

**LE INNOVAZIONI LEGISLATIVE**

PAGINA BIANCA

Tra le innovazioni legislative intervenute nel corso dell'anno 1990, che rivestono particolare interesse per la funzione pubblica, anche talvolta per la connessione diretta oppure soltanto indiretta con la disciplina della dirigenza, si ricordano le seguenti:

**Legge 28 febbraio 1990, n. 37, di conversione del decreto legge 27 dicembre 1989, n. 413, recante "Disposizioni urgenti in materia di trattamento economico dei dirigenti dello Stato e categorie equiparate, nonché in materia di pubblico impiego".**

Il provvedimento - di cui si è avuto modo di riferire anche nella precedente edizione della Relazione - oltre a riconoscere al personale dirigenziale dello Stato e alle categorie ad esso equiparate o comunque collegate un ulteriore incremento retributivo del 15 per cento a decorrere dal 1° marzo 1989, ha anche disposto l'estensione, a decorrere dal 31 dicembre 1989, ai soli dirigenti civili dello Stato dei benefici già previsti per il personale della Scuola dall'articolo 15, commi 2 e 3, della legge 30 luglio 1973, n. 477.

Tali benefici consistono nella facoltà del trattenimento in servizio oltre il 65° anno di età - e comunque non oltre il 70° anno - concessa a chi non abbia ancora maturato il diritto al conseguimento del massimo ovvero del minimo della pensione.

Destinatari di tali benefici sono quindi i dirigenti civili dello Stato che non abbiano ancora maturato gli anni di servizio per acquisire il diritto alla pensione, oppure gli anni di servizio utili per raggiungere il massimo trattamento pensionistico (40 anni, nei quali vanno però computati anche gli anni di servizio a qualunque titolo già formalmente riscattati).

La normativa introdotta dalla legge n.37/1990 in materia di trattenimento in servizio e la relativa circolare esplicativa, emanata dal Dipartimento della funzione pubblica in data 3 aprile 1990, hanno purtroppo alimentato un notevole contenzioso, che ha condotto i giudici amministrativi all'emanazione di decisioni interlocutorie, spesso tra loro contraddittorie, avverso gran parte delle quali ( quelle ovviamente di accoglimento delle domande di sospensione incidentale) il Dipartimento stesso ha invitato

l'Avvocatura dello Stato a proporre appello al Consiglio di Stato.

In particolare, poi, la terza sezione del TAR Lazio, nel giudizio promosso da un dirigente superiore tecnico dell'A.N.A.S., che ha impugnato il provvedimento col quale l'Amministrazione gli aveva respinto l'istanza di revoca del provvedimento di riscatto del periodo universitario, ha in data 15 novembre 1990 addirittura sollevato, con riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, questione di illegittimità costituzionale per quanto riguarda l'articolo 1, comma 4 quinquies, del decreto legge n. 413/1989 e della relativa legge di conversione n. 37/1990, nonché dell'articolo 10, comma 6, del decreto legge 6 novembre 1989, n. 357, convertito con modificazioni dalla legge 27 dicembre 1989, n. 417, nella parte in cui detti articoli non consentono al ricorrente il trattenimento in servizio, previa revoca del riscatto del periodo legale degli studi universitari già riconosciuto con provvedimento formale dall'Amministrazione di appartenenza.

Anche su tale questione il Dipartimento della funzione pubblica, tenendo conto del consolidato indirizzo giurisprudenziale affermato in materia dalla Corte dei conti (pensioni civili) (cfr. da ultimo decisioni n. 40204 del 16 ottobre 1979; n. 59357 del 6 maggio 1986 e n. 60847 del 30 luglio 1987), ha chiesto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri di costituirsi nel relativo giudizio davanti alla Corte Costituzionale al fine di difendere la legittimità della normativa impugnata.

**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 - di cui si è avuto modo di riferire nella precedente edizione della Relazione - ha introdotto rilevanti modifiche al codice penale, nella parte concernente i delitti contro la Pubblica Amministrazione, modifiche che hanno, tra l'altro, sollevato in sede applicativa problemi non lievi, che incidono nella sfera dell'efficienza dell'azione amministrativa.

In particolare, si tratta della 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. Essa ha modificato l'articolo 328 c.p., che disciplina i reati di rifiuto di atti d'ufficio e di omissione, prescrivendo, al secondo comma del testo modificato, la comminazione della 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 un 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.

Pertanto, con circolare del 4 dicembre 1990, pubblicata nella G.U. del successivo 31 dicembre, il Dipartimento della funzione pubblica ha ritenuto di dover fornire taluni chiarimenti,

precisando che non è sufficiente, per la consumazione del reato previsto dal citato secondo comma, l'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 sia dell'atto che della risposta sulle ragioni del ritardo.

Pertanto la consumazione del reato non coincide con la sola omissione di provvedimento, disponendo la norma che debba concorrere con l'omissione di atto anche quella di risposta sulle ragioni del ritardo.

Una diversa conclusione, oltre tutto, 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.

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.

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. 8 luglio 1986, n. 349, alle associazioni sindacali, a quelle costituite per la salvaguardia di interessi professionali, etc..

E' stato in ogni caso precisato nella circolare che 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.

**Legge 8 giugno 1990, n. 142, concernente il nuovo ordinamento delle autonomie locali.**

La legge innova la disciplina che ha finora regolato la struttura ed il funzionamento degli enti locali, dando ampia applicazione ai principi costituzionali del decentramento affermati dagli artt. 5 e 128 della Carta Costituzionale.

In questa sede si intende limitare l'analisi agli effetti della nuova normativa in materia di organizzazione degli uffici e del personale dei Comuni e delle Province.

La disciplina dello stato giuridico e del trattamento economico del personale degli enti locali trova la sua fonte normativa, ai sensi della legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, in atti unilaterali dell'amministrazione e in regolamenti nazionali recettivi di accordi sindacali. La ripartizione tra le fonti della materia riguardante il rapporto di lavoro del personale non presenta delimitazioni nitide, per cui non è stata pienamente rispettata. I decreti del Presidente della Repubblica nn. 347/83, 268/87 e 333/90, riguardanti gli ultimi trienni di contrattazione collettiva, contengono numerose norme in materie riservate alla fonte unilaterale, per la cui registrazione alla Corte dei Conti il Governo ha dovuto attivare il procedimento della registrazione con riserva.

L'art. 51 della legge di riforma ha voluto attuare un sistema basato su principi di chiarezza, rivedendo la ripartizione della materia tra le fonti normative. In prima battuta il citato art. 51 attribuisce alla fonte contrattuale, definita accordo nazionale, l'intera materia del rapporto di lavoro del personale degli enti locali, affermando che spetta all'accordo la disciplina dello stato giuridico e del trattamento economico.

Successivamente però lo stesso legislatore riserva alla legge il compito di regolare l'accesso, le cause di estinzione del rapporto d'impiego e le garanzie del personale in ordine all'esercizio dei diritti fondamentali.

Alla fonte regolamentare di ciascun ente spetta disciplinare, nell'ambito dei principi stabiliti dalla legge, le



modalità di conferimento della titolarità degli uffici, nonché la determinazione e la consistenza degli organici.

Con richiamo alle disposizioni riguardanti il personale civile dello Stato é infine disciplinato il regime delle responsabilità, delle sanzioni disciplinari e il relativo procedimento, della destituzione d'ufficio e dei casi di riammissione in servizio.

Si può quindi affermare che sostanzialmente gran parte delle materie comprese nell'art. 2 della citata legge quadro sono rimaste nell'ambito di competenza della fonte normativa unilaterale.

