in materia di locazioni, ora annoverate - eccezione fatta per quelle non finanziarie che restano esenti - tra le operazioni soggette al pagamento dell'I.V.A.: le nuove disposizioni di legge, se saranno ritenute applicabili ai contratti di fitto stipulati dall'Amministrazione in qualità di conduttore, produrranno un sensibile impatto sia sul piano economico (con ulteriore aggravio del 19%), che su quello operativo (necessario intervento sulle procedure contabili), in relazione al rilevato aumento del numero dei proprietari di immobili di considerevoli dimensioni, soggetti passivi dell'imposta.

L'art. 17 della legge n. 355, del 25 ottobre 1989 ha stabilito che al personale addetto alla distribuzione dei telegrammi, degli espressi e delle corrispondenze ordinarie, può essere affidata, per esigenze di servizio connesse all'espletamento delle proprie mansioni, la conduzione di motoveicolo di proprietà dell'Amministrazione. Allo scopo di dare attuazione a tale norma, è stato predisposto un apposito sondaggio tra il personale interessato in merito all'utilizzo del mezzo proprio o di quello dell'Amministrazione, nonché il tipo di cilindrata preferita.

La stessa legge ha, tra l'altro, innovato le procedure per il trattamento economico e normativo dei "servizi viaggianti"

ed ha istituito la possibilità di fornire in uso, al personale addetto al recapito, motoveicoli di proprietà dell'Amministrazione, dietro corresponsione di apposita indennità che copra le spese chilometriche e gli oneri per il ricovero dei citati mezzi.

Nel 1989 é iniziata la fase di predisposizione della normativa di applicazione di tali disposizioni.

La legge 25 ottobre 1989, n. 355, ha recato anche disposizioni concernenti il personale, l'organizzazione, i servizi e le attività sociali ed assistenziali dell'**Azienda di stato per i servizi telefonici**, la cui graduale attuazione sarà completata nel corso del 1990. La stessa Azienda é ugualmente interessata all'applicazione della citata legge 27 aprile 1989, n. 154, di conversione del D.L. 2 marzo 1989, n. 69, che ha introdotto nuove disposizioni in materia di locazioni, ora annoverate tra le operazioni soggette al pagamento dell'IVA.

Nel corso del 1989, per quanto riguarda il **Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato**, é stata emanata la legge n. 41 del 3 febbraio 1989 che prevede interventi finanziari di sostegno ed introduce, tra l'altro, la concessione di un contributo per incentivare investimenti alternativi in quelle aree minerarie ove l'attività estrattiva versì in uno stato di crisi.

Tale normativa é stata adottata in attesa dell'approvazione del disegno di legge A.S. 2043 recante "nuove disposizioni in materia di politica mineraria", attualmente all'esame del Parlamento, notificato alla Comunità Europea con nota n. 375467 del 20 marzo 1989. Il disegno di legge prevede importanti innovazioni, in linea con le raccomandazioni CEE, quali la concessione di contributi rapportati al costo del lavoro per il mantenimento dei livelli occupazionali delle imprese minerarie in ristrutturazione, nonché interventi per il riassetto ambientale delle aree oggetto di ricerca o coltivazione mineraria.

Circa l'attuazione della legge 9 dicembre 1986, n. 896, il Ministero riferisce che é terminato l'inventario delle risorse geotermiche previsto da tale legge e che il regolamento di

attuazione di essa, elaborato nel corso dell'anno 1988, é ancora all'esame del Consiglio di Stato.

Nel corso dell'anno 1989, per quanto riguarda il **Ministero delle partecipazioni statali**, hanno trovato attuazione due provvedimenti innovativi della tipologia dell'intervento ministeriale a sostegno del Mezzogiorno, il primo contenente lo sviluppo dell'imprenditorialità e l'altro le iniziative di reindustrializzazione delle aree di crisi siderurgica.

Per la realizzazione di un programma di installazione nel Mezzogiorno di centri per lo sviluppo dell'imprenditorialità, la legge 11 marzo 1988, n. 67, all'art. 15, ha autorizzato la spesa di 100 miliardi da iscrivere nello stato di previsione del Ministero delle partecipazioni statali, in ragione di 25 miliardi per il 1988, 30 miliardi per il 1989 e 45 miliardi per il 1990.

Detti importi possono essere erogati agli Enti di gestione, o a società per azioni cui essi direttamente o indirettamente partecipano, a titolo di contributo per la realizzazione di progetti predisposti dagli Enti e approvati dal CIPI su proposta del Ministro delle partecipazioni statali d'intesa con il Ministro per gli interventi straordinari nel mezzogiorno.

Con delibera in data 2 giugno 1989, il CIPI nel prendere atto delle linee generali del programma predisposto in materia dal Ministero delle partecipazioni statali, ai sensi del comma 13 del citato art. 15, ha approvato i progetti della soc. SPI relativi ai CISI di Napoli e di Taranto, autorizzando complessivamente erogazioni di contributi nella misura massima di 28,627 miliardi.

In attuazione della delibera é stata stipulata apposita convenzione con la SPI per l'erogazione dei contributi relativi al CISI di Taranto, convenzione approvata con DM. 30 novembre 1989, n. 17111/98/1.

Sempre in base a detta delibera, il Ministero delle partecipazioni statali é tenuto, d'intesa con il Ministro per gli interventi straordinari nel mezzogiorno, a sottoporre all'esame del Comitato i restanti progetti.

Ai fini dell'attuazione del Piano di risanamento della siderurgia pubblica italiana ex l. 15 maggio 1989, n. 181, il CIPI, in data 13 ottobre 1989, ha adottato una delibera con cui é stato approvato il programma speciale di reindustrializzazione delle aree di crisi siderurgica. Tale programma prevede nei comuni specificati delle province di Genova, Terni, Napoli e Taranto, la localizzazione di nuove iniziative produttive promosse da società del Gruppo IRI, che daranno luogo ad un'occupazione di 7.190 unità, Sono state altresì approvate le linee programmatiche di intervento di promozione industriale, per la creazione di 5.000 posti di lavoro nelle predette aree di crisi siderurgica.

A tali scopi le disponibilità del Fondo speciale di reindustrializzazione (660 miliardi di lire) sono state ripartite in ragione di 460 miliardi per gli interventi di reindustrializzazione (per contributi in conto capitale) e di 200 miliardi per gli investimenti promossi dalla SPI (per contributi in conto capitale e in conto interessi, prefinanziamenti e finanziamenti agevolati, ex art. 7 l. 181/1989.

A valere su tali disponibilità in data 19 gennaio 1990 sono state erogate E. 112.050.000.000.

L'avvenimento di maggiore rilevanza che, nell'ambito del **Ministero del turismo e dello spettacolo**, ha caratterizzato il settore dello sport nel triennio 87/89 é costituito, parallelamente al fervore di iniziative destinate al campionato mondiale di calcio del 1990, dall'attuazione di un piano triennale di interventi che prevede la destinazione di considerevoli risorse pubbliche al riequilibrio ed alla diffusione degli impianti sportivi sul territorio nazionale, con evidenti implicazioni anche di carattere sociale.

Nell'anno 1989 si é potuto dar corso ai complessi adempimenti per la formulazione del terzo ed ultimo programma, solo dopo l'approvazione della legge 7 agosto 1989, n. 289, di rifinanziamento delle leggi 65/87 e 92/88. A seguito della approvazione di tale legge si é provveduto con due separati decreti entrambi datati 4 dicembre 1989 a definire i criteri e i parametri

da adottare per la formulazione del citato terzo programma d'interventi per l'anno 1989.

Altro settore notevolmente impegnativo é quello concernente la formulazione di pareri in ordine alle numerose proposte legislative, prevalentemente di iniziativa regionale, destinata a disciplinare i più svariati aspetti dell'attività sportiva e didattico-sportiva. Nella maggioranza dei casi, tale produzione legislativa investe problemi particolarmente tecnici, per cui si rende necessaria la preventiva consultazione con l'Ufficio legislativo del CONI, il che comporta tempi non sempre compatibili con i termini ristrettissimi assegnati per la stesura del parere. Sarebbe, pertanto, auspicabile un intervento a livello di Presidenza del Consiglio dei Ministri atto ad assicurare una maggiore tempestività nei successivi passaggi delle proposte legislative in questione e la conseguente congruità dei termini per l'esame degli atti e la formulazione dei richiesti pareri.

Sul piano delle iniziative legislative, infine, va ricordata la presentazione del disegno di legge Atto Camera 1804 relativo alla legge quadro dello sport. Il testo del provvedimento, accanto ad una normativa quadro riguardante i rapporti Stato-Regioni-Enti Locali, detta norme in materia di organizzazione ed attività dell'ordinamento sportivo e sui relativi controlli, delinea la collocazione ed il ruolo dei soggetti dell'ordinamento stesso, valorizza ed incrementa la presenza dello sport nelle istituzioni (scuola-forze armate).

Punto base del provvedimento é la salvaguardia dell'autonomia e della indipendenza dell'organizzazione sportiva, che può essere conservata mediante il mantenimento dell'attuale meccanismo di finanziamento derivante dall'esercizio del concorso pronostici sportivi.

Sul piano regolamentare amministrativo, si é provveduto alla emanazione delle sottoelencate circolari disciplinanti gli interventi finanziari, che hanno rivoluzionato un sistema di intervento fortemente criticato per la scarsa selettività e l'accumulo di posizioni assai spesso standardizzate:

- Decreto 21 giugno 1989 - Modificazioni ed integrazioni al decreto

ministeriale 14 maggio 1981, così come successivamente modificato dal decreto ministeriale 18 dicembre 1984, sulle modalità di utilizzazione e di gestione del fondo di cui alla legge 23 luglio 1980, n.378, recante "Interventi creditizi a favore dell'esercizio cinematografico";

- Circolare 11 agosto 1989, n. 2: Interventi a favore delle attività musicali e di danza in Italia;
- Circolare 11 agosto 1989, n. 4: Promozione all'estero dello spettacolo italiano;
- Circolare 14 marzo 1989, n. 12: Interventi a favore delle attività teatrali di prosa;
- Circolare 27 settembre 1989, n. 4803/TB30: Autorizzazione dell'esercizio dell'attività di spettacolo viaggiante e concessione dei contributi agli operatori del settore;
- Circolare 27 settembre 1989, n. 4804/TB30: Modalità e criteri per l'autorizzazione all'esercizio della attività circense e per l'assegnazione dei contributi agli operatori del settore.

Nell'ambito del **Ministero dei beni culturali e ambientali** viene segnalato che l'art. 2, quinto comma, del D.L. 2 marzo 1989, n. 69, convertito con modificazioni nella legge 27 aprile 1989, n. 154, ha limitato le agevolazioni fiscali introdotte dalla legge 512/82 in favore degli autori di erogazioni liberali in denaro a favore dello Stato, di enti e istituzioni pubbliche e di associazioni legalmente riconosciute non aventi scopo di lucro, finalizzate alla manutenzione, protezione e restauro dei beni culturali.

Tale innovazione rischia di scoraggiare l'afflusso di capitali privati nei confronti del patrimonio culturale, con la conseguenza che lo Stato si vedrà costretto a incrementare le proprie spese in materia, in misura sicuramente maggiore del maggior gettito di imposta così conseguito.

La disciplina, poi, introdotta dall'art. 6 del D.L. 2 marzo 1989, n. 65, convertito con modificazioni nella legge 27 aprile 1989, n. 155, in ordine all'assunzione di impegni sui capitoli di spesa corrente per il primo semestre dell'esercizio

finanziario costituisce un limite oggettivo per l'espletamento delle funzioni istituzionali, con particolare riguardo ai settori del restauro e della valorizzazione.

Nel corso del 1989 sono state approvate dal Parlamento in via definitiva ben 61 leggi aventi attinenza diretta o indiretta con l'attività dell'Istituto nazionale della previdenza sociale.

Tra i provvedimenti più significativi si evidenziano:

- Legge 1 febbraio 1989, n. 37, avente per oggetto il contenimento della spesa sanitaria: regola, fra l'altro, le esenzioni di alcune categorie di cittadini dal pagamento delle quote di partecipazione alla spesa per le prestazioni farmaceutiche.
- legge 7 marzo 1988, n. 85, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 9 gennaio 1989, n. 4, recante misure urgenti in materia di adeguamento delle dotazioni organiche dei porti: contiene, fra l'altro, proroghe del trattamento straordinario di integrazione salariale, nonché della facoltà di chiedere il pensionamento anticipato, in favore del personale degli enti e delle aziende portuali.
- Legge 9 marzo 1989, n. 88, avente per oggetto la ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro: introduce importanti innovazioni nella configurazione giuridica e nell'ordinamento dell'INPS, in particolare con riguardo alla netta separazione tra previdenza ed assistenza, alla potestà di autorganizzazione, ai più ampi poteri decisionali e alla possibilità di gestire forme di previdenza integrativa.
- Legge 27 aprile 1989, n. 154, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, recante disposizioni urgenti in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche e versamento di acconto delle imposte sui redditi, determinazione forfettaria del reddito e dell'IVA, nuovi termini per la presentazione delle dichiarazioni da parte di determinate categorie di contribuenti, sanatoria di irregolarità formali e di minori infrazioni, ampliamento degli imponibili e contenimento delle elusioni, nonché in materia di aliquote IVA e di tasse

sulle concessioni governative; norme in materia di tasse sui contratti di borsa.