La novità più rilevante introdotta dal comma 8 dell'art. 51 riguarda le materie che, non essendo precedentemente comprese nelle elencazioni degli art. 2 e 3 della legge quadro, non avevano una precisa collocazione in una delle fonti di produzione normativa. Esse rientrano ora sicuramente nello "spatium deliberandi" riservato alla contrattazione collettiva.

Oltre alla disciplina delle fonti di produzione normativa del rapporto di impiego, la legge di riforma stabilisce un principio organizzativo cardine che consente la separazione tra l'attività e la competenza degli organi politici e quelle degli organi burocratici, attribuendo alla dirigenza degli enti locali la capacità di imputare i propri atti all'ente, manifestandone all'esterno la volontà. Si tratta di un'innovazione fondamentale secondo la quale spetta ai dirigenti la direzione degli affari e dei servizi, mentre i poteri di indirizzo e di controllo rientrano nelle competenze specifiche degli organi elettivi.

La norma realizza un disegno di equiparazione con il regime delle competenze e delle attribuzioni della dirigenza statale iniziate con il D.P.R. n.748/72 e ulteriormente perfezionate nel DDL di riforma della dirigenza statale ancora all'esame del Parlamento.

La tendenziale equiparazione della dirigenza é iniziata con gli accordi sindacali del 1983 e 1987, nei quali sono uniformati il regime giuridico, quello di accesso alle qualifiche dirigenziali, nonché quello retributivo.

Quest'ultimo, anzi, ha assunto con l'approvazione del DPR n. 333/90 caratteri e dimensioni non ancora riconosciuti ai dirigenti statali. Ci si riferisce alla indennità per la funzione dirigenziale prevista dal citato DDL e non ancora concretata per i ritardi di approvazione del provvedimento legislativo.

Un'ultima considerazione deve essere rivolta alle previsioni riguardanti gli incarichi di direzione di aree funzionali e il rapporto a tempo determinato di natura privatistica.

La legge in argomento consente ai Comuni ed alle Province la possibilità di attribuire incarichi di direzione di aree funzionali con la possibilità di attribuzione di "trattamenti economici aggiuntivi" che, secondo alcuni, costituiscono una potestà dell'ente, indipendentemente da ogni previsione in accordi nazionali.

Un simile orientamento sarebbe in contrasto con i principi in materia di disciplina del trattamento economico, la cui fonte normativa è riservata all'accordo nazionale ed aprirebbe un flusso di spese non sempre strettamente collegato ad esigenze funzionali.

Anche la possibilità di attribuire incarichi dirigenziali con rapporto a termine di natura privatistica lascia non poche perplessità, in quanto sembra in contrasto con la logica della separazione delle attribuzioni e dell'autonomia funzionale dei dirigenti. Infatti, la natura privata del contratto di lavoro lascia ampio spazio a ciascun ente nella determinazione del compenso, con ovvie conseguenze sul piano dei rapporti tra gli organi elettivi ed i dirigenti il cui contratto è firmato e stipulato dai medesimi organi.

Per quanto riguarda la posizione del segretario comunale, la legge di riforma ha collocato tale figura in funzione di coordinamento dell'apparato burocratico e di raccordo tra gli organi politici e quelli burocratici. Per lo svolgimento dei suoi compiti il segretario comunale gode di una posizione di indipendenza dagli organi politici comunali e provinciali, mantenendo intatto il suo tradizionale collegamento con l'apparato

statale, anche se sono attenuati i legami di dipendenza con il Ministero dell'interno. Le funzioni di amministrazione e di indirizzo dei segretari sono svolte da un organismo collegiale territoriale composto da rappresentanti del Ministero dell'interno, degli enti locali e degli stessi segretari.

L'istituzione dell'albo professionale non modifica la natura del rapporto di lavoro che rimane sostanzialmente nell'ambito del pubblico impiego.

Con la legge di riforma è stato anche modificato il regime delle responsabilità dei dipendenti degli enti locali.

Il segretario ed i dirigenti sono coinvolti nel procedimento di formazione degli atti deliberativi dell'ente mediante pareri sulla regolarità tecnica e sulla legittimità del provvedimento.

A tali pareri sono connesse responsabilità "amministrative e contabili". In proposito l'art. 58 della legge in parola attribuisce alla Corte dei conti la giurisdizione in materia di responsabilità dei dipendenti verso la P.A., uniformando quindi la disciplina a quella generale dei dipendenti civili dello Stato.

Unica differenza rispetto agli altri pubblici dipendenti riguarda la peculiare previsione che limita la responsabilità alla persona dell'amministratore o dipendente dell'ente locale, vietandone l'estensione agli eredi. Anche il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità è stabilito nella forma abbreviata del quinquennio, anziché essere previsto nella forma decennale ordinaria.

Su entrambe tali questioni la Corte dei conti ha sollevato eccezione di legittimità dinanzi alla Corte Costituzionale. Il giudizio è tuttora pendente.

**Legge 12 giugno 1990, n. 146, "Norme dirette a garantire il funzionamento dei servizi essenziali nell'ambito della tutela del diritto di sciopero e istituzione della Commissione per le relazioni sindacali nei servizi pubblici".**

Il problema di come conciliare l'esercizio del diritto di sciopero con altri valori costituzionalmente riconosciuti e tutelati fu già individuato e dibattuto, com'è noto, in sede costituzionale.

Allora ci si orientò, dopo discussioni particolarmente approfondite, verso una formulazione, quella dell'attuale articolo 40 della Costituzione, che, lasciando la questione impregiudicata, demandava al legislatore ordinario la regolamentazione.

La previsione costituzionale facoltizza quindi il Parlamento a individuare i limiti all'esercizio del diritto di sciopero.

La costituzione materiale della Repubblica, cioè il complesso di forze politiche e sociali che ne sorreggono le basi stesse, ha fino ad oggi in concreto indotto il Parlamento a non avvalersi di tale facoltà se non per aspetti importanti, ma nel complesso marginali (legge sull'assistenza al volo, legge sulla polizia di Stato).

In tal modo l'individuazione di limiti all'esercizio del diritto di sciopero è rimasta affidata pressochè esclusivamente all'interpretazione della giurisprudenza ordinaria e costituzionale, garantendo un sistema di notevole flessibilità, fortemente condizionato, peraltro, dagli equilibri politici e sociali complessivi via via affermatasi.

La situazione che si è consolidata a partire dai primi anni settanta, nel suo complesso, è tale che un'autorevole dottrina ha potuto ragionevolmente affermare: "...di fatto e da gran tempo l'Italia è il Paese più "libero" per quanto attiene agli svolgimenti della lotta sociale"(Pera).

Se tale situazione fu salutata sul finire degli anni 60 come un fatto positivo, è oggi unanime la considerazione che essa ha determinato una tendenza alla burocratizzazione del sindacato,

da un lato, e il diffondersi di forme di protesta "selvagge", talora ai confini dell'irresponsabilità, dall'altro forme di protesta che hanno accentuato la contrapposizione tra l'esigenza di tutela dei diritti del cittadino utente a quella del cittadino lavoratore; tutto ciò con riflessi particolarmente forti nel settore pubblico.

Mentre le relazioni sindacali nel settore privato, tranne alcune eccezioni, sono andate strutturandosi secondo canoni di maggiore equilibrio per la presenza d'ambo i lati di parti forti e responsabili, altrettanto non è avvenuto contestualmente nel settore pubblico.

L'assenza virtuale di qualsiasi normativa regolatrice dell'esercizio del diritto di sciopero, coniugata con la mancata attuazione dell'art. 39 relativo al riconoscimento delle organizzazioni sindacali e della loro rappresentatività, ha permesso lo svilupparsi di pratiche sindacali i cui effetti hanno comportato notevoli disagi non tanto alla controparte datoriale, quanto piuttosto all'utenza.

Tale situazione oggettivamente insostenibile ha determinato, in presenza di un maggiore senso di responsabilità delle organizzazioni sindacali più rappresentative, già dai primi anni ottanta, l'avvio di un'autodisciplina dell'esercizio del diritto di sciopero, rivolta peraltro anche ad evitare una disciplina imposta: è stata la stagione dei codici di autoregolamentazione.

Tuttavia, l'inapplicabilità erga omnes dei codici di autoregolamentazione, la mancanza di sanzioni, la loro totale inefficacia verso i singoli, l'assenza di norme sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali, sono stati altrettanti limiti che hanno decretato la scarsa agibilità dell'esperimento.

Da qui l'intervento del Parlamento della Repubblica non allo scopo di comprimere i fermenti sviluppatisi nella società, ma per garantire, nell'ambito dei servizi che devono essere considerati essenziali, i diritti del cittadino-utente.

Ciò appunto proprio perchè il riconoscimento dei diritti

del cittadino, in quanto lavoratore, secondo la previsione costituzionale, non può non conciliarsi con il riconoscimento dei diritti del cittadino utente.

Dal complesso di queste considerazioni nasce la legge n. 146/1990. Essa si ispira in larga misura a progetti presentati nel corso delle precedenti legislature, rispetto ai quali introduce aggiornamenti e modifiche che tengono conto dell'evoluzione della situazione sociale e dell'esperienza dei codici di autoregolamentazione.

Tale legge, quindi, regola l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, garantendo nel contempo altri diritti e valori della persona egualmente tutelati dalla Costituzione ed affrontando concretamente il problema della conflittualità nel settore della produzione e dell'erogazione dei servizi pubblici.

La stagione contrattuale del pubblico impiego del triennio 1988-90, in attuazione dell'art. 10 del D.P.R. 23 agosto 1988, n. 395 recettivo del secondo accordo intercompartmentale, si era già fatta carico del problema definendo negli accordi sindacali di comparto norme e procedure, inserite conseguentemente nei DD.P.R. di recepimento con efficacia erga omnes, dirette a garantire la funzionalità degli uffici pubblici anche in occasione di conflitti sindacali.

La definizione pattizia di detta normativa, ancorché intervenuta anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 146/90, risulta in tutti gli accordi di comparto del pubblico impiego del triennio 1988/90 conforme a quella successivamente operata dal legislatore (soltanto nell'accordo del comparto "Scuola" non è stata definita la normativa in questione, perchè tale accordo è stato concluso in concomitanza con la sottoscrizione dell'accordo intercompartmentale).

La legge 12 giugno 1990, n. 146, innova poi per quanto attiene al momento di formazione dell'accordo sindacale. Infatti, oltre a demandare agli accordi l'individuazione delle prestazioni indispensabili e la definizione delle "regolari procedure e misure" per assicurarne l'erogazione anche in costanza di scioperi, la

nuova normativa richiede l'intervento della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge in argomento al fine di valutare l'idoneità delle predette regole, procedure e misure per garantire il godimento, nel loro contenuto essenziale, dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Vengono, altresì previsti, nel caso in cui la valutazione di cui sopra non sia positiva, tutta una serie di meccanismi che vanno dalla formulazione di una proposta alternativa ad una decisione definitiva della Commissione attraverso un lodo, allorchè non dovesse intervenire l'accordo delle parti sulla individuazione delle prestazioni e sulle modalità di erogazione delle stesse.

La legge innova anche per quanto attiene all'iter procedurale del recepimento degli accordi sindacali ai sensi della legge 29 marzo 1983, n.93. Infatti, con l'articolo 18 viene eliminato l'obbligo, introdotto dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, di ricorso al parere del Consiglio di Stato in sede di deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri del D.P.R. di recepimento degli accordi e viene introdotto un nuovo ed originale meccanismo che coinvolge in maniera più pregnante la Corte dei conti.

Il controllo di legittimità esercitato dalla Corte dei conti è, infatti, normativamente concepito in maniera del tutto nuova distinto com'è in due profili di pregnanza, l'uno funzionale e contestuale in qualche modo all'iter procedimentale formativo dell'accordo, l'altro successivo concretantesi in un nuovo riscontro di conformità, anche attraverso la previsione dell'istituto del "silenzio-assenso".

In particolare, l'art. 18 della citata legge 146/90, innovando profondamente l'iter procedimentale di recepimento in D.P.R. degli accordi sindacali del pubblico impiego, ha previsto che il Consiglio dei Ministri, entro quindici giorni dalla sottoscrizione dell'accordo, esaminato il rispetto delle compatibilità finanziarie e valutate le osservazioni delle OO.SS. dissenzienti o non partecipanti, sottoponga alla Corte dei conti il contenuto dell'accordo sindacale perchè ne verifichi la legittimità. La legge ha previsto altresì che la Corte dei conti,

entro i successivi quindici giorni:

- a) si pronunci positivamente sulla legittimità;
- b) non si pronunci, ed in tal caso il controllo si intende effettuato senza rilievi (silenzio-assenso);
- c) si pronunci negativamente.

Nel caso in cui si verificano le ipotesi di cui alle lettere a) e b), e cioè di "pronuncia positiva" ovvero di "non pronuncia" e quindi di "silenzio-assenso", entro i dieci giorni successivi il Consiglio dei Ministri emana il D.P.R. di recepimento dell'accordo sindacale e lo invia alla Corte dei conti per il visto e la registrazione.

La Corte dei conti, entro i successivi quindici giorni, controlla la conformità del D.P.R. all'accordo inviato nella fase precedente, in occasione della quale o si era pronunciata positivamente ovvero non si era pronunciata (silenzio-assenso), e procede al visto ed alla registrazione del D.P.R. ovvero non si pronuncia: in tal caso il controllo si intende effettuato senza rilievi (nuovo "silenzio-assenso"). Segue quindi la pubblicazione del DPR nella Gazzetta Ufficiale.

Nel caso in cui, invece, si verifichi l'ipotesi di cui alla lettera c), e cioè di "pronuncia negativa" di legittimità, entro quindici giorni, da parte della Corte dei conti, sul contenuto dell'accordo sindacale, la Corte dei conti restituisce l'ipotesi di accordo con le osservazioni ed i rilievi di legittimità al Consiglio dei Ministri, che, trasmette tali rilievi alle delegazioni trattanti.

Le delegazioni di parte pubblica e sindacale, in relazione ai rilievi di legittimità della Corte dei conti, formulano una nuova ipotesi di accordo con riattivazione della stessa procedura indicata in precedenza.



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

Principi ispiratori della legge n.241/90 - di cui si è avuto modo di riferire anche nella precedente edizione della Relazione - sono quelli della celerità, della responsabilità, della partecipazione alla formazione, della partecipazione alla formazione e della semplificazione degli atti amministrativi, nonché dell'accesso dei cittadini ai documenti della Pubblica Amministrazione.

Ai sensi dell'art. 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. L'amministrazione non può aggravare il procedimento se non ricorrono gravi e motivate esigenze di natura istruttoria.

Tuttavia, il tempo necessario per lo svolgimento 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.); esempio chiarificatore è dato dal procedimento relativo alla predisposizione dei piani regolatori.

L'art. 2 dispone che il procedimento amministrativo deve essere concluso mediante l'adozione di un provvedimento "espresso", se lo stesso procedimento debba avere inizio d'ufficio o a seguito di istanza di parte.