- Legge 26 aprile 1989, n. 155, di conversione, con modificazioni del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65, recante disposizioni in materia di finanza pubblica: la legge dispone, fra l'altro, che le amministrazioni e gli enti del settore pubblico allargato, nel primo semestre di ciascun esercizio, possono assumere impegni di spese correnti, in termini di competenza, a carico dei singoli capitoli del bilancio di previsione, in misura non superiore al 50% dello stanziamento previsto.
- Legge 15 maggio 1989, n. 181, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 1 aprile 1989, n. 120, recante misure di sostegno e di reindustrializzazione in attuazione del piano di risanamento della siderurgia: contiene, fra l'altro, disposizioni in materia di pensionamento anticipato per talune categorie di lavoratori dipendenti da imprese industriali e siderurgiche, nonché in materia di integrazioni salariali e di contribuzione al Fondo pensioni lavoratori dipendenti.
- Legge 7 luglio 1989, n. 247, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 5 maggio 1989, recante misure urgenti per fronteggiare lo stato di crisi delle aziende e delle imprese operanti nei porti: contiene, fra l'altro, in favore dei lavoratori dipendenti da aziende e imprese operanti nei porti, disposizioni in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale.
- Legge 7 dicembre 1989, n. 389, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, recante disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali, di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati.
- Legge 27 dicembre 1989, n. 407, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 1990): contiene, fra l'altro, disposizioni in materia di trasferimenti dallo Stato all'INPS per il concorso agli oneri della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, e in ordine alle modalità di versamento

al bilancio dello Stato dei contributi per l'assistenza sanitaria da parte dell'INPS.

Non vi sono state innovazioni legislative nel 1989 che abbiano avuto diretta e immediata rilevanza sul procedimento di liquidazione dell'indennità di buonuscita da parte dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti statali.

L'Ente lamenta invece che l'ormai indiscriminata retroattività delle norme legislative o contrattuali concernenti il trattamento economico dei dipendenti dello Stato incide negativamente sulle procedure e sui tempi di erogazione dell'indennità di buonuscita e costringe ad effettuare due o più liquidazioni per ogni pratica.

Nel corso del 1989, nell'Istituto nazionale di assistenza dipendenti enti locali non sono intervenute innovazioni legislative tali da creare modifiche dei procedimenti amministrativi esistenti.

Tuttavia provvedimenti legislativi emanati in anni precedenti hanno cominciato a produrre effetti ed interessare l'INADEL a decorrere dal 1989, coinvolgendo alcune strutture dell'Istituto.

Si tratta dell'art. 20 della legge 958/86 che ha sancito la valutazione del servizio militare di leva ai fini previdenziali e della legge 482/88 che ha disciplinato il trattamento di quiescenza e di previdenza del personale degli enti soppressi trasferito alle regioni, agli enti pubblici ed alle amministrazioni dello Stato.

Per quanto riguarda la legge 958/86, la ritardata produzione di effetti é stata determinata dalle incertezze sorte in merito alla interpretazione ed alla portata del citato art. 20.

Intervenuta la pronuncia del Consiglio di Stato su specifica richiesta di parere del Dipartimento della funzione pubblica, l'INADEL, adeguandosi alla medesima, ha provveduto a riconoscere utile, d'ufficio, il computo del servizio militare di leva a decorrere dal 30 gennaio 1987, data di entrata in vigore

della legge 958/86, con il conseguente riesame di numerose pratiche già definite e con la restituzione di somme introitate dall'Istituto sulla base della precedente normativa.

La concreta applicazione delle disposizioni contenute nella legge 482 del 27 ottobre 1988, ha coinvolto l'INADEL, chiamandolo ad operare sulla base della normativa contenuta nell'art. 2 - IV comma e nell'art. 6.

Per effetto di tali disposizioni l'Istituto:

- a) incamera le indennità di anzianità maturate da ciascun dipendente destinatario della normativa alla data di "messa a disposizione" dell'Ente locale soppresso ovvero dalla data di iscrizione alle singole regioni, a seconda della fattispecie;
- b) ricongiunge i servizi pregressi nell'ambito della gestione previdenziale dell'INADEL, trattenendo un importo pari alla virtuale liquidazione dell'indennità premio di servizio.
- c) versa al dipendente, in costanza di rapporto di lavoro, l'eccedenza nell'arco di un anno dall'avvenuto versamento da parte delle "competenti gestioni di liquidazione".

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 maggio 1989 (in G.U. n. 124 del 30 maggio 1989), l'ENASARCO è stato riclassificato come Ente di alto rilievo e, quindi, inquadrato al primo livello tra quelli della legge n. 70/1975.

La riclassificazione dell'Ente comporta il rifacimento della pianta organica e della struttura dei Servizi, che dovranno essere adeguate all'incremento del volume delle attività istituzionali. Sono in corso di preparazione i necessari provvedimenti.

Con più decreti legge succedutisi nel tempo, l'ultimo dei quali, il D.L. 9 ottobre 1989, n. 338, è stato convertito nella legge 7 dicembre 1989, n. 389, sono state introdotte importanti innovazioni in materia di riscossione coattiva dei crediti contributivi da parte degli Enti pubblici che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale. L'ENASARCO ha dato applicazione alle nuove disposizioni, sia individuando nella tipologia degli atti esistenti nell'Ente i "titoli esecutivi" ai

sensi e per gli effetti dell'art. 474 del codice di procedura civile, sia avviando le necessarie procedure per la riscossione coattiva dei contributi attraverso i ruoli esattoriali.

Per assolvere detti nuovi complessi e delicati compiti, si sono dovuti realizzare particolari accorgimenti organizzativi, anche per i necessari raccordi con gli Uffici finanziari e con quelli della riscossione.

Sull'efficacia della nuova procedura di riscossione coatta dei contributi non si hanno ancora dati di giudizio ma si nutrono molte perplessità. Sicuramente si può fin da ora esprimere l'opinione che la procedura stessa non è essenziale né sempre utile per l'ENASARCO, tenuto conto della non automaticità delle prestazioni della previdenza cui l'Ente provvede.

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 1009 del 26 ottobre 1988 (in G.U., Serie Speciale, n. 45 del 9 novembre 1988), con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, primo comma, lettera a), della legge 2 febbraio 1973, n.12, nella parte in cui esclude dal diritto a pensione di reversibilità il coniuge superstite quando "sia stata pronunciata sentenza di separazione legale per colpa dello stesso", l'Ente ha adottato una deliberazione con la quale, uniformandosi ai suggerimenti espressi dalla Suprema Corte, ha provveduto a ridisciplinare la materia.

A seguito del D.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, concernente "Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti dei cittadini con la Pubblica Amministrazione e nei procedimenti giudiziari", l'Ente in argomento ha intrapreso le necessarie iniziative, provvedendo in particolare, oltre ad impartire al personale le opportune istruzioni, alla traduzione della modulistica in uso.

Le innovazioni legislative riguardanti l'Istituto centrale di statistica sono state il decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, recante "Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di

statistica ai sensi dell'art. 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400", ed il decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, recante "approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente".

Per quanto riguarda il primo decreto, emanato in attuazione della delega di cui all'art. 24 della legge n. 400/88, esso ha radicalmente innovato l'ordinamento statistico del Paese, sinora regolato dal R.D.L. 1285/29, dando vita al Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), le cui componenti sono costituite, oltre che dall'ISTAT (ora Istituto nazionale di statistica), dagli Uffici di statistica delle Amministrazioni dello Stato, delle Aziende autonome delle Regioni e Province autonome, degli Enti locali, delle Camere di commercio, nonché degli enti ed organismi pubblici preposti alla produzione statistica.

Il nuovo ordinamento persegue i seguenti obiettivi: a) la creazione di un organo centrale che agisca sia come produttore di statistiche aventi rilevanza per l'intera collettività, sia come promotore e coordinatore dell'attività statistica svolta dalle altre componenti del sistema; b) un ritorno dell'attività statistica di fonte amministrativa nell'alveo naturale costituito dalle Amministrazioni ed Enti che dispongono delle informazioni di base come prodotto della loro attività istituzionale; c) la netta separazione fra attività statistica ed attività gestionale mediante l'istituzione di uffici di statistica presso le anzidette Amministrazioni ed Enti, così da garantire un trattamento delle informazioni corretto sotto il profilo metodologico ma anche e soprattutto il rispetto più assoluto della "privacy"; d) la correttezza e l'omogeneità metodologica di tutte le elaborazioni statistiche prodotte dal sistema onde garantire, da un lato, la piena attendibilità delle stesse e, dall'altro, la possibilità di confronti ed integrazioni fra le varie fonti di produzione; e) una più ampia possibilità di accesso ai dati statistici da parte di tutti gli operatori, pubblici e privati.

Per quanto riguarda il secondo decreto, è da osservare che con l'approvazione del nuovo Regolamento anagrafico della popolazione residente si è concluso il lungo iter di emanazione di

una normativa della quale, da tempo, era avvertita la necessità, soprattutto da parte dei Comuni quali organi più direttamente coinvolti in quel processo evolutivo di ordine giuridico, sociale e demografico del Paese, che aveva reso obsoleto il precedente Regolamento anagrafico del 1958.

Il provvedimento si caratterizza per alcuni aspetti, quali la nuova definizione di famiglia anagrafica, l'istituzione del responsabile delle dichiarazioni anagrafiche, la possibilità di delega da parte del Sindaco delle funzioni di ufficiale di anagrafe, una diversa disciplina delle iscrizioni, modifiche e cancellazioni anagrafiche con speciale riguardo alla posizione degli stranieri e dei cittadini italiani all'estero ed, infine, la previsione di un adeguamento dell'organizzazione degli uffici anagrafici alle nuove possibilità tecniche offerte dagli strumenti informatici.

Il trattenimento in servizio dei dirigenti civili dello Stato.

Tra le innovazioni legislative recentemente intervenute, si annovera quella dell'estensione ai dirigenti civili dello Stato delle disposizioni in tema di trattenimento in servizio previste per il personale scolastico, recata dall'art 1, comma 4 quinquies, del decreto legge 27 dicembre 1989, n. 413 convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990, n. 37, concernente disposizioni urgenti in materia di trattamento economico dei dirigenti dello Stato e categorie equiparate, nonché in materia di pubblico impiego.

In particolare, la citata norma ha esteso, a decorrere dal 31 dicembre 1989, ai dirigenti civili dello Stato le disposizioni di cui:

- a) all'articolo 15, commi 2 e 3, della legge 30 luglio 1973, n. 477, secondo cui al personale ispettivo, direttivo, docente e non docente della scuola, in servizio al 1° ottobre 1974, che debba essere collocato a riposo per raggiunti limiti di età e non abbia maturato il numero di anni di servizio richiesto per conseguire il massimo o il minimo della pensione è consentito di rimanere in servizio, a domanda, fino al raggiungimento dei limiti predetti e comunque non oltre il 70° anno di età. Successivamente, però, la Corte Costituzionale con sentenza del 9 luglio 1986, n. 207, (G.U. n. 38 del 1° agosto 1986), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'articolo 15 dianzi richiamato, limitatamente alle parole "fino al conseguimento dell'anzianità minima per la quiescenza";
- b) all'articolo 10, comma 6, del decreto legge 6 novembre 1989, n. 357, convertito, con modificazioni, nella legge 27 dicembre 1989, n. 417, che stabilisce che il servizio utile da prendere in considerazione, insieme con il servizio effettivo, ai fini della permanenza in servizio prevista dall'articolo 15, 2° e 3° comma, della legge n. 477/1973, deve intendersi comprensivo di tutti i periodi riscattati, computati e ricongiunti per il trattamento di quiescenza con provvedimento formale.