La necessità di concludere il procedimento con un atto risponde a principi costantemente affermati, a relativi alla obbligatorietà nella esplicazione della funzione amministrativa.

La conclusione del procedimento non è fondatamente prospettabile in presenza di una qualunque istanza o di un qualunque evento; è necessario individuare l'obbligo di intervento da parte dell'Amministrazione.

Ove tale obbligo non sia desumibile della normativa

vigente non sussiste corrispondentemente il dovere di concludere il procedimento.

L'obbligo di concludere il procedimento come un atto non importa la irrilevanza della tematica, da lungo tempo elaborata, relativa al silenzio qualificato della pubblica amministrazione nelle due forme del silenzio-rifiuto e del silenzio-rigetto.

Infatti, tale tematica, rispetto alla quale sono da menzionare, in particolare, le decisioni dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 8 del 1960 e n. 10 del 1978, é preordinata al fine di attribuire una specifica rilevanza giuridica all'inerzia imputabile all'amministrazione, in modo da permettere alla parte che assume di essere pregiudicata dalla stessa inerzia l'esperibilità di gravami o ricorsi.

Tale finalità permane anche dopo l'entrata in vigore della legge 241 del 1990.

Infatti l'eventuale omissione di pronuncia da parte dell'amministrazione pubblica non può costituire un ostacolo per la parte interessata ad esperire rimedi contenziosi (esempio ricorso straordinario al Capo dello Stato, ricorso giurisdizionale davanti al giudice amministrativo) rivolti al superamento della stessa inerzia (c.f.r. circolare n. 60397-7/463 dell'8 gennaio 1991).

La norma medesima dispone che le pubbliche amministrazioni determinano per ciascun tipo di procedimento il termine in cui esso deve concludersi.

La determinazione dei termini deve essere compiuta ove difettino specifiche norme legislative o regolamentari preordinate a stabilire in quale termine debba essere completato un procedimento.

La stessa determinazione, che ha lo scopo di accelerare la conclusione dei procedimenti, postula l'analisi delle esigenze istruttorie, di elaborazione dei dati, di adozione delle scelte conclusive, della emanazione dell'atto finale, in modo da calcolare il tempo complessivo indispensabile per portare a compimento il procedimento. Il difetto di determinazione dei termini relativi ad ogni tipo di procedimento, che non sia già oggetto di specifica normativa, importa l'applicazione del terzo comma del richiamato

articolo 2, secondo cui il procedimento si deve concludere entro trenta giorni.

L'inosservanza dei termini, entro i quali i procedimenti devono essere conclusi, importa conseguenze sia sul piano disciplinare, sia su quello penale, atteso il disposto dell'art. 328 c.p., che è stato già oggetto di illustrazione come circolare n. 58245/7.464 del 4 dicembre 1990 del Dipartimento della funzione pubblica.

La necessità di fissare i termini entro i quali completare i procedimenti non potrebbe essere superata mediante il ricorso alla normativa sul silenzio della Pubblica Amministrazione. I procedimenti amministrativi, ricorrendo i presupposti fissati dal primo comma dell'art. 2 della legge n. 241/1990, devono essere conclusi con atto espresso.

Quindi l'inerzia del tipo suindicato non equivale a conclusione del procedimento e non esclude la responsabilità, anche penale delle persone che avendo la disponibilità del procedimento o di alcune sue fasi non contribuiscono alla sua conclusione. (c.f.r. circolare n. 60325-7/463 del 7 gennaio 1991).

L'art. 3 introduce 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.

Gli articoli 4, 5 e 6 introducono la figura del responsabile del procedimento. L'Amministrazione 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, di modo che l'interessato possa 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.

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

Si prevede al riguardo, che si dia notizia dell'inizio del procedimento al destinatario del provvedimento. L'obbligo di comunicazione non comprende gli enti portatori di interessi diffusi, ai quali si riferisce l'articolo 9 della legge.

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

In materia di semplificazione dell'attività amministrativa si prevede lo strumento 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'art. 14 della legge n. 241/90 prevede, infatti che qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione debba indire, di regola, una conferenza di servizi, al fine di consentire il coordinamento tra le diverse amministrazioni interessate alla stessa vicenda.

Si tratta di uno strumento organizzatorio già presente nel nostro ordinamento, sebbene in ipotesi particolari.

Si può richiamare al riguardo il disposto dell'art. 27 della legge 11 marzo 1988, n. 67, (legge finanziaria 1988) che, introducendo l'istituto dello sportello unico - secondo cui gli atti di intesa, autorizzazione, nulla-osta, richiesti per l'approvazione dei progetti di opere pubbliche in base alla legge vigenti devono essere resi entro 90 giorni - ha previsto che, decorso tale termine, il Presidente del Consiglio convoca, su richiesta dell'amministrazione procedente, un conferenza delle amministrazioni interessate.

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

Al riguardo si può fare l'esempio pratico della localizzazione di un'opera pubblica, che postula interventi progettuali da parte dell'Amministrazione alla quale fa capo il servizio di cui l'opera è uno strumento.

Ma tali interventi devono collegarsi con una programmazione finanziaria preordinata a frazionare la spesa nel tempo, con verifiche urbanistiche, ambientistiche, edilizie, etc. per ognuno di tali aspetti senz'altro ineliminabili, è indispensabile l'apporto di distinte Amministrazioni, come competenza amministrativa e professionalità fra loro irriducibili. La conferenza di servizi può essere uno strumento utile per

favorire la contestualità delle decisioni, mediante l'apporto contemporaneo delle singole Amministrazioni, a distinti titoli competenti.

Essa, peraltro, non equivale a superamento della distribuzione delle competenze.

La competenza postula il criterio dell'unanimità a nome della collegialità. L'utilità della conferenza, risiede in realtà, nella contestualità dell'esame di uno stesso affare da parte di una pluralità di Amministrazioni, sicché le determinazioni concordi delle stesse tengono luogo dei concerti, intese, nulla-osta, assensi etc..

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 - (c.f.r. circolare n. 57342/7.463 del 13 novembre 1990).

In particolare si prospettano le seguenti metodiche di acquisizione:

a) autocertificazione, in coerenza con il principio ex legge 4 gennaio 1968, n. 15;

L'art. 18 della legge 241/90, sotto il capo IV, rubricato "semplificazione dell'azione amministrativa", dispone che nel termine di sei mesi dalla entrata in vigore della legge le amministrazioni "adottano le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni di cui alla legge

4 gennaio 1968, n. 15, facendo altresì obbligo alle Amministrazioni di comunicare le misure adottate alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si tratta della posizione di un vero e proprio obbligo giuridico a carico delle Amministrazioni, come risulta dal disposto dell'art. 27, comma 7, della legge stessa secondo cui in caso di prolungato inadempimento le misure organizzative sono adottate d'ufficio dalla Commissione.

Con la norma in esame la legge non innova nel settore dei rapporti tra cittadini e amministrazione, ma ribadisce i principi in materia di autocertificazione, già da anni vigenti ma scarsamente applicati (c.f.r. circolare n. 50926/7.463 del 23 gennaio 1991).

- b) iniziativa da parte 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 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dispone che con fonte regolamentare, adottata in base all'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono stabiliti "...i casi in cui la domanda di rilascio di un'autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla-osta, permessi ed altro atto di consenso comunque denominato, cui sia subordinato lo svolgimento di un'attività privata, si considera accolta qualora non venga comunicato il provvedimento di diniego entro il termine fissato per categorie di atti". La norma

suesposta é preordinata al fine di evitare l'eccessiva incidenza della pendenza dei procedimenti amministrativi sulla esplicabilità delle posizioni di vantaggio degli amministrati.

La fissazione di un termine, dalla cui scadenza, difettando l'emanazione del provvedimento amministrativo, é possibile esplicitamente l'attività, permette all'Amministrazione di valutare il tipo di iniziativa prospettata dall'amministrato e di adottare le misure che possono salvaguardare le esigenze collettive, pregiudicabili da iniziative incompatibili. Per altro verso, con la fissazione del termine suindicato, é assicurato al titolare di un progetto di iniziativa l'attuazione della medesima senza dover attendere il completamento del procedimento o esperire la procedura del silenzio-rifiuto, che a sua volta è preliminare rispetto alla proponibilità di rimedi contenziosi. L'art. 20, tuttavia, citato sopra, non riguarda qualunque procedimento amministrativo, che possa, comunque, incidere sulle iniziative di singoli soggetti, ma concerne solo i procedimenti di tipo autorizzativo.

E' necessario quindi che ciascuna Amministrazione verifichi i procedimenti del tipo suindicato, oggetto delle proprie competenze, in modo da stabilire il tempo minimo necessario per un apprezzamento sull'entità e sulla conseguenza delle iniziative (c.f.r. circolare n. 60326 7/463 del 7 gennaio 1991).

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.

Il Capo V della legge regola il diritto di accesso ai documenti amministrativi con riferimento ai soggetti che hanno interesse per la tutela di situazioni rilevanti. 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 riguardanti i fatti in cui si procede.

Secondo la costante giurisprudenza, l'autore di un



ricorso amministrativo 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.).

E' in ogni caso precluso l'accesso alle persone o comunque alle parti prive di situazioni di vantaggio rilevanti per l'ordinamento.

La normativa definisce anche il documento amministrativo, identificandolo in qualsiasi entità idonea a riprodurre nel tempo quanto costituisce il contenuto di un atto, ivi compresi anche i supporti elettromagnetici, fotocinematografici, oltre che naturalmente grafici.

L'art. 23 definisce l'altro aspetto dell'ambito soggettivo dell'accesso ai documenti 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 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 sottoposto ad una disciplina; la richiesta infatti deve essere motivata, in modo da offrire la dimostrazione della relazione tra la richiesta e l'interesse del

quale é 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.

Sono 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 implica anche assolvimento dell'obbligo preordinato a favorire l'accesso ai documenti e al tempo stesso importa 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 (c.f.r. circolare n. 60328 7-463 del 7 gennaio 1991).

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

La Commissione ha altresì 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.

L'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, fissa i limiti al diritto di accesso ai documenti amministrativi. Tale norma deve essere collegata all'art. 22 della legge secondo cui è riconosciuto il diritto di accesso ai documenti amministrativi " al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale. L'art. 24 da un lato dispone nel senso della esclusione dal diritto di accesso dei documenti coperti dal segreto di Stato (art. 12 legge 24 ottobre 1977, n. 801), dall'altro lato lo stesso art. 24 stabilisce che con regolamenti siano fissati ulteriori casi di esclusione del diritto di accesso per salvaguardare alcuni interessi di natura collettiva o individuale (sicurezza, difesa nazionale, le relazioni internazionali, politica monetaria e valutaria; ordine pubblico, prevenzione e repressione della criminalità; riservatezza di terzi, persone, gruppi e imprese).

Pertanto l'art. 24 attribuisce al Governo, in vista della determinazione di ipotesi ulteriori di inaccessibilità ai documenti, una potestà regolamentare vincolata al fine di tutelare gli interessi suindicati.

E' compito delle Amministrazioni interessate di valutare il grado di compatibilità fra l'esigenza di assicurare il soddisfacimento del diritto di accesso ai documenti e la salvaguardia degli interessi indicati testualmente nel secondo comma dell'art. 24 della legge n. 241.

Al riguardo si deve precisare che il criterio da seguire, per la determinazione in via regolamentare delle ulteriori ipotesi di esclusione del diritto di accesso, non può essere quello della salvaguardia del "segreto d'ufficio".

La legge n. 241 dispone nel senso del definitivo superamento del c.d. "segreto d'ufficio", inteso come sostanziale inaccessibilità alle notizie custodite dall'Amministrazione

pubblica.

La stessa legge introduce in modo inequivocabile il principio dell'accessibilità alle notizie suindicate, con esclusione delle sole ipotesi fissate normativamente.

Tali ipotesi devono essere stabilite con regolamenti deliberati dal Consiglio dei Ministri e da emanare con decreti del Presidente della Repubblica, secondo la procedura disciplinata dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Si deve comunque precisare che l'art. 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.

Infine, si da notizia che é stata istituita, presso il Dipartimento della funzione pubblica, una Commissione di studio, a cui partecipano docenti universitari e dirigenti delle varie Amministrazioni, con il compito di formulare un'indagine concreta sullo stato di fatto della Pubblica Amministrazione a cui ricollegare soluzioni e proposte ai fini di un miglior funzionamento.

**Legge 23 gennaio 1991, n. 23, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 24 novembre 1990, n. 344, recante "corresponsione ai pubblici dipendenti di acconti sui miglioramenti economici relativi al periodo contrattuale 1988-1990 nonché disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego".**

Il provvedimento, oltre agli acconti previsti in titolo e ad alcune disposizioni di origine pattizia che non hanno trovato collocazione nei decreti recettivi dei rinnovi contrattuali, per il rifiuto opposto dalla Corte dei conti in sede di registrazione dei decreti stessi, contiene anche alcune norme che riguardano la dirigenza statale.

Si tratta, in particolare, delle disposizioni contenute nell'articolo 5, con cui è stato attribuito al personale dirigenziale dello Stato un ulteriore incremento retributivo del 15 per cento, decorrente dal 1° luglio 1990, ed è stata disciplinata ex novo, sempre in favore dello stesso personale, la materia dell'orario di lavoro stabilito in 36 ore settimanali, anziché in 46, come previsto dall'articolo 20 del D.P.R. n. 748/1972, che è stato abrogato.

**Riordinamento della Dirigenza statale e delle altre pubbliche amministrazioni territoriali ed istituzionali (Atto Camera 3464).**

Si tratta di un provvedimento discusso dal Parlamento nel corso dell'anno 1990, ma non ancora tradotto in legge.

Di tale provvedimento la Commissione Affari Costituzionali della Camera ha approvato, in sede legislativa, tutti gli articoli, compresi quelli relativi al trattamento economico, che sono stati però approvati soltanto in via di principio, ovvero a condizione che su di essi si pronunciasse favorevolmente la Commissione Bilancio.

A tutt'oggi (agosto 1991), comunque sul contenuto degli stessi nessun parere risulta ancora essere stato espresso da quest'ultima Commissione.

A nessuno può in ogni caso sfuggire l'importanza che il provvedimento riveste, rappresentando esso il fulcro della riforma dell'intera pubblica amministrazione.

La Commissione di merito, infatti, pur apportando sostanziali integrazioni e modifiche, ha confermato nella sostanza le linee guida già tracciate dal Governo nel testo originario, linee che si possono riassumere nel modo seguente:

A) delegificazione in materia organizzatoria: l'iniziativa si muove all'interno di una strategia di progressiva delegificazione per l'affidamento all'organo esecutivo di poteri d'intervento più penetranti sull'organizzazione della pubblica amministrazione, al fine di renderla flessibile e maggiormente aderente al rapido mutare della realtà sociale.