Per la corretta ed uniforme applicazione delle predette

disposizioni, con circolare 48509 del 3 aprile 1990, il Dipartimento della funzione pubblica, sulla base dei poteri di indirizzo e coordinamento previsti dall'articolo 27 della legge quadro sul pubblico impiego del 29 marzo 1983, n. 93, sentito il Ministero del Tesoro - Ragioneria generale dello Stato, ha fornito le seguenti indicazioni:

- 1) il personale destinatario dell'articolo 1, comma 4 quinquies, del citato decreto legge n. 413/1989 e della legge n. 37/1990 va identificato nel personale dirigente civile delle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, al quale si applicano le norme previste dal T.U. approvato con D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, con esclusione, pertanto, di ogni altra categoria di personale equiparato o comunque collegato, in servizio al 1° ottobre 1974 ed ancora in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 413/1989 (31 dicembre 1989);
- 2) il trattenimento in servizio è consentito per il personale indicato sub n. 1) che al compimento del 65° anno di età non abbia maturato il numero di anni di servizio attualmente richiesto per conseguire rispettivamente il massimo della pensione (39 anni, 6 mesi ed un giorno) o il minimo del trattamento pensionistico (14 anni, 6 mesi ed un giorno);
- 3) il trattenimento in servizio opera a richiesta degli interessati fino al raggiungimento del predetto limite di servizio (39 anni, sei mesi ed un giorno) e non può comunque superare il 70° anno di età. Nel caso che non sia stato raggiunto il numero degli anni di servizio per ottenere il minimo della pensione, il trattenimento in servizio opera fino al 70° anno di età;
- 4) il servizio utile per la determinazione del periodo di servizio rilevante ai fini pensionistici, comprende tutti i servizi e periodi riscattati, computati e ricongiunti con provvedimento formale ai fini del trattamento di quiescenza ai sensi del già citato articolo 10, sesto comma, del decreto legge 6 novembre 1989, n. 357, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 1989, n. 417, richiamato esplicitamente nella norma in esame. L'applicazione di tale principio, qualora comporti il

- raggiungimento del numero di anni previsto per ottenere il massimo o il minimo della pensione, preclude la eventuale permanenza in servizio dell'interessato;
- 5) in base all'indirizzo affermato in sede giurisdizionale dalla Corte dei conti in tema di trattamento pensionistico (cfr. sentenze - Sezione III - Corte dei conti n. 22550 del 6.10.1966; n. 2409 del 21.11.1967; n. 40204 del 16.10.1979; n. 59357 del 6.6.1986 e n. 60847 del 30.7.1987), le eventuali domande di revoca del riscatto di studi universitari o di servizi e di ricongiunzione di servizi stessi ai fini di pensione non sono ammissibili qualora l'Amministrazione di appartenenza abbia già adottato un formale provvedimento di riscatto o di ricongiunzione. Nei casi, poi, di ricongiunzione ex legge 7 febbraio 1979, n. 29, il versamento anche parziale delle somme dovute dall'interessato determina l'irrevocabilità della domanda di ricongiunzione. Non è parimenti ammissibile la rinuncia ai particolari benefici relativi al riconoscimento del periodo di servizio militare o a maggiorazioni nel computo dei servizi, in quanto trattasi di benefici che hanno la propria legittimazione in disposizioni di legge e non richiedono il compimento di alcun atto di volontà da parte dell'interessato;
- 6) i dirigenti indicati sub n. 1), collocati a riposo per raggiunti limiti di età nel periodo intercorrente tra la data di entrata in vigore del decreto legge n. 413/1989 (31 dicembre 1989) e l'entrata in vigore della legge di conversione n. 37/1990 (15 marzo 1990), nonché i dirigenti che siano stati collocati a riposo - per i medesimi motivi - in data anteriore a quella della circolare, che si trovavano nelle condizioni di poter richiedere la permanenza in servizio ai fini esposti in precedenza, possono produrre apposita domanda alle Amministrazioni di appartenenza per la reintegrazione in servizio. In tal caso l'Amministrazione competente deve disporre il relativo provvedimento formale di reintegrazione in servizio con decorrenza giuridica dalla data del collocamento a riposo d'ufficio e con decorrenza economica dalla data di richiamo in servizio. Contestualmente l'Amministrazione provvederà alla revoca del

provvedimento di liquidazione della pensione, fatte salve le rate già corrisposte. Il termine entro il quale il personale interessato può inoltrare la domanda predetta può essere individuato nel trimestre decorrente dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della citata legge di conversione n. 37/1990 (G.U. n. 49 - Serie generale - del 28 febbraio 1990). Tale impostazione si fonda su una estensione analogica dei criteri e dei principi fissati per il personale scolastico, tenuto conto anche che, anteriormente alla data di pubblicazione della legge n. 37/1990, non era ipotizzabile alcun adempimento da parte del personale interessato;

- 7) il beneficio del trattenimento in servizio, al di fuori del caso indicato sub n. 6), per una medesima applicazione analogica dovrà, a pena di decadenza, essere richiesto entro e non oltre i sei mesi anteriori alla data nella quale si compie il 65° anno di età, ovvero nel più breve termine di tre mesi decorrenti dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della più volte citata legge di conversione, qualora l'interessato compia il 65° anno di età prima del 28 agosto 1990.

Legge 26 aprile 1990, n. 86: modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

La legge 26 aprile 1990, n. 86, pubblicata nella Gazz.uff. 27 aprile 1990 n. 97, ha introdotto rilevanti modifiche al codice penale, nella parte concernente i delitti contro la Pubblica Amministrazione.

In questa sede si dà conto di taluni problemi non lievi derivanti dall'applicazione della legge stessa e che incidono nella sfera dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Si intende far riferimento in particolare alla norma posta con l'articolo 16 della legge citata, che è formulata in modo tale da poter causare gravi inconvenienti nell'esplicazione delle funzioni e dei servizi amministrativi.

Il predetto articolo 16 ha modificato l'articolo 328 c.p., che disciplina i reati di rifiuto di atti d'ufficio e di omissione.

Il secondo comma dell'articolo 328 c.p. nel testo modificato commina la pena della reclusione, fino ad un anno, e della multa, fino a lire due milioni, per l'omissione nel compimento di atti d'ufficio e nel fornire la risposta relativa alle ragioni del ritardo.

Il reato può essere commesso da un pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio ed è previsto da una norma di carattere generale, rispetto alla quale la norma posta dal primo comma dell'articolo 328, nel testo modificato, ha carattere speciale.

Infatti quest'ultima commina la pena della reclusione da sei mesi a due anni per il rifiuto, da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio, di un atto del suo ufficio, da emettere senza indugio per soddisfare esigenze di giustizia, di sicurezza pubblica, di ordine pubblico, di igiene e sanità.

Il secondo comma dello stesso articolo 328 si applica in tutte le ipotesi di omissione di provvedimento, ad eccezione di quelle specificamente previste dal primo comma, al quale si è fatto riferimento, e di risposta sulle ragioni del ritardo.

Non è sufficiente, per la consumazione del reato previsto dal citato secondo comma, la omissione di provvedimento entro trenta giorni dalla richiesta "di chi vi abbia interesse". Infatti la norma incriminatrice in esame dispone che la condotta del reato consiste nell'omissione dell'atto e della risposta sulle ragioni del ritardo.

Pertanto la consumazione del reato non coincide con la sola omissione di provvedimento.

Una diversa conclusione, oltretutto, importerebbe una grave causa di inefficienza amministrativa, posto che non è fondatamente prospettabile la sufficienza del termine di trenta giorni per concludere qualsiasi procedimento amministrativo.

La norma dispone che deve concorrere con l'omissione di atto anche quella di risposta sulle ragioni del ritardo.

Dalla necessità del concorso delle due condotte omissive discende che l'obbligo precipuo del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio è non solo di operare per la sollecita conclusione del procedimento amministrativo, ma anche di offrire giustificazioni sul difetto di emanazione dell'atto.

La consumazione del reato postula la richiesta di emettere l'atto e l'inutile compimento di trenta giorni dalla ricezione della richiesta, che deve essere formulata per iscritto.

La richiesta deve provenire da "chi vi abbia interesse". Se difetta questo presupposto non è identificabile l'omissione, che è la condotta del reato in esame.

L'interesse deve essere riconosciuto a favore della parte che abbia richiesto l'emanazione di un atto.

Tuttavia non può essere disconosciuta la posizione del controinteressato, il quale potrà chiedere l'adozione del provvedimento di diniego e di ricezione dell'istanza presentata dalla controparte. E' evidente che un provvedimento del tipo ora indicato possa importare il consolidamento della posizione, rilevante giuridicamente, della quale sia titolare il controinteressato.

Al riguardo è utile tener presente l'ipotesi del titolare di una licenza di commercio controinteressato alla

emanazione di altra licenza di commercio, del frontista o del latitantista controinteressati alla adozione del provvedimento di concessione edilizia, del titolare di un immobile rispetto all'adottabilità di provvedimenti di polizia edilizia richiesti all'autorità locale, etc..

Tra gli interessati, legittimati a presentare una rituale richiesta all'Amministrazione, sono da annoverare anche gli organismi rappresentativi di interessi diffusi, di interessi collettivi o di categoria. Significativo può essere il riferimento alle associazioni ambientaliste, così come definite dalla legge n. 349 del 1986, alle associazioni sindacali, a quelle costituite per la salvaguardia di interessi professionali, etc..

E' opportuno precisare che la vigenza di norme attributive di valore positivo al silenzio imputabile all'Amministrazione (c.d. silenzio-assenso) non costituisce un limite alla portata precettiva dell'articolo 328, secondo comma, c.p.. Infatti è profilabile l'interesse opposto alla formazione del silenzio-assenso, al fine di evitare che inizino lecitamente le attività da valutare nel procedimento, che potrebbe concludersi con il silenzio del tipo suindicato.

Nè si può trascurare la ipotesi della richiesta di misure di ripristino o comunque sanzionatorie in rapporto alla realizzazione totale o parziale di iniziative difformi rispetto alle norme vigenti, ancorchè precedute dalla formazione del silenzio-rifiuto.

Il fatto che il secondo comma dell'articolo 328 c.p. dispone nel senso che il reato si consuma dopo l'inutile decorso del termine di trenta giorni dalla richiesta, non equivale a superamento delle norme relative ai singoli procedimenti amministrativi, la durata dei quali dipende anche dalle esigenze istruttorie, che non possono essere disattese o comprese entro termini insufficienti.

La stessa norma penale non importa la sostituzione dei principi in tema di formazione del silenzio-rifiuto o del silenzio-rigetto.

Invero nessuna disposizione dello stesso articolo 328,

secondo comma, riguarda il valore da attribuire all'inerzia imputabile all'Amministrazione tenuta a provvedere.

D'altra parte, la norma incriminatrice in esame ha ad oggetto comportamenti di persone fisiche, preposte all'esplicazione di funzioni o servizi pubblici, e non disciplina i singoli aspetti dell'azione amministrativa.

Oltre tutto, la modifica della normativa sul silenzio imputabile alla Amministrazione pubblica importerebbe anche la delineazione degli oneri, delle facoltà, dei doveri a carico degli amministrati nei cui confronti il silenzio si è formato.

L'articolo 328, secondo comma, è del tutto privo della indicazione delle conseguenze, derivanti dall'inutile scadenza dei trenta giorni, sul piano dei rapporti tra Amministrazione e amministrati.

Per altro verso, la citata norma penale dispone, come si è già accennato, nel senso del necessario concorso dell'omissione di atto e dell'omissione di risposta sulla ragioni del ritardo.

Pertanto la risposta indicata da ultimo preclude la configurabilità del reato.

La possibilità di fornire la risposta giustificatrice del ritardo postula che il termine di trenta giorni non costituisca un limite di tempo invalicabile per l'Amministrazione e per gli stessi amministratori, relativamente alla conclusione dei singoli procedimenti amministrativi.

La prospettabilità di ragioni giustificatrici consistenti in fattori di ordine strutturale, in carenza di organico, esigenze di addestramento del personale, nel rispetto dei tempi tecnici irriducibili e connessi allo svolgimento delle singole procedure, equivale ad ammettere la legittima perseguibilità dell'azione amministrativa in vista dell'efficiente completamento.

I motivi, che possono giustificare il difetto di adozione dell'atto nel termine di 30 giorni, e che devono essere comunicati all'interessato, possono ad esempio riguardare:

- a) la particolare complessità dell'istruttoria;
- b) la necessità di acquisire pareri amministrativi o tecnici;

- c) la effettuazione di accertamenti di fatti semplici o di natura tecnica;
- d) l'elevato numero di pratiche da evadere;
- e) l'elevato numero di documenti da acquisire, talora accompagnato dal fatto che parte di essi deve provenire dall'istante o da terzi;
- f) altre ragioni specifiche che non consentono il rispetto del termine.