B) Distinzione tra funzione politica e funzione dirigenziale: è prevista una più netta separazione tra competenze che spettano alla dirigenza e quelle proprie degli organi politici. A questi ultimi compete infatti di definire gli obiettivi programmatici, di indicare le relative scale di priorità e di impartire le conseguenti direttive generali, mentre al personale dirigenziale spetta l'attuazione e la concreta gestione necessari per il conseguimento delle finalità preventivamente e concordemente prestabilite. Conseguentemente, in tali termini, la classe

dirigente è destinataria di una più accentuata responsabilità.

C) Realizzazione di un'amministrazione di risultato: importanza strategica assume la questione dell'iter decisionale. Il modello organizzatorio e di funzionamento della Pubblica Amministrazione delineato si fonda sui concetti di produttività, di controllo di gestione e di responsabilità del risultato. Viene in sostanza delineata una nuova figura del dirigente, con poteri propri e in grado di assumere responsabilità di gestione e quindi di risultato.

D) Riconoscimento di nuove e importanti attribuzioni dirigenziali: il provvedimento prevede una serie di nuove ed importanti attribuzioni che intendono rendere più qualificata e competitiva la classe dirigenziale.

Allo scopo di assicurare inoltre uno strumento di coordinamento tra competenze operative è prevista l'istituzione di gruppi interministeriali, per la progettazione, l'esecuzione e la verifica di programmi definiti, coordinati da un dirigente generale appositamente incaricato con deliberazione del Consiglio dei Ministri. Risulta evidente che il criterio di riferimento di carattere generale tenuto presente nella individuazione delle attribuzioni dirigenziali è la valorizzazione e l'accentuazione dei contenuti manageriali dell'azione volta alla realizzazione di un sistema organizzativo rispettoso dei canoni di efficienza, efficacia e produttività.

E) Attribuzione di maggiori responsabilità: interfaccia del potere decisionale e gestionale riconosciuto autonomamente è la responsabilità legata al conseguimento del risultato ed alla sua proficuità.

Viene posto l'accento sul carattere di stretta inerenza della responsabilità al risultato o all'andamento della gestione del programma.

F) Ruoli e livelli dirigenziali: circa il numero dei livelli dirigenziali se ne prevede la riduzione a due: un primo livello che assume la denominazione di "dirigente" ed un livello superiore, costituito dal dirigente generale.

Altra novità è rappresentata dalla unificazione dei

ruoli amministrativi e tecnici.

Va comunque rilevato che al tradizionale criterio della funzione connessa alla responsabilità di servizi o strutture si affianca il criterio della gestione di singoli progetti, apportando un elemento di elasticità e di dinamicità.

G) Conferimento delle funzioni dirigenziali e rapporti di lavoro di diritto privato: ulteriore elemento qualificante della ridefinizione delle funzioni dirigenziali è il ricorso al mercato del lavoro esterno, sulla scia di quanto già previsto dall'articolo 25 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, per i dirigenti generali.

E' infatti prevista la possibilità di conferire le funzioni di dirigente generale a soggetti estranei all'amministrazione anche per la realizzazione e verifica di specifici programmi.

H) Trattamento economico: esso risulta di norma dallo stipendio connesso al livello di appartenenza del dirigente, dalla indennità di funzione connessa all'effettivo esercizio delle funzioni dirigenziali e ad esse commisurata, nonché dall'indennità integrativa speciale.

L'ammontare dello stipendio e dell'indennità di funzione è stabilito triennialmente con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per la funzione pubblica e del Ministro del tesoro. Ai fini della rideterminazione dello stipendio e dell'indennità sono inoltre fissati taluni criteri volti a guidare il Governo nell'adozione del relativo provvedimento.



**Istituzione del difensore civico.**

Il Dipartimento della funzione pubblica ha predisposto uno schema di provvedimento relativo all'istituzione del difensore civico, non ancora approvato da parte del Consiglio dei Ministri esclusivamente per ragioni di ordine finanziario, non risultando ragioni di ordine diverso ostative alla predetta istituzione.

Da più parti è stata, infatti, ribadita l'esigenza di evitare che assumano prevalenza le istanze tecnocratiche, tipiche degli apparati, sui diritti o, più in generale, sulle aspettative degli amministrati e delle persone che costituiscono la comunità.

Si tratta, peraltro, di una figura giuridica, quella del difensore civico, che se è estranea alla nostra costituzione, è però ben presente nella legislazione di alcuni paesi europei, come la Spagna e il Portogallo, ed è inoltre conosciuta nella normativa di alcune regioni italiane.

Si aggiunge che la recente legge 8 giugno 1990, n. 142, di riordino delle autonomie locali, demanda allo statuto comunale e a quello provinciale la possibilità di istituire il difensore civico, con l'attribuzione del ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, nonché con il compito di segnalare, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

**Accesso ai pubblici impieghi.**

Si tratta di uno schema di disegno di legge che si è reso necessario predisporre al fine di colmare una lacuna normativa determinatasi in seguito al venir meno di due condizioni essenziali previste dallo Statuto degli impiegati civili dello Stato approvato con D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, quali il requisito della buona condotta, abolito dalla legge 29 ottobre 1984, n. 732, e l'istituto della destituzione di diritto previsto dall'articolo 85, lettera a), dello stesso D.P.R. n. 3/1957, dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale con decisione n. 971 del 14 ottobre 1988.

L'estrema urgenza dell'emanazione del provvedimento in parola è data dal fatto che dalla disposizione contenuta nel citato articolo 85, lettera a), che elencava i casi di condanna penale che davano luogo alla destituzione di diritto degli impiegati civili dello Stato, si facevano discendere - attraverso un processo di interpretazione analogica legittimato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato - anche le cause di esclusione dei candidati ai pubblici concorsi.

**LE RELAZIONI SINDACALI**

PAGINA BIANCA

**LA CONTRATTAZIONE DEL TRIENNIO 1989-1990****1 - Le procedure.**

Con l'accordo concernente il personale delle istituzioni e degli enti di ricerca e di sperimentazione di cui all'art. 9 della legge 9 maggio 1989, n. 168, i contratti del pubblico impiego per il triennio 1988-1990 sono stati tutti rinnovati.

La tornata contrattuale si è conclusa a triennio quasi scaduto, a causa dell'estrema difficoltà che ha caratterizzato sia la fase propriamente istruttoria del procedimento delle trattative di comparto, sia, soprattutto, quella relativa al recepimento degli accordi in D.P.R. rivelatasi lunga e complessa per effetto del rigido meccanismo tracciato dalla legge-quadro 29 marzo 1983, n. 93 e modificato dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

In tale meccanismo ha già inciso la legge 12 giugno 1990, n. 146, sulla regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, definendo un procedimento che appare più snello, ma che pone però altri problemi anche in ordine ai tempi dello svolgimento della procedura.

Riguardo ai contenuti ed ai limiti della contrattazione, particolare rilievo assumono due recenti provvedimenti legislativi.

Anzitutto, la legge 9 maggio 1989, n. 168, recante l'istituzione del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, all'art. 9 dispone che anche la disciplina dello stato giuridico, oltre a quella relativa al trattamento economico di attività del personale dipendente dalle Amministrazioni ricomprese nel comparto "Ricerca" sia definita attraverso accordi sindacali. Tale norma modifica anche le procedure di recepimento previste dall'art. 6 della legge 93/1983, disponendo che l'accordo è reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per l'Università e per la ricerca scientifica e tecnologica, di concerto con i Ministri per la funzione pubblica, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e del lavoro e della

previdenza sociale.

Il secondo provvedimento legislativo è quello relativo al nuovo ordinamento delle autonomie locali, recato dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, che riconosce agli enti locali una accentuata autonomia statutaria e regolamentare da svolgere nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge.