La consumazione del reato postula, oltre alla condotta omissiva specificata sopra, il grado di colpevolezza massimo, cioè il dolo. Questa conclusione si desume dai principi posti dal codice penale, relativi all'elemento soggettivo dei delitti, nella cui categoria rientra il reato previsto dall'articolo 328, secondo comma, più volte citato, che è privo di qualunque disposizione dalla quale si possa desumere il carattere colposo del delitto suindicato.

Peraltro non è sufficiente, ai fini della consumazione del reato, che il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio abbiano la sola coscienza e volontà dell'omissione.

E' indispensabile che alla consapevolezza del ritardo o dell'omissione si accompagni l'intenzione di omettere o ritardare l'atto, ancorchè non sia necessario il dolo specifico, cioè la presenza di un particolare scopo costituente la ragione del comportamento omissivo.

La legge 7 agosto 1990, n. 241: nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Si premette che la Presidenza del Consiglio dei Ministri predispose, mediante l'ausilio di una commissione tecnica presieduta dal Prof. Nigro, uno schema di disegno di legge preordinato alla introduzione di alcune norme sul procedimento amministrativo.

L'iniziativa si ricollegava ad altre che nelle legislature scorse erano provenute sia dal Governo sia da parlamentari e giustificate sul presupposto della indispensabilità di fissare una disciplina generale del procedimento amministrativo.

Queste iniziative erano rivolte a finalità di tipo garantistico, in vista della introduzione di una normativa idonea a soddisfare esigenze di correttezza nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e amministrati, sia di uniformità delle caratteristiche essenziali dei procedimenti amministrativi (identificazione dei soggetti, degli oggetti, caratteristiche delle istruttorie, le prove, possibilità di riesame, etc.).

Lo schema suindicato, sottoposto all'esame del Consiglio di Stato in Adunanza generale (19 febbraio 1987), prospettava alcune proposte normative per la ulteriore garanzia del procedimento amministrativo sotto i profili dell'efficienza e dei rapporti con gli amministrati, e per soddisfare l'esigenza di operatività del procedimento rispetto al vigente assetto organizzativo della Pubblica Amministrazione; assetto che, per ragioni di distribuzione del potere, è del tutto diverso da quello ispirato a criteri di uniformità e di sensibilità di tutti gli organismi amministrativi ad impostazioni direzionali.

Il Governo presentò nel corso della IX legislatura il disegno di legge n. 4504 Camera corrispondente allo schema suindicato, al quale furono apportate le integrazioni suggerite dal Consiglio di Stato, con il parere 19 febbraio 1987, al quale si è fatto cenno.

Il disegno di legge n. 4504 decadde a seguito della fine della IX legislatura.

Il Governo presentò il disegno di legge n. 1913 Camera, nel corso della X legislatura.

La Camera dei Deputati (I Commissione Affari Costituzionali) in data 21 marzo 1990 approvò un testo unificato, che fu trasmesso al Senato il 9 aprile 1990 (Atto Senato n. 2226). Si deve precisare che la Commissione suindicata deliberò sulla base di un testo unificato, leggermente modificato rispetto al testo governativo.

Il Senato ha approvato in via definitiva nella seduta del 31 luglio 1990 il provvedimento, che è pertanto divenuto legge 7 agosto 1990, n. 241.

I principi ispiratori della legge sono quelli della celerità, della responsabilità, della partecipazione alla formazione e della semplificazione degli atti amministrativi, nonché dell'accesso dei cittadini ai documenti della P.A..

A) - Celerità

Ai sensi dell'articolo 1, l'attività amministrativa deve essere preordinata al perseguimento delle finalità determinate dalla legge.

I procedimenti devono svolgersi secondo criteri di economicità, efficacia e pubblicità, in base alle modalità fissate dalla legge sul procedimento amministrativo e le specifiche disposizioni relative ai singoli procedimenti.

L'Amministrazione non può aggravare il procedimento se non ricorrono gravi e motivate esigenze di natura istruttoria.

Si osserva al riguardo che la tempistica dei procedimenti amministrativi non è uniforme, in rapporto alla diversa complessità dei procedimenti medesimi e alla possibile incidenza che su di essi assumono fattori imputabili alle distinte variabili concorrenti con l'azione amministrativa (interessi categoriali, di gruppi, di sindacati, di dirigenze politiche etc.).

L'esperienza dei procedimenti relativi alla predisposizione dei piani regolatori assume in proposito particolare importanza.

L'articolo 2 esprime i seguenti principi:

a) necessità di conclusione del procedimento amministrativo se è

stata presentata un'istanza, dalla quale discende un obbligo di intervento per l'Amministrazione pubblica. Non sarà sufficiente la pura e semplice presentazione dell'istanza per implicare l'obbligo di conclusione del procedimento: questa impostazione è del resto coerente con la costante giurisprudenza in tema di delineabilità del silenzio qualificato imputabile all'Amministrazione pubblica;

- b) necessità di conclusione del procedimento se questo deve essere iniziato d'ufficio: anche in questa ipotesi l'obbligo di conclusione postula che l'inizio del procedimento doveva costituire oggetto di un obbligo per l'Amministrazione. L'inizio di un procedimento per scelta libera dell'Amministrazione (es. studi per la localizzazione di un'opera pubblica, per la messa a punto di un piano regolatore, da parte di un Comune che non sia tenuto all'adozione del piano) non importa obbligo di conclusione. Da ciò discende, in coerenza con i principi giurisprudenziali in tema di inerzia qualificata dell'Amministrazione, l'inconfigurabilità del silenzio della Pubblica Amministrazione;
- c) necessità di fissare dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi. I termini sono stabiliti, in via subordinata, nei modi seguenti:
- 1- dalle norme primarie o secondarie, relative all'azione amministrativa;
 - 2- dalla stessa Amministrazione se difettano disposizioni legislative o regolamentari;
 - 3- dalla legge sul procedimento amministrativo (30 giorni se difettano specifiche disposizioni legislative, regolamentari o amministrative).

Si deve precisare al riguardo che secondo l'articolo 16 della legge 26 aprile 1990, n. 86 (Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione) il decorso (inutile) del termine di trenta giorni (dalla presentazione dell'istanza) costituisce il presupposto per la consumazione del reato.

Per altro verso non si configura lo stesso reato se il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio fornisce la ragione giustificativa del ritardo. Quindi il termine di trenta

giorni comunque non è incidente ai fini della identificazione del significato del silenzio.

L'articolo 3 prospetta l'obbligo generalizzato di motivazione degli atti amministrativi.

L'esonero da tale obbligo deve essere testualmente previsto dalle norme sovraordinate ai singoli procedimenti amministrativi.

L'obbligo di motivazione è, comunque, inestensibile agli atti normativi e a quelli aventi contenuto generale.

E' prevista la motivazione per relationem ad altro atto, che deve essere indicato e reso disponibile.

Gli atti notificati al destinatario devono indicare il termine e l'autorità alla quale ricorrere.

B) - Responsabilità

Gli articoli 4, 5 e 6 delineano la figura del responsabile del procedimento. L'Amministrazione, infatti, deve indicare l'organismo che cura il provvedimento e il responsabile dell'istruttoria e degli altri atti procedurali.

La normativa è preordinata ad assicurare la conoscenza, da parte dell'interessato, circa gli organi o enti che intervengono nel procedimento, del quale può essere offerta una giustificazione e analizzata la tempistica.

Al tempo stesso l'interessato ha modo di conoscere il responsabile di ciascuna fase del procedimento; in tale modo è agevole rivolgersi allo stesso responsabile della specifica fase per avere informazioni, presentare controdeduzioni etc. Altra possibilità è quella di esperire agevolmente eventuali azioni di responsabilità per omissioni e altri illeciti (art. 28 Cost.).

Si prevede, inoltre, che il dirigente di una unità amministrativa possa assegnare a sé o ad altri la responsabilità dell'istruttoria o dell'emanazione del provvedimento finale.

Fino all'assegnazione dell'affare è responsabile il funzionario preposto alla Unità organizzativa.

C) - Partecipazione

Ulteriore novità è costituita dalla partecipazione di soggetti privati al procedimento.

Si prevede al riguardo, in primo luogo, che si dia notizia dell'inizio del procedimento al diretto destinatario del provvedimento od ai soggetti che possono sentire rilevante pregiudizio, purchè siano facilmente identificabili, limitazione quest'ultima particolarmente opportuna per le ipotesi di atti incidenti su una pluralità di persone indifferenziate (es. provvedimenti prezzi C.I.P., incidenti su larghe fasce di utenti o di produttori) e su ampie categorie di persone, identificabili solo mediante l'accesso a registri immobiliari (es. procedimenti di predisposizione di strumenti urbanistici, di piani territoriali paesistici particolarmente rilevanti dal punto di vista ambientale).

L'obbligo di comunicazione non comprende gli enti portatori di interessi diffusi, ai quali si riferisce l'articolo 9 del testo approvato.

I tempi necessari per comunicare l'inizio del procedimento non sono causa ostativa della adozione di misure cautelari da parte dell'Amministrazione (articolo 7, secondo comma, testo approvato).

Si prospettano poi le modalità di comunicazione dell'inizio del procedimento.

L'ampiezza del numero delle persone può giustificare il ricorso a mezzi di comunicazione collettivi e si prevede la possibilità di intervenire nel procedimento per i portatori di interessi pubblici o privati o di comitati e associazioni portatori di interessi diffusi.

Le parti destinatarie della comunicazione di inizio del procedimento o che hanno titolo di intervenire nel procedimento, possono prendere visione degli atti del procedimento o presentare memorie o documenti.

Tale presentazione importa l'obbligo di valutazione da parte dell'Amministrazione.

L'obbligo suindicato non è assoluto, infatti l'Amministrazione è tenuta alla valutazione degli atti depositati se questi sono pertinenti all'oggetto del procedimento.

Punto di particolare importanza è la stipulabilità di

accordi con le parti interessate per la determinazione della scelta da fissare con il provvedimento finale.

Non mancano esempi di accordi stipulati in vista della disciplina dell'azione amministrativa (accordi di programma, previsti dalla legge n. 210 del 1985. Ente ferrovie dello Stato; accordi e contratti di programma disciplinati dalla legge n. 64 del 1986 o sul presupposto di tale legge).

L'accordo non si risolve in un contratto posto che difettano delle condizioni indefettibili per la configurabilità del contratto:

a) l'accordo non incide su materia disponibile da parte dell'Amministrazione, che comunque deve giustificare la scelta operata, in rapporto all'interesse pubblico da soddisfare, interesse che non è di natura generica, ma quello fissato dalle singole normative incidenti su specifici settori dell'azione amministrativa (es. espropriazioni per localizzazione di opere pubbliche; erogazione di incentivi allo sviluppo economico; attuazione di programmi di espansione di servizi pubblici etc.).

Le stesse scelte possibili in attuazione di una competenza discrezionale sono estranee al regime di libertà insindacabile. Infatti le stesse scelte, ancorché chiaramente estranee al regime del vincolo giuridico, devono comunque essere coerenti con lo specifico interesse pubblico da perseguire e non potrebbe essere giustificato sul presupposto puro e semplice dello scambio di vantaggi tra le parti dell'accordo;

b) l'accordo, previsto dall'articolo 11 è privo di valore vincolante assoluto, valore che caratterizza il contratto (articolo 1372 cod. civ.). Lo stesso rinvio al codice civile (articolo 11, secondo comma) non è integrale, ma vale nei limiti della compatibilità con la peculiare natura dell'accordo. Per altro verso il secondo comma dell'articolo 11 prevede che l'Amministrazione, sia pure motivatamente, può recedere dall'accordo.

Questa possibilità è spiegabile in rapporto alle esigenze di salvaguardia permanente dell'interesse pubblico e quindi fondatamente contraddice alla disciplina civilistica del

contratto.

D) - Semplificazione

In materia di semplificazione dell'attività amministrativa si prevede la convocabilità della conferenza di servizio, a cura dell'Amministrazione procedente, in modo da permettere il coordinamento fra le distinte Amministrazioni interessate alla stessa vicenda amministrativa.

L'utilità di una entità organizzativa come la conferenza di servizio assume particolare importanza relativamente alle ipotesi di concorso di Amministrazioni appartenenti a distinti apparati, insuscettibili di conformazione mediante direttive vincolanti emesse da un organo di vertice.

La conferenza di servizio costituisce uno strumento utile per favorire la contestualità delle decisioni, mediante l'apporto contemporaneo delle singole Amministrazioni, a distinti titoli competenti. La conferenza di servizio non equivale pertanto a superamento della distribuzione delle competenze.

Le determinazioni concordi delle stesse Amministrazioni tengono luogo dei concerti, intese, nulla osta, assensi, etc..

Al fine di rendere effettivo il valore della conferenza di servizio si prevede che l'assenza di partecipazione alla conferenza o la partecipazione con persone prive di competenze, idonee a vincolare le Amministrazioni di appartenenza, importa una situazione a quella conseguente alla prestazione di consenso.

Questa equivalenza può essere preclusa dalla tempestiva comunicazione del motivato dissenso se le determinazioni adottate hanno contenuto sostanzialmente diverso da quelle originariamente previste.

Si prevede inoltre (articolo 15) che le Amministrazioni possano stipulare accordi per coordinare le rispettive azioni incidenti su un determinato affare.

Anche questi accordi, non sollecitati da terzi estranei all'Amministrazione, sono irriducibili a contratti.

Ulteriore elemento di semplificazione è costituito dall'attenuazione del principio di perentorietà dei termini posti all'esplicazione dell'attività consultiva. Infatti se devono essere

acquisiti pareri tecnici e l'organo consultivo non li esprime tempestivamente si ha la sostituzione di tale organo inerte con altri organi amministrativi, dotati di competenze tecniche equivalenti.

Il principio della sostituzione non opera relativamente agli organi consultivi competenti in tema di tutela ambientale, paesaggistica-territoriale e della salute.

Importante aspetto della nuova normativa è la disciplina relativa alla documentazione da esibire durante il procedimento amministrativo.

In particolare si prospettano le seguenti metodiche di acquisizione:

- a) autocertificazione, in coerenza con il principio ex legge 4 gennaio 1968, n. 15;
- b) iniziativa da parte del responsabile del procedimento se l'interessato afferma che i documenti sono custoditi da una Pubblica Amministrazione;
- c) iniziativa del responsabile del procedimento per acquisire i documenti relativi a fatti che l'Amministrazione è tenuta a certificare.

Altri elementi di semplificazione sono indicati dagli articoli 19 e 20. Il primo prevede che con decreto di natura regolamentare saranno individuate le attività, esplicabili dai singoli amministrati lecitamente anche senza un provvedimento abilitativo dell'Amministrazione pubblica, ma sul presupposto di una comunicazione preventiva alla stessa Amministrazione.

Questa sul presupposto della comunicazione è messa in condizione di operare verifiche, controlli etc. e di adottare eventuali provvedimenti repressivi.

Un sistema del genere già esiste nel vigente ordinamento relativamente alla edilizia antisismica e ai lavori interni di natura edilizia.

L'articolo 20 rinvia alla fonte regolamentare, l'individuazione dei procedimenti di tipo autorizzativo o comunque abilitativo che devono essere conclusi entro termini perentori.

La scadenza di questi ultimi preclude la adottabilità di

provvedimenti negativi; da ciò segue che l'amministrato può lecitamente esplicitare l'attività per la quale era stato chiesto il provvedimento abilitativo.

Un sistema del genere, identificato con la formula "del silenzio-assenso", già sussiste nell'ordinamento vigente; al riguardo è sufficiente fare riferimento alla normativa in tema di edilizia abitativa.

La normativa in esame prospetta la impossibilità di adottare un provvedimento di diniego, ma non quella di emanare un provvedimento positivo, che, definendo il rapporto tra Amministrazione e amministrato, contribuirebbe alla chiarezza della posizione dell'Amministrazione, anche nei confronti dei terzi.

Inoltre, prospetta la competenza per l'Amministrazione di adottare, anche dopo la scadenza del termine per la conclusione del procedimento, provvedimenti repressivi o impeditivi, ove siano ravvisabili difformità tra l'attività oggetto della domanda di autorizzazione e l'ordinamento.

L'articolo 21 prospetta l'onere per l'amministrato, che intende svolgere un'attività, subordinatamente alla comunicazione all'Amministrazione, di dichiarare i requisiti e i presupposti della stessa attività.

La falsità delle dichiarazioni preclude sanatorie o "conformazioni" all'ordinamento.

E) - Accesso

Il Capo V della legge regola il diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Tale diritto è profilabile non in via generalizzata. Infatti esso è limitabile ai soggetti che hanno interesse per la tutela di situazioni rilevanti. Quindi sarà precluso l'accesso alle persone o comunque alle parti prive di situazioni di vantaggio, rilevanti per l'ordinamento. L'istante che ha dato inizio ad un procedimento di concessione, di autorizzazione etc. potrà accedere ai documenti compresi nei procedimenti che lo riguardano. Del pari la persona inquisita può accedere ai documenti.

Questi esempi sono desumibili dal diritto vigente. In base a questo si è potuto affermare, in giurisprudenza, che

l'autore di un ricorso amministrativo (ricorso gerarchico, straordinario) può accedere ai documenti relativi al procedimento censurato.

La normativa permette l'accesso anche ad organismi associativi preordinati alla salvaguardia di interessi diffusi (associazioni ambientaliste, per la tutela di interessi estetici, di interessi categoriali etc.).

Del resto già l'esperienza giuridica attuale ha ampiamente sperimentato la tematica degli interessi diffusi.

La normativa definisce anche il documento amministrativo.

Il documento è identificato in qualsiasi entità idonea a riprodurre nel tempo quanto costituisce il contenuto di un atto. Tali entità possono essere anche supporti elettromagnetici, fotocinematografici, oltre che naturalmente grafici.

E' inoltre definito l'altro aspetto dell'ambito soggettivo dell'accesso ai documenti (articolo 23) e cioè le parti che possono pretendere l'accesso, nonché le parti pubbliche tenute ad esibire i documenti.

Tali parti sono lo Stato, tutti gli enti pubblici, compresi quelli economici, le aziende autonome ed i concessionari di pubblici servizi.

I limiti oggettivi all'obbligo di esibizione dei documenti sono fissati in rapporto ad esigenze di salvaguardia del segreto o della riservatezza, così come previste dall'ordinamento vigente. In ordine alla esplicazione del diritto di accesso ai documenti le modalità sono l'esame e l'estrazione di copia dei documenti amministrativi.

L'esame è privo di oneri finanziari per l'Amministrazione, per l'estrazione di copie invece l'onere finanziario è a carico del richiedente; l'onere consiste nel costo di riproduzione, ricerca e visure. A questo costo si deve aggiungere l'onere tributario conseguente all'applicazione della normativa sul bollo.

L'accesso ai documenti è priva del carattere dell'assolutezza.

La richiesta infatti deve essere motivata, in modo da offrire la dimostrazione della relazione tra la richiesta e l'interesse del quale è titolare l'istante.

Tale relazione giustifica il diritto all'accesso e correlativamente l'obbligo dell'Amministrazione di mettere a disposizione i documenti.

Si propone inoltre la pubblicità, ulteriore rispetto a quella possibile mediante la Gazzetta ufficiale, degli atti relativi a direttive, programmi, istruzioni, misure organizzative etc. (articolo 26).

Saranno anche oggetto di pubblicità gli atti con i quali si esprimono interpretazioni di norme giuridiche o si impartiscono disposizioni per l'applicazione delle stesse norme.

La pubblicità assume particolare importanza in quanto essa implicherà anche assolvimento dell'obbligo preordinato a favorire l'accesso ai documenti. Al tempo stesso la pubblicità importa anche soddisfacimento del diritto all'accesso.

Pertanto dopo la pubblicazione integrale dei documenti la parte interessata non potrà pretendere un ulteriore comportamento dell'Amministrazione, preordinato a favorire l'accesso.

Si prevede la costituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di una Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

La Commissione, presieduta dal Sottosegretario alla Presidenza, è composta di 16 membri (4 parlamentari, 4 magistrati, 4 professori universitari in materie giuridico-amministrative, 4 dirigenti dello Stato).

La Commissione ha compiti di vigilanza sull'applicazione della legge, compie studi, formula proposte, esprime pareri su questioni di carattere generale alle Amministrazioni.

E' prevista anche una nuova disciplina del segreto d'ufficio con la modifica dell'articolo 15 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, concernente il relativo obbligo.

La modifica si risolve nel fare coincidere il segreto d'ufficio con l'ambito del divieto di accedere alle notizie

documentate, oggetto di disponibilità da parte dell'Amministrazione.

L'impiegato non può fornire documenti nelle ipotesi in cui è precluso l'accesso.

La modifica riguarda, in base ai dati testuali, gli impiegati civili dello Stato.

Si deve comunque precisare che l'articolo 29 del provvedimento estende l'efficacia della legge sul procedimento anche alle Regioni, per le quali la legge stessa vale come fonte che fissa i principi generali dell'ordinamento.

Pertanto la norma sul segreto d'ufficio assume valore di principio generale e come tale applicabile anche al personale regionale e degli enti regionali.

REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI

PAGINA BIANCA

La legge 8 giugno 1990, n. 142

Per una razionale, organica e possibilmente esauriente disamina delle implicazioni e problematiche insite nella presente relazione, occorre muovere da una verifica dello stato attuale dei rapporti tra Regioni ed Enti locali.

Ciò ancor più alla luce della recente normativa contenuta nella legge 8/6/1990, n. 142, recante "Ordinamento delle autonomie locali", che viene sostanzialmente a rivitalizzare il quadro dei rapporti di effettiva cooperazione tra regioni, comuni e province, nel rispetto reciproco delle rispettive competenze.

Da un lato, viene reso più incisivo ed aderente alla realtà, secondo lo spirito dell'articolo 5 della Costituzione, il ruolo primario di iniziativa legislativa, programmazione e controllo spettante alle regioni; dall'altro, comuni e province, mediante nuovi meccanismi, vengono rilanciati verso una più efficace partecipazione alle scelte di programmazione statale e regionale.

Sotto questo profilo vanno analizzate le maggiori novità introdotte dalla legge in una prospettiva di ampio sviluppo e sempre maggiore efficacia e funzionalità operativa delle autonomie locali.

La sopravvenuta normativa reca in particolare le seguenti principali innovazioni:

a) lo statuto costituisce nuova fonte di produzione dell'ordinamento degli enti locali, nei limiti del "rispetto dei principi fissati dalla legge".

E' affermata, pertanto, l'autonomia statutaria nell'intento di realizzare una condizione di "costituente" per i comuni e le province efficace al fine di vitalizzare e rendere maggiormente coerente con le esigenze locali, mediante anche gli apporti partecipativi delle comunità, l'azione di queste amministrazioni e di regolamentare, in maniera fattiva e del tutto nuova, i rapporti del cittadino con l'Amministrazione.

Lo statuto, in particolare, fissa norme di natura organizzativa fondamentali per l'ente, attuando così un progressivo processo di delegificazione.

Il generale potere regolamentare è anche esso

esercitabile nella rigorosa osservanza della legge e dello statuto, specie per l'organizzazione ed il funzionamento di organi, uffici ed organismi di partecipazione;

- b) in attuazione del disposto del 3° comma dell'articolo 118 della Costituzione, le regioni possono delegare ai comuni, quali strutture primarie esponenziali degli interessi locali, o alle province, quali enti di livello intermedio tra comuni e regioni, funzioni amministrative attribuite ad esse, per delega, dallo Stato. Parimenti, le regioni stesse possono, nell'ambito della autonomia organizzatoria, attribuire funzioni amministrative proprie a tali amministrazioni.

L'obiettivo è quello di determinare condizioni di maggiore efficacia dell'azione amministrativa, specie relativamente alla erogazione dei servizi pubblici, in quanto rispondenti alle esigenze reali delle specifiche comunità interessate;

- c) relativamente all'organizzazione ed al funzionamento degli organi elettivi comunali e provinciali, risultano devolute alla Giunta competenze concernenti tutti gli atti di amministrazione non espressamente riservati per legge al Consiglio, nè rientranti, secondo legge o statuto, nella sfera di competenza del Sindaco, del Presidente della provincia e dei dirigenti.

E' comunque sintomatico che a questa devoluzione di materie alla Giunta abbia fatto riscontro un certo rafforzamento del ruolo di indirizzo, coordinamento, programmazione e controllo del Consiglio degli enti nei confronti dell'Esecutivo.

- d) è introdotta una nuova disciplina dei controlli, che dovranno essere finalizzati ad una accurata verifica della conformità degli atti alle norme vigenti ed allo statuto, restandone esclusa "ogni diversa valutazione dell'interesse pubblico perseguito". Il controllo di legittimità del bilancio di previsione e del conto consuntivo dovrà essere improntato alla verifica della coerenza interna degli atti, mentre, a garanzia della regolarità e legalità dell'azione dell'ente locale, è prescritto il parere obbligatorio, ancorchè non vincolante, del dirigente responsabile in via amministrativa, e, per la parte

strettamente ragionieristica e contabile, del funzionario responsabile di ragioneria.