Con riferimento all'organizzazione, il comma 8 dell'art. 51 della legge n.142/90 ha previsto che lo stato giuridico ed il trattamento economico dei dipendenti degli enti locali sono disciplinati con "accordi collettivi" nazionali di durata triennale, negli esecutivi con decreto del Presidente della Repubblica secondo la procedura prevista dall'art. 6 della legge 93/1983.

La disposizione, pur modificando la normativa degli artt. 2 e 3 della legge-quadro 93/1983 sulla ripartizione delle materie riservate alla legge e di quelle demandate alla contrattazione collettiva, ha però precisato che, in ogni caso, rimane riservata alla legge la disciplina dell'accesso al rapporto di pubblico impiego, delle cause di cessazione dello stesso e delle garanzie del personale in ordine all'esercizio dei diritti fondamentali; nell'ambito dei principi stabiliti dalla legge, rimane riservata agli atti normativi degli enti, secondo i rispettivi ordinamenti, la disciplina relativa alle modalità di conferimento della titolarità degli uffici e alla determinazione ed alla consistenza dei ruoli organici complessivi.

Lo stesso art. 51, al comma successivo, dispone che la responsabilità, le sanzioni disciplinari, il relativo procedimento, la destituzione di ufficio e la riammissione in servizio sono regolati secondo le norme previste per gli impiegati civili dello Stato e prevede, al comma 10, l'istituzione in ogni ente di una "Commissione di disciplina".

Pertanto, le nuove disposizioni in materia di rapporto di lavoro del personale degli enti locali, mentre riconfermano la perfetta equiparazione della disciplina in tema di responsabilità e di sanzioni disciplinari a quella prevista per gli impiegati civili dello Stato e quindi, in virtù dell'estensione di tale normativa, a

tutto il resto del pubblico impiego, superano la normativa generale prevista dalla predetta legge 93/1983 in materia di contrattazione collettiva, prevedendo per gli enti locali quasi "una contrattazione a tutto campo".

Sulla materia della contrattazione é intervenuta anche la legge 12 giugno 1990, n. 146, concernente la regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, la quale innova per quanto attiene al momento della formazione dell'accordo ed all'iter procedurale per il recepimento previsto dalla legge 93/83. In particolare, l'art. 18 elimina l'obbligo ex art. 17 della legge 400/1988 del parere del Consiglio di Stato in sede di deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri del D.P.R. di recepimento degli accordi e introduce un nuovo ed originale meccanismo che coinvolge la Corte dei conti. Il controllo di legittimità esercitato dalla Corte è distinto in due profili di pregnanza, l'uno funzionale e contestuale in qualche modo all'iter procedimentale formativo dell'accordo, l'altro successivo concretantesi in un mero riscontro di conformità, anche attraverso la previsione dell'istituto del silenzio-assenso.

Per quanto riguarda la definizione dei criteri per l'accertamento della maggiore rappresentatività sindacale, introdotti con l'art. 8 dell'accordo intercompartimentale recepito nel D.P.R. 23 agosto 1988, n. 395, con direttiva-circolare del Ministro per la funzione pubblica n. 24518 del 28 ottobre 1988 sono state emanate "regole di indirizzo" per i diversi livelli di contrattazione, definendo soglie minime di consistenza a cui attenersi ai fini del riconoscimento del requisito in parola. In particolare, il relativo accertamento è vincolato al rispetto di precisi canoni e dei seguenti predeterminati parametri di misurazione della consistenza associativa:

- una consistenza pari o superiore al 5% (6% nell'Area medica) dei dipendenti sindacalizzati rilevata in base al numero delle deleghe per la ritenuta sindacale conferite all'Amministrazione;
- una consistenza pari o superiore al 5% (6% nell'Area medica) dei votanti in occasione di elezioni di membri sindacali in Organismi amministrativi previsti dalle leggi vigenti (Commissioni del

- personale, Commissioni di disciplina, Consigli di Amministrazioni e Organismi similari);
- una diffusione territoriale in almeno un terzo delle Regioni e delle Province.

Sono, pertanto, da considerare maggiormente rappresentative le Organizzazioni sindacali che, oltre al requisito della minima diffusione territoriale (1/3), abbiano conseguito anche "o quello collegato alla procedura elettiva o quello attinente alla consistenza associativa rilevata in base alle deleghe conferite alle Amministrazioni dai dipendenti per la ritenuta del contributo sindacale".

Di conseguenza, prima dell'avvio di tutte le trattative si è resa necessaria l'emanazione di decreti del Ministro per la funzione pubblica con i quali sono state individuate, sulla base dei predetti criteri, le Confederazioni e le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative ai fini della partecipazione alle trattative medesime.

Si ritiene opportuno segnalare che, con decisioni n. 901/90, 946/90, 947/90 e 948/90, tutte adottate il 29 maggio 1990 su domanda di appello presentata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso altrettante sentenze del TAR del Lazio pronunciate su ricorsi presentati da varie organizzazioni sindacali, il Consiglio di Stato, nel confermare la legittimità sia dell'art. 8 del DPR 395/1988, sia della direttiva circolare n. 24518/8.93.5 del 28 ottobre 1988, ha precisato che la valutazione della consistenza associativa delle organizzazioni sindacali deve essere effettuata non solo in base agli elementi quantitativi definiti e predeterminati nei valori minimi di sufficienza dalla richiamata direttiva del 28 ottobre 1988 (deleghe, voti e diffusione territoriale), ma anche in base agli elementi qualitativi riconducibili alla specificità ed alla rilevanza professionale dei lavoratori dipendenti, quando tali specificità abbiano un peso determinante nell'ambito del comparto di contrattazione in cui si rinvergono.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha conseguentemente emanato la direttiva circolare n. 72549/8.95.5



dell'11 marzo 1991 che ha regolamentato di nuovo la materia, tenendo conto dei citati pronunciati giurisdizionali.

La direttiva, infatti, ha confermato le modalità di accertamento della maggiore rappresentatività sindacale disposte in via generale dalla previgente direttiva del 28 ottobre 1988, in termini di mera consistenza quantitativa del fenomeno associativo del Sindacato interessato; nel contempo, ha introdotto modalità di ordine particolare per la rilevazione delle specificità e del peso che assumono gruppi di personale in particolari amministrazioni e categorie professionali nell'ambito di singoli comparti di contrattazione.

In sintesi, la direttiva dell'11 marzo 1991, relativamente al riconoscimento della maggiore rappresentatività del sindacato che organizza interessi collettivi di categoria di lavoratori, ha fissato, per tutti i livelli di contrattazione, soglie minime di consistenza associativa (deleghe, voti) gradualmente più elevate di quelle prescritte in via generale e, segnatamente, in misura inversamente proporzionale alla consistenza percentuale dei lavoratori interessati nell'ambito dell'organico del comparto in riferimento.

L'elevazione graduale delle soglie minime richieste non è stata indotta dalla opportunità di accentuare l'effetto selettivo del riconoscimento della maggiore rappresentatività sindacale nei confronti del sindacato esponenziale degli interessi dei lavoratori rientranti in categorie professionali, bensì dalla necessità di richiedere, senza violazione alcuna del principio di uguaglianza, indici quantitativi di rappresentatività particolarmente qualificati a compensazione della minore estensione degli interessi organizzati e della naturale maggiore efficacia dell'azione amministrativa.