Il Segretario comunale o provinciale é responsabile della legittimità dell'atto nel suo complesso.

Da questa breve rassegna delle principali innovazioni introdotte dalla legge n. 142/1990 emerge, tra l'altro, la necessità di un più incisivo e proficuo impegno a livello di responsabili politici e di dirigenti amministrativi per ottenere, mediante una migliore organizzazione ed un più corretto ed efficace funzionamento delle strutture amministrative, risultati soddisfacenti o, comunque, rispondenti ai criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione.

A questo prevalente fine è diretta la disposizione della legge 142 che sancisce - conformemente a quella a cui é improntato il disegno di legge attualmente ancora in discussione presso il Parlamento - la netta distinzione tra responsabilità di natura politica, propria degli amministratori elettivi, e responsabilità di ordine gestionale-amministrativo, connessa con le attribuzioni e le funzioni riservate alla sfera di competenza della dirigenza. In questo quadro è disciplinata l'attività dei Segretari comunali e provinciali.

Con la legge di riforma viene sancita a chiare note la precisa ed indeclinabile responsabilità gestionale del dirigente amministrativo, al quale è rimesso il compito di tradurre in termini operativi i programmi enunciati dal potere politico e, quindi, la responsabilità del conseguimento degli obiettivi predeterminati.

E' significativa la circostanza secondo la quale anche l'azione amministrativa del dirigente locale (comuni e province) ed i conseguenti provvedimenti adottati dal medesimo assumano rilevanza esterna, siano cioè atti decisionali che impegnano l'Amministrazione.

Viene così a cadere quel diaframma già esistente tra dirigenza statale e dirigenza locale, mentre, per quanto concerne la dirigenza regionale, l'equiparazione alla dirigenza statale in tema di responsabilità amministrativa ed in materia disciplinare

costituisce una affermazione normativa che induce la necessità di statuizione, nei due tronconi, di un uniforme trattamento normativo ed economico; ciò risponde del resto ai principi contenuti nel predetto d.d.l. di riforma della dirigenza statale attualmente in fase avanzata di elaborazione legislativa che prevede, tra l'altro, l'obbligo da parte delle regioni e degli enti locali territoriali di uniformare la loro normativa relativamente al trattamento giuridico ed economico a quella della dirigenza statale.

Risponde a tal fine, nel complesso, la norma della legge 142 che conferma la regolamentazione della materia negli enti locali attraverso l'obbligatorietà del ricorso alle procedure di cui alla legge 93/1983.

Si tratta, infatti, della regolamentazione partecipata, che assume valenza normativa (*erga omnes*) attraverso il recepimento degli accordi con apposito DPR al precipuo fine di realizzare i "principi della omogeneizzazione delle posizioni giuridiche, della perequazione e trasparenza dei trattamenti economici e dell'efficienza amministrativa" (art. 4 L. 93/1983).

Ciò premesso, va sottolineato che la legittimazione sostanziale dell'esistenza delle regioni è basata sulla perdurante volontà dei responsabili politici di ogni livello di proseguire nel processo di democratizzazione dello Stato mediante la sua articolazione in diversi livelli istituzionali, quali centri di produzione normativa ed amministrativa, che meglio possano soddisfare le esigenze locali, attraverso una più rapida ed efficiente azione amministrativa decentrata e mediante lo stimolo del cittadino ad una sempre più convinta partecipazione alla "cosa pubblica". Tuttavia, rispetto alla grande spinta al decentramento politico ed amministrativo, di cui le regioni sono state insieme perno e motore propulsore, i risultati non sembrano, almeno fino ad oggi, pienamente conformi alle aspettative.

In effetti la realtà si presenta, allo stato, non coerente con il disegno originario ed è contrassegnata, in tutti gli ambiti territoriali, da una generale contrazione della "autonomia regionale" rispetto al modello costituzionale.

Si fa notare, al riguardo, che la potestà legislativa ed

ordinamentale, che è la caratteristica peculiare dell'autonomia regionale, si svolge ancora in un quadro nazionale piuttosto confuso, caratterizzato da:

- mancata definizione dell'intero sistema di competenze regionali in ambito territoriale, dovuta soprattutto alla mancata o incompleta legislazione di riforma di interi settori, già previsti dal DPR n. 616/1977;
- sovrapposizione di competenze tra organi statali e organi regionali nella stessa materia, dovuta alla perdurante carenza di principi fondamentali chiari ed esaustivi nonchè di "leggi-quadro" nazionali di riferimento, con la conseguente mancanza di una chiara ed esauriente visione ed analisi attinente alle materie di competenza regionale e, soprattutto, ai limiti posti alla legislazione regionale stessa;
- presenza, per converso, di una legislazione nazionale di settore, fin troppo dettagliata ed invasiva, quindi, della competenza legislativa regionale;
- inadeguatezza cronica di risorse finanziarie effettivamente disponibili in rapporto alle esigenze proprie sia dell'Amministrazione regionale sia di quella locale in generale.

A quest'ultimo proposito va, comunque, doverosamente preso atto che il legislatore nazionale, con la normativa sul nuovo ordinamento delle autonomie locali, che è in sostanza "fonte di principi", affronta decisamente anche lo specifico problema delle risorse finanziarie, prevedendo, tra l'altro, nel capo XIV, ed in particolare agli artt. 54 e 55, adeguate e chiare disposizioni afferenti ai criteri ed alle modalità che le regioni devono seguire per garantire la necessaria copertura finanziaria degli oneri relativi all'esercizio delle funzioni trasferite o delegate.

Si tratta indubbiamente di una innovazione normativa che, in prospettiva, assume notevole rilievo, particolarmente in direzione di quella trasparenza ed efficienza a cui deve essere improntata l'attività istituzionale degli enti locali nel più vasto contesto della "autonomia" regionale.

La situazione delle singole regioni.

La Regione Abruzzo ha elaborato un documento recante "Linee programmatiche per lo sviluppo dell'Abruzzo", con il quale ha impostato un disegno strategico di sviluppo su una base programmatica per grandi maglie, coerente ed al passo con le nuove esigenze connesse alla evoluzione del sistema economico e giuridico nazionale ed internazionale.

Ad una prima parte dedicata alla presentazione del quadro socio-economico regionale visto nella sua dinamica temporale e nei suoi rapporti con l'esterno, alla illustrazione delle questioni territoriali ed ambientali, ed alla trattazione dei nuovi strumenti della programmazione regionale (nuova legge per il Mezzogiorno, Programmi integrati mediterranei, Fondo investimenti ed occupazione), seguono le analisi e le proposte settoriali con riferimento alle varie normative regionali su cui si basano.

L'analisi conoscitiva diventa ad un tempo funzionale, con particolare riguardo alla elaborazione delle strategie di politica economica rivolte ad affrontare i temi dello sviluppo quali quelli della ricerca, della sperimentazione, dell'informatica, dell'occupazione giovanile.

Al riguardo il documento riconduce l'insieme delle azioni a tre obiettivi di particolare rilevanza, a tre "linee-guida" della programmazione regionale:

- a) lo sviluppo dei settori produttivi trainanti intesi sia come cardini di sostegno della futura crescita economico-sociale, sia come veicoli di valorizzazione delle risorse territoriali sottoutilizzate;
- b) l'efficienza dei sistemi urbani, come condizione per una riduzione degli squilibri tra i centri urbani principali ed i centri periferici e per consentire alle città capoluogo di svolgere in maniera consona la loro insostituibile funzione di servizio per la Regione;
- c) la qualità dell'ambiente, vista sotto il doppio profilo del miglioramento della qualità della vita e delle risorse capaci di favorire nuove attività produttive, servizi collettivi

(necessari per accrescere le relazioni economiche, sociali e culturali), occupazione aggiuntiva e quindi sviluppo.

Le "linee programmatiche" definiscono pertanto il sistema delle azioni e degli obiettivi di carattere generale che la Regione si propone, individuano le conseguenti politiche generali che si traducono in direttive per i diversi piani settoriali secondo una visione organica e coordinata.

Nell'ambito di questo grande quadro di programmazione deve essere pertanto ricondotto anche per l'anno 1989 la maggiore produzione legislativa della Regione.

In tale ottica assume particolare rilevanza la legge regionale 24/11/1988, n. 92 che detta norme per gli interventi programmatici nel territorio, con particolare riguardo a quelli relativi al finanziamento straordinario per il Mezzogiorno e comunitario.

Il fine è quello di indirizzare gli interventi in maniera conforme agli obiettivi indicati nel predetto documento programmatico regionale, salvaguardando i principi fondamentali della produttività, efficienza ed equa ripartizione delle risorse su base territoriale.

Con la legge regionale n. 92/1988 viene definitivamente acquisita l'idea secondo cui la programmazione rappresenta il metodo più valido per favorire lo sviluppo equilibrato, la crescita sociale e culturale, lo sviluppo dell'occupazione grazie all'attuazione concreta degli interventi nelle diverse aree del territorio regionale.

A tale riguardo la legge ha suddiviso il territorio della Regione in 26 "aree di attuazione programmatica" individuando per ognuna le peculiarità, le vocazioni, i settori trainanti e quelli complementari, anche tenendo conto delle indicazioni provenienti dai settori produttivi e sociali.

La ripartizione delle risorse finanziarie non ordinarie deve quindi seguire criteri di economicità, razionalità e rigore, mentre tutte le attività progettuali e programmatiche dovranno conseguentemente uniformarsi alla legge fondamentale.

In definitiva si può affermare che la legge regionale n.

92/1988 ha creato uno strumento operativo di programmazione che, nella sua rigorosa impostazione, si è rivelato essenziale nell'approntamento delle varie politiche settoriali.

Del resto la vocazione di "ente programmatore" propria della regione ha avuto concreta attuazione attraverso una serie di leggi e di provvedimenti normativi più segnatamente settoriali.

Tra questi, una grande rilevanza assumono:

A) l'intervento straordinario per il Mezzogiorno, che colloca al centro della strategia di sviluppo del territorio meridionale la innovazione, come fattore di modernizzazione dei processi organizzativi, gestionali e tecnici e come condizione di espansione di nuove linee di attività produttive.

L'innovazione scientifica e quella tecnologica sono dirette in tal senso a favorire la crescita di fattori che vanno assumendo sempre di più il carattere di risorse strategiche per lo sviluppo del Mezzogiorno, come il capitale umano qualificato, la ricerca tecnologica, le reti di telecomunicazione, con i servizi ad esse associati;

B) il programma F.I.O. - Fondo investimenti e occupazione - (delibere CEE del 6 febbraio 1986; 12 maggio 1988 e 19 dicembre 1989) che concerne il finanziamento di interventi di rilevante interesse economico-sociale quali l'incentivazione della occupazione, il risanamento ambientale, il finanziamento per obiettivi di sviluppo del mezzogiorno, nonché l'attuazione di linee di intervento della politica comunitaria e relativo cofinanziamento, la realizzazione di programmi di particolare rilevanza per lo sviluppo tecnologico e scientifico e per la valorizzazione del patrimonio artistico e culturale.

Questi interventi, pertanto, sono diretti a risolvere grandi problematiche scaturenti dalla più pressante richiesta sociale di servizi qualitativamente rilevanti: dall'agricoltura all'edilizia urbana, scolastica ed universitaria; dai beni culturali ed ambientali alla occupazione giovanile, al disinquinamento delle acque ed allo smaltimento dei rifiuti solidi;

C) l'attuazione del programma P.I.M. - Programmi integrati

mediterranei (Regolamento CEE 2088/85 - Decisione CEE C(88) 594 del 25 marzo 1988) che comporta una serie di interventi economici comunitari finalizzati al miglioramento delle strutture economiche delle regioni mediterranee della CEE nei settori agricoltura, artigianato, turismo e servizi resi dalle imprese in generale, con particolare riferimento alla costituzione ed allo sviluppo di piccole e medie imprese;

- D) l'attuazione del programma P.N.I.C.- Programma Nazionale Interesse Comunitario - (Regolamento CEE 1787/84 - Decisione CEE C(88) 2125 dal 30 novembre 1988) che prevede una serie di interventi di notevole rilievo, destinati ad incidere nel tessuto economico-sociale della Regione secondo sottoprogrammi concernenti il turismo, l'industria, l'agricoltura e l'artigianato, i servizi per lo sviluppo e le infrastrutture. Esso si applica su tutto il territorio regionale ed è diretto in particolare alle attività produttive industriali ed agroindustriali, artigianali, turistiche, oltre alle attività di sostegno alla innovazione tecnologica ed alle infrastrutture a servizio della attività produttiva;
- E) il progetto S.I.R. - Sistema informatico regionale - (Delibera G.R. n. 208 del 28 luglio 1988) il cui scopo è la creazione di un organico sistema informativo-telematico regionale per attuare la migliore funzionalità dei servizi regionali operativi e programmatici, nonché il maggiore stimolo nelle aree della formazione, ricerca e tecnologia avanzata.