La rilevanza di alcune categorie, ai fini in argomento, è stata individuata dalla stessa direttiva dell'11 marzo 1991: si tratta del personale dell'area medica del comparto del servizio sanitario nazionale, in forza della esplicita previsione di cui all'art. 6 del D.P.R. 5 marzo 1986, n. 68, e dei dirigenti dei vari enti ed amministrazioni pubbliche, ricompresi nei comparti di

contrattazione, in considerazione della loro peculiare posizione funzionale e del conseguente esercizio di poteri dell'amministrazione nei confronti dei terzi e dei dipendenti. A scongiurare effetti di eccessiva polverizzazione, tali da sconvolgere l'assetto della rappresentanza degli interessi dei lavoratori compresi nel comparto, negli altri casi la direttiva in argomento ha stabilito condizioni precise, autolimitative della discrezionalità della P.A., perché la particolarità di una categoria possa essere rilevante ai fini del riconoscimento della maggiore rappresentatività del sindacato che organizza esclusivamente gli interessi dei lavoratori in essa compresi.

La direttiva ha riconosciuto, peraltro, l'esistenza nei comparti di contrattazione delle "Regioni - Enti locali" e delle "Aziende" di amministrazioni che costituiscono specifiche articolazioni settoriali con carattere di assoluta peculiarità nell'interno del comparto, tali da attribuire al personale da esse dipendente una collocazione del tutto particolare rispetto al restante personale. A tal fine la direttiva ha vincolato, in tutti i livelli di contrattazione relativi a due comparti citati, il riconoscimento della maggiore rappresentatività sindacale all'accertamento degli elementi prescritti dall'art. 8 del DPR 395/1988 secondo soglie minime di deleghe e di voti gradualmente più elevate rispetto a quelle prescritte in via generale e segnatamente anch'esse in misura inversamente proporzionale alla consistenza numerica percentuale dei dipendenti in organico delle amministrazioni riconosciute come specifiche articolazioni settoriali rispetto a quella complessiva del comparto stesso.

## **2 - Le linee di indirizzo e i contenuti normativi comuni degli accordi sindacali del triennio 1988-1990**

La contrattazione di comparto per il triennio 1988-1990 é stata condotta sulla base delle linee di indirizzo enunciate nell'accordo intercompartimentale recepito con D.P.R. 23 agosto 1988, n. 395, derivanti dagli obiettivi tracciati dal Governo nella Relazione previsionale e programmatica e mirati ad un più proficuo

controllo della spesa pubblica, previa l'acquisizione di un maggior grado di governabilità del costo del lavoro nel pubblico impiego, nonché ad accrescere l'efficienza dei servizi pubblici e la loro efficacia nel soddisfacimento dei bisogni della collettività, per favorire l'incremento di produttività dell'intero sistema economico.

In attuazione di tali linee - di cui si è avuto modo di riferire nella precedente edizione della Relazione - tutti gli accordi concernenti il triennio 1988-1990 recano un insieme di norme di analogo contenuto, le più rilevanti delle quali sono le seguenti.

Anzitutto tutti gli accordi esordiscono, per suggellarne il valore di principio e di programma nei confronti della restante disciplina, con un insieme di previsioni che, oltre a perseguire l'obiettivo della razionalizzazione dell'organizzazione del lavoro per rendere più efficiente e produttiva l'azione della Pubblica Amministrazione, sono volte a migliorare i rapporti delle Amministrazioni con l'utenza prevedendo una serie di misure e di iniziative volte ad agevolare il rapporto corrente tra l'Ente produttore ed erogatore di servizi ed il cittadino, che, come utente, entra in contatto con le predette Amministrazioni.

In particolare, gli accordi in questione prevedono una serie di misure concrete dirette alla tutela degli interessi degli utenti, quali:

- l'istituzione di appositi uffici di pubbliche relazioni, adibiti anche a ricevere reclami e suggerimenti;
- la definizione di appositi progetti finalizzati ad assicurare condizioni di massima trasparenza e di dialogo nel rapporto con gli utenti, ivi compresa la riconoscibilità degli addetti ai servizi;
- la semplificazione della modulistica e la riduzione, ove possibile, della documentazione a corredo delle domande di prestazioni, applicando le norme sull'autocertificazione di cui alla legge 4 gennaio 1968, n. 15 e le istruzioni di cui alla Circolare del Ministro per la funzione pubblica n. 26779 del 20 dicembre 1988, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 7 del 10

- gennaio 1989;
- l'ampliamento degli orari di ricevimento degli utenti per garantire l'accesso degli stessi agli uffici anche nelle ore pomeridiane;
  - l'istituzione di sportelli e servizi polivalenti;
  - il miglioramento della logistica dei locali adibiti al ricevimento degli utenti, ivi compreso l'abbattimento delle barriere architettoniche, al fine di ridurre i tempi di attesa ed i disagi ad essa collegati;
  - l'adeguata formazione del personale addetto al ricevimento degli utenti, da attuare attraverso piani da definire in sede di trattativa decentrata. In particolare, nell'accordo del comparto "Sanità", tenuto conto della specificità di tale comparto, è prevista una formazione che metta in rilievo "il rispetto della dignità umana del malato e dell'utente";
  - il promuovimento da parte delle Amministrazioni di apposite conferenze annuali con le Organizzazioni sindacali e con le Associazioni a diffusione nazionale maggiormente rappresentative degli utenti per esaminare l'andamento dei rapporti con l'utenza, i risultati ottenuti e gli impedimenti riscontrati nell'ottimizzazione del processo di erogazione dei servizi, allo scopo di consentire adeguate iniziative per la rimozione dei predetti ostacoli e per il miglioramento delle relazioni con l'utenza.

Per la prima volta, le associazioni degli utenti vengono coinvolte nella valutazione del funzionamento delle strutture pubbliche, superando in tal modo il concetto di "questioni interne" che finora hanno rivestito le varie procedure, anche negoziali, vigenti in materia.

E' questo un processo che è certamente destinato ad avere ulteriori momenti attuativi, soprattutto con l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n.241, sullo snellimento del procedimento amministrativo e sull'accesso agli atti della Pubblica Amministrazione da parte del cittadino.

Norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali in occasione di conflitti sindacali, ancor prima

dell'entrata in vigore della legge 12 giugno 1990, n. 146, sono state inserite in tutti gli accordi stipulati nella tornata contrattuale, ad eccezione di quello relativo al comparto scuola, definito in concomitanza con la sottoscrizione dell'accordo intercompartimentale.

In ciascun comparto sono stati individuati, in base all'art. 10 del D.P.R. 23 agosto 1988, n. 395, i servizi pubblici essenziali al fine di garantire, anche in occasione di scioperi, l'erogazione delle prestazioni indispensabili per assicurare il rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente tutelati.

A tale scopo, gli accordi demandano alla contrattazione decentrata a livello nazionale la definizione dei contingenti, delle qualifiche e delle professionalità del personale esonerato dallo sciopero per garantire, senza ricorso al lavoro straordinario, la continuità delle prestazioni indispensabili.

In conformità ai predetti accordi decentrati, le Amministrazioni interessate, ogni qual volta viene dichiarato uno sciopero, hanno il compito di individuare i nominativi del personale da includere nei citati contingenti, comunicando tali determinazioni 5 giorni prima della data di effettuazione dello sciopero al personale interessato ed alle Organizzazioni sindacali. I dipendenti così individuati sono esonerati dallo sciopero ed hanno diritto di esprimere, entro 24 ore dalla ricezione della comunicazione, la volontà di aderire allo sciopero chiedendo la conseguente sostituzione, nel caso sia possibile.

Conformemente, peraltro, all'analogha disposizione contenuta nella legge 146/90 i servizi pubblici essenziali debbono essere garantiti anche durante il periodo necessario per pervenire alla definizione degli accordi decentrati di cui sopra.

Anche in tema di garanzie dei servizi minimi essenziali in occasione di scioperi, le relative norme inserite negli accordi sindacali del pubblico