La Regione in attuazione del predetto progetto ha emanato la legge regionale n. 36/1989 per la costituzione di una società a capitale misto (51% regione ed enti pubblici territoriali, 49% altri enti) per la realizzazione di un sistema informativo regionale integrato con sistemi informativi nazionali e sub-sistemi informativi regionali;

- F) il piano innovativo del sistema formativo professionale, in attuazione della legge n. 492/1988, con il quale si intende attuare l'innovazione del sistema di formazione professionale su base sperimentale, attraverso la informatizzazione del sistema, corsi sperimentali ed iniziative pilota.

In tale settore assume rilevanza particolare la legge regionale n. 56/1989 recante "Provvedimenti urgenti in materia di formazione professionale", il cui scopo è il recupero della flessibilità del sistema di formazione professionale, ed anche di favorire l'accesso, per concorso, del personale degli enti di formazione professionale nei posti vacanti delle strutture formative regionali.

Si è ad un tempo provveduto a potenziare l'Osservatorio sul mercato del lavoro ed articolare gli interventi del Centro di Formazione Professionale sul territorio regionale, per favorire il processo di innovazione del sistema formativo stesso.

Nella **Regione Lazio** la produzione legislativa risulta in prevalenza caratterizzata da provvedimenti settoriali concernenti, in particolare, problematiche relative allo stato giuridico ed al trattamento economico del personale regionale.

Particolarmente grave è definita la situazione in cui si dibatte il settore sanitario, le cui radici affondano in problematiche annose sia di ordine normativo ed istituzionale, sia più concretamente di ordine organizzativo e finanziario.

A tale proposito il Commissario di Governo ha comunicato che i maggiori problemi del settore sono da ricondurre alla incompleta attuazione della legge regionale n. 5 del 7 gennaio 1987, che rappresenta la legge cardine per l'organizzazione del Servizio sanitario regionale e che detta, in particolare, norme per il funzionamento delle UU.SS.LL. sull'intero territorio regionale. Inoltre procede a rilento il provvedimento relativo alla ripartizione dei finanziamenti alle UU.SS.LL. ed alla determinazione dei criteri per la formazione del loro bilancio.

Risulta, più in generale, che l'esame di importanti provvedimenti riguardanti problemi generali legati alla amministrazione e gestione del territorio regionale (quali ad esempio l'ambiente e l'inquinamento) è rinviato in attesa della riorganizzazione unitaria, istituzionale e funzionale, che inquadri in una visione organica e programmatica l'intero territorio regionale.

Si lamenta, altresì, il ritardo nell'attuazione del decentramento istituzionale ed amministrativo previsto dall'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione, secondo cui "la regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni e ad altri enti locali", nonché, più in generale, la mancata riforma generale, istituzionale e finanziaria, del sistema dei poteri locali.

Analoga situazione di ristagno è dato riscontrare, in maniera più o meno accentuata, anche in altre regioni del centro-sud, dove l'attività legislativa si è limitata prevalentemente a provvedimenti di mero adempimento, aggravati dalla ripetitività.

In questo contesto è particolarmente significativa la situazione assunta dalla **Regione Campania**, che stenta ancora a svolgere le proprie funzioni di indirizzo e di programmazione, anche e soprattutto per il ritardato definitivo trasferimento delle deleghe di funzioni su materie di propria competenza, in attuazione del decentramento istituzionale e territoriale.

La legislazione regionale quindi assume necessariamente carattere settoriale, rimanendo circoscritta a normative di limitata importanza concernenti soprattutto la carriera e la progressione economica del personale regionale, oppure settori di scarsa portata economico-sociale, mentre restano inattuati il programma previsto dal piano triennale di sviluppo, quello relativo alla concreta attuazione del piano sanitario regionale oltre a quelli concernenti l'assetto del territorio e la politica dei trasporti.

La **Regione Molise** è parimenti dibattuta tra problematiche legate da una parte alla funzionalità dell'apparato amministrativo ed organizzativo regionale, ritenuto strutturalmente inadeguato per affrontare una politica organica di programmazione, dall'altra dalle difficoltà di ordine istituzionale e funzionale derivanti dal mancato ricorso al decentramento sub-regionale delle competenze, con l'attribuzione delle deleghe agli enti locali.

La produzione legislativa della regione ha avuto un lungo periodo di stasi, limitandosi ad affrontare problemi settoriali, legati principalmente alla posizione economico-giuridica del personale, ed alla concessione di finanziamenti e contributi per attività di scarsa rilevanza economico-sociale.

Per quanto riguarda la **Regione Calabria**, la legge regionale n. 11/1987, concernente la "ristrutturazione amministrativa e funzionale dei servizi e degli uffici regionali", con la relativa dotazione organica ripartita per qualifiche funzionali e profili professionali, ha avuto concreta attuazione soltanto negli ultimi mesi dell'anno 1989, in virtù della delibera di giunta regionale datata 12 settembre 1989, n. 2752, con la quale si è provveduto ad approvare la struttura definitiva della organizzazione regionale, con la ripartizione delle relative competenze in "aree funzionali" suddivise a loro volta in settori, servizi ed uffici, ed attribuzione delle funzioni e responsabilità di struttura a dirigenti regionali appartenenti alla seconda ed alla prima qualifica dirigenziale, in ossequio alla vigente normativa contrattuale.

Parimenti significativa é la legge regionale n. 29 del 4 maggio 1990 - oggetto peraltro di giudizio favorevole di legittimità costituzionale - che ha disposto la permanenza sino al raggiungimento del limite massimo di servizio, ma comunque non oltre il 70° anno, del personale regionale inquadrato nella massima qualifica dirigenziale, assunto in data anteriore al 6 aprile 1975 e che abbia compiuto il 65° anno di età, senza peraltro aver raggiunto i 40 anni di servizio utili per il conseguimento del diritto al massimo del beneficio pensionistico.

La Suprema Corte con la sentenza n. 186/1990 ha inteso accogliere la tesi sostenuta dalla regione, mirante ad affermare la legittimità costituzionale della propria legge in quanto basata sul presupposto giuridico della intervenuta modifica legislativa in materia pensionistica, e più segnatamente in riferimento al limite massimo di età prescritto per il collocamento a riposo, attraverso

l'introduzione nell'ordinamento giuridico della normativa recata dalla legge statale n. 37 del 28 febbraio 1990 che, nel convertire in legge il D.L. n. 413/1989, ha disposto l'estensione ai dirigenti civili dello Stato delle disposizioni prima vigenti, in via transitoria, per il personale ispettivo, direttivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato (artt. 15, 2° e 3° comma della legge n. 447/1973 e 10, 6° comma, D.L. n. 357/1989 convertito in legge n. 417/1989). Tali disposizioni consentono al menzionato personale in servizio al 1° ottobre 1974 di essere mantenuto in servizio, su richiesta, oltre il 65° anno di età e per il tempo necessario al raggiungimento "anche" del limite massimo della pensione, e comunque non oltre il 70° anno di età.

La Regione Puglia ha soltanto in parte provveduto al decentramento amministrativo previsto dall'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione.

Infatti la legge regionale n.41/1985 relativa alla "delega delle funzioni amministrative ed alla verifica dello stato delle autonomie", che costituisce in materia una fonte normativa primaria e di ampio respiro, non ha trovato, se non in minima parte, attuazione in successive leggi regionali attuative.

La legge summenzionata, peraltro, mentre stabilisce nel suo primo articolo che l'esercizio delle funzioni amministrative da parte della Regione avviene attraverso la delega agli enti locali, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione e degli articoli 19 e 64 dello Statuto e secondo i principi dettati dalla legge medesima, non prevede, ad un tempo, un idoneo sistema di attuazione della normativa di principio in essa contenuta.

La legge stessa prevede, infatti, che al fine di conseguire una costante verifica dell'efficienza e dell'efficacia del procedimento della delegazione amministrativa nei confronti degli enti locali, la regione promuove un esame sistematico dei rapporti attuali intercorrenti con gli enti locali attraverso la presentazione, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore, di apposito progetto di modifica dell'attuale legislazione regionale.

D'altra parte, l'organizzazione degli uffici amministrativi della Regione è ancora quella definita dalla legge regionale n. 18/1974 del tutto insufficiente ed inadeguata a soddisfare l'emergente domanda sociale di servizi qualitativamente rilevanti.

In verità nella regione è particolarmente avvertita l'esigenza di una nuova organizzazione strutturale, tant'è che è stato di recente approvato da parte del Consiglio regionale un progetto di legge concernente la "Riorganizzazione delle strutture e dei servizi regionali", che apporta sostanziali modifiche al vecchio ordinamento degli uffici amministrativi definito dalla legge regionale n. 18/1974 succitata, ma che, almeno per il momento, ha trovato ostacoli anche di ordine costituzionale nel corso del procedimento previsto dall'articolo 127 della Costituzione per l'apposizione del "visto di legittimità" da parte del Commissario di Governo.

Permane, d'altra parte, lo stato di frustrazione e malcontento del personale - come già riferito dal Commissario di Governo per la stesura della Relazione al Parlamento relativa all'anno 1988 - sia per l'inadeguatezza degli uffici in cui è inserito ed è costretto ad operare, sia per gli effetti negativi derivanti dalla eterogeneità della sua provenienza sia, infine, per la lentezza con cui si svolgono i concorsi interni previsti dalle leggi regionali per l'avanzamento di carriera del personale.

In effetti soltanto di recente la regione è riuscita ad espletare, in sede di giudizio di ottemperanza ed a seguito del decreto di nomina del Commissario "ad acta", il concorso per l'accesso alla seconda qualifica dirigenziale bandito ai sensi dell'articolo 36 della legge regionale n. 26/1984.

C'è da aggiungere, peraltro, che anche in ordine a tale concorso si è innescato un nutrito contenzioso dinanzi al T.A.R. ed al Consiglio di Stato, per cui, anche in questo caso, permane ed è destinato a protrarsi, fino all'esaurimento dell'iter giurisdizionale, uno stato di incertezza e provvisorietà generale nell'ambito dell'organizzazione regionale.

La Regione Liguria è caratterizzata da un processo innovativo di ampio respiro tendente alla realizzazione di una maggiore efficienza e produttività della propria organizzazione strutturale ed amministrativa.

In effetti è in corso di approvazione, da parte del Consiglio Regionale, un progetto di legge finalizzato a snellire e quindi rendere più agile ed efficiente la struttura disegnata dalla legge regionale n. 44/1984, attraverso la ridefinizione delle competenze di alcuni servizi e la contemporanea soppressione delle aree di studio, previste dalla legge medesima e risultate inidonee a sopperire alle esigenze di "studio e ricerca" nelle materie di competenza regionale.

Tutto ciò ha comportato altresì la contestuale riduzione dei posti in organico dei relativi responsabili "di area", appartenenti alla seconda qualifica dirigenziale.

Inoltre anche l'anno 1989 ha visto la regione impegnata a realizzare una analisi approfondita sulla organizzazione amministrativa più in generale, per la verifica delle procedure e la rilevazione dei carichi di lavoro presso tutti i servizi, e proseguire quindi nell'attuazione di quel processo di innovazione gestionale tendente allo snellimento delle procedure ed alla equa distribuzione del personale in base agli effettivi carichi di lavoro che la regione è impegnata a portare avanti in attuazione del progetto F.E.P.A. (Funzionalità ed efficienza della Pubblica Amministrazione).

Anche il sistema informativo regionale ha avuto grande impulso, attraverso una serie di attività finalizzate alla realizzazione di un piano generale di informatizzazione dei servizi regionali, previsto dalla legge regionale n. 30 del 22 agosto 1989, nella ricerca di una sempre maggiore produttività e del recupero della piena efficienza dell'apparato burocratico.

In questo ampio contesto di rinnovamento si è mossa anche l'attività di formazione professionale mirata, principalmente, alla "formazione di base" in materia di informatica.

In conclusione si può affermare che l'anno 1989 ha visto

una produzione legislativa caratterizzata principalmente da una serie di norme innovative in materia di organizzazione e funzionamento delle strutture amministrative regionali.

Di particolare rilievo è la legge regionale n. 8 del 3 aprile 1989, concernente "Piano Sanitario Regionale", che ridisciplina in senso generale l'aspetto organizzativo delle UU.SS.LL., definendo le competenze dei vari servizi, nonché le modalità di nomina dei relativi responsabili e fissa le linee programmatiche dell'attività sanitaria da svolgersi nell'ambito della Regione.

Tra le altre leggi di particolare interesse si citano:

- la legge regionale n. 25/1989, recante "Modifiche alla legge regionale 6 giugno 1988, n. 21 concernente il riordino e la programmazione dei servizi sociali e regionali;
- la legge regionale n. 30/1989, recante "Realizzazione, sviluppo e gestione del sistema informativo elettronico della regione", che tende ad attuare la piena informatizzazione dei servizi regionali, attraverso i piani di gestione e le convenzioni attuative per la programmazione degli obiettivi, degli interventi e dei metodi;
- la legge regionale n. 39/1989, che disciplina l'Agriturismo, in attuazione della relativa legge quadro, con conseguente delega delle funzioni amministrative alle Comunità montane ed ai Consorzi di Comuni, in materia di agricoltura;
- la legge regionale n. 71 del 16 dicembre 1988 che detta nuove norme sulle procedure di programmazione.

Anche la Regione ~~Emilia-Romagna~~, al pari della Regione Liguria, ha provveduto nel corso dell'anno 1989 ad una generale revisione del proprio assetto organizzativo fissato dalla legge regionale n. 44/1984, apportando una serie di modifiche ed integrazioni alle proprie strutture operative, al precipuo scopo di ridisegnare la ripartizione delle competenze e delle funzioni ad esse attribuite dalla stessa legge, integrandole con le nuove competenze scaturenti sia dalle esigenze connesse con lo sviluppo delle attività regionali in alcuni settori (es. Progetto integrato

mediterraneo), sia dalla insorgenza di problemi specifici ed urgenti legati alla tutela dell'ambiente, alla ecologia ed allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, particolarmente avvertiti dalla popolazione di un territorio ad intenso sviluppo industriale.

Il relativo progetto di legge, già approvato dal Consiglio regionale, è stato di recente sottoposto al "visto" di legittimità del Commissario di Governo ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

Sono stati altresì varati da parte della Giunta regionale tre distinti progetti di legge per il completamento o l'attuazione delle deleghe agli enti locali territoriali in materia, rispettivamente, di formazione professionale, agricoltura e difesa dell'ambiente, con la espressa previsione di trasferimento agli stessi enti locali delle strutture organizzative e del personale operante nei vari settori. Lo stesso dicasi per il settore del diritto allo studio universitario dove si sta provvedendo, da parte del Consiglio regionale alla rielaborazione della deliberazione legislativa sulla autonomia funzionale ed amministrativa delle Aziende comunali per il diritto allo studio universitario ed al trasferimento alle stesse delle strutture organizzative e del relativo personale.

Nel contesto di rinnovamento strutturale e funzionale dell'organizzazione amministrativa regionale, assumono particolare significato anche la legge regionale 14 agosto 89, n. 26, concernente: "Adozione di un modello organizzativo sperimentale correlato ad un nuovo tipo di gestione delle risorse presso alcune UU.SS.LL. della Regione Emilia-Romagna: gestione per budget", e la legge regionale 5 settembre 1989, n. 23, concernente "Attuazione del P.I.M. per le zone lagunari dell'Adriatico settentrionale e modifiche all'art. 12 della legge regionale 5 settembre 1988, n. 39 recante "Attuazione del P.I.M. (Programma integrato mediterraneo) per la regione Emilia-Romagna".

Relativamente agli enti regionali strumentali sono stati istituiti l'Azienda regionale per la navigazione interna (A.R.N.I.), con legge regionale n. 1/1989, e il circondario di Rimini, ente regionale di diritto pubblico dipendente dalla

Regione, con legge regionale n. 20/1989.

Entrambi questi nuovi enti regionali sono strumenti operativi della Regione in specifiche materie e sono dotati di autonomia funzionale ed organizzativa.

Per altro verso, assumono specifica rilevanza alcune innovazioni legislative che riguardano in particolare le procedure amministrative esistenti all'interno dell'organizzazione regionale e che sono destinate a provocare indubbe ripercussioni sul modo di gestire la "cosa pubblica". Le più significative sono:

- la legge regionale n. 37/1989 sulla "Disciplina dell'analisi di gestione", che prevede la costruzione di un centro organizzativo cui imputare la valutazione sistematica dei risultati di efficienza ed efficacia delle azioni amministrative, stimolando, ad un tempo, un processo di studio ed apprendimento organizzativo del tutto nuovo, capace di migliorare la funzionalità dei servizi regionali attraverso l'adozione di tutte le procedure utili a rendere massima la produttività e la efficienza dell'Amministrazione.
- la legge regionale n. 14/1989 sull'ordinamento e funzionamento della Giunta regionale: una legge di principi che prevede uno specifico regolamento interno, che disciplina le procedure di funzionamento della Giunta regionale.

Infine merita di essere menzionata la modifica allo statuto della regione che esalta il ruolo legislativo, di programmazione e di controllo della regione e pone l'accento sulla fondamentale distinzione tra il ruolo della Assemblea Consiliare e quello della Giunta, preposta alla attività di gestione amministrativa e di governo, elevando, nel contempo, la capacità decisionale e di controllo da parte del Consiglio Regionale.

In conclusione si può affermare che la regione Emilia-Romagna sta operando concretamente, in tutti i settori dell'amministrazione territoriale, per addivenire, in breve tempo, con il definitivo decentramento delle deleghe agli enti locali e con il riordino degli enti strumentali, al completamento di una nuova architettura organizzativa che privilegia il ruolo della regione di produzione legislativa, di programmazione e di indirizzo

e coordinamento, mentre le attività di gestione, produzione e sviluppo restano organicamente affidate agli enti locali o agli enti regionali strumentali.

Un ampio processo di riforma dell'organizzazione della struttura regionale ha interessato ed interessa tuttora la **Regione autonoma Friuli Venezia-Giulia**.

In effetti due provvedimenti legislativi intervenuti nel 1988, e più segnatamente le leggi regionali n. 7/1988 e n.10/1988, hanno configurato un profondo processo di ammodernamento e riforma delle strutture amministrative regionali e delle procedure da adottare nello svolgimento delle funzioni istituzionali essenziali.

Il 1989 è stato quindi caratterizzato dalla prima applicazione, sul piano concreto, delle previsioni normative di ampia portata programmatica delle suddette leggi regionali, indirizzate a concretizzare nuovi modelli organizzativi che privilegino le funzioni proprie della Regione, quale ente di produzione legislativa, di programmazione, di indirizzo e coordinamento.

Rientra nell'ambito della fase attuativa della legge regionale n. 7/1988 un provvedimento legislativo molto importante quale la legge regionale 15 maggio 1989, n. 13, concernente "Modificazioni, integrazioni ed interpretazioni delle disposizioni concernenti lo stato giuridico del personale regionale".

Tale provvedimento va inquadrato nell'ottica di un miglior raccordo tra le disposizioni della legge regionale n. 7/1988 e la normativa già in vigore in materia di personale, in quanto prevede una serie di modificazioni, integrazioni ed interpretazioni della legge regionale n. 53/1981, cioè della disciplina fondamentale alla quale a tutt'oggi fa capo tutto il sistema di norme relative allo stato giuridico ed al trattamento economico dei dipendenti regionali.

La suddetta operazione di raccordo e di adattamento normativo è stata effettuata, in particolare, tenendo conto anche della evoluzione della materia in campo nazionale e della normativa di carattere generale afferente alle relazioni con le

rappresentanze sindacali, al fine di giungere ad una migliore definizione delle procedure amministrative nello svolgimento dei rapporti tra Amministrazione regionale ed organizzazioni sindacali.

Con legge regionale 12 febbraio 1990, n. 5, si é provveduto a dettare principi attuativi della legge regionale n.10/1988 che prevede, in particolare, il riordino istituzionale dell'amministrazione regionale ed il decentramento di funzioni agli enti locali, tenute in debito conto anche le nuove disposizioni del D.P.R. n. 469/1987 - che contiene disciplina integrativa di attuazione dello statuto della Regione Friuli Venezia-Giulia - con le quali sono state trasferite alla regione stessa tutte le competenze previste dal D.P.R. n. 616/1977.

Con legge regionale 28 agosto 1989, n. 20, infine, per far fronte ad una situazione di grave disagio funzionale ed operativo degli uffici regionali nonché per la realizzazione di specifici progetti-obiettivo, é stata prevista l'assunzione, con contratto di lavoro a termine non superiore ad un anno, di personale - per un totale di 154 unità - da reclutare in parte mediante utilizzazione di graduatorie concorsuali già esistenti, in parte mediante appositi concorsi.

La produzione legislativa della **Regione Piemonte** è stata caratterizzata da una serie di provvedimenti concernenti settori di attività, quali ad esempio l'assetto del territorio, la tutela dell'ambiente e l'ecologia, che presentano maggiori difficoltà operative.

In effetti lo sviluppo tecnologico ed il proliferare dell'attività industriale su tutto il territorio regionale rendono particolarmente urgenti e gravi i problemi legati all'inquinamento dell'ambiente ed alla tutela della integrità del territorio.

Assume in tal senso particolare rilevanza la legge regionale 3 aprile 1989, n. 20, che detta "Norme in materia di tutela di beni culturali, ambientali e paesaggistici" in quanto prevede un quadro molto ampio di interventi e di azioni programmatiche nel quale dovrà muoversi la Regione in attuazione dei poteri e delle attribuzioni trasferite o delegate.

In particolare, la legge prevede, quali strumenti e azioni di tutela, l'istituzione di parchi e riserve naturali, la formazione di piani territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici ed ambientali, la formazione di piani di assestamento forestale e naturalistico, l'adozione di provvedimenti cautelari e definitivi a tutela dell'ambiente e del paesaggio, l'emanazione, da parte della Giunta regionale, dei criteri e degli indirizzi per l'attuazione dei relativi interventi.

Per altro verso assume rilevanza, per l'azione amministrativa della Regione in senso più generale, la legge regionale 16 marzo 1989, n. 16, che prevede il riordino dell'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale ed indirizzi normativi per la delega di funzioni amministrative; trattasi di una legge quindi ad ampio respiro e di principi, che provvede a riordinare e rendere più efficace l'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie attribuite o delegate alla Regione, anche attraverso indirizzi normativi per l'attivazione e la concreta esecuzione delle deleghe di funzioni amministrative agli enti locali.

In particolare la legge, dopo aver ribadito la natura di "ente di programmazione" propria della regione, prevede che "la regione esercita direttamente le attività amministrative connesse all'esercizio della programmazione e della pianificazione territoriale, che costituiscono garanzia dell'efficacia dei piani di sviluppo regionale e dei piani di settore e della effettività della loro applicazione; essa esercita altresì direttamente quelle attività amministrative direttamente rilevanti per l'intero territorio regionale e che, incidendo direttamente sulla tutela o sul soddisfacimento di interessi diffusi, richiedono interventi unitari o indivisibili".

La stessa legge prevede altresì l'assegnazione agli enti delegati dei mezzi finanziari e del personale necessario a rendere effettivo lo svolgimento delle funzioni delegate o subdelegate, mentre provvede a stabilire i principi e le linee generali per la partecipazione effettiva degli enti delegati alla programmazione economica ed alla pianificazione territoriale.

L'impianto della struttura della Regione Umbria è quello delineato nella legge regionale n. 41/1984 che stabilisce una articolazione per aree funzionali ed operative, a cui fanno capo uffici e posizioni individuali di responsabilità di studio, ricerca ed elaborazioni complesse.

Le modifiche avvenute nel corso dell'anno 1989 hanno riguardato, essenzialmente, l'organizzazione interna degli uffici anche in attuazione delle modifiche definite dalla legge regionale 1/9/1988, n. 40.

Queste sono state finalizzate a stabilire e configurare un sistema organizzativo non cristallizzato su un impianto rigido di competenze e di strutture, bensì una moderna struttura organizzativa, che si ponga come obiettivo l'attuazione concreta e completa delle funzioni e quindi di attività svolte nella logica di una sempre maggiore corrispondenza tra strutture della Regione ed azione di risposta alle esigenze ed alle richieste di servizi che provengono dall'esterno.

Nel 1989 inoltre è stata portata attenzione su due problemi concernenti, rispettivamente, l'inquadramento con legge regionale n. 13 gennaio 1990, n. 1, del personale della formazione professionale e la verifica della necessità di specifiche professionalità specialistiche, in grado di ricercare e sviluppare metodologie e tecniche operative finalizzate agli obiettivi, sempre più vasti, dei progetti della programmazione regionale, per il che è in itinere apposito progetto di legge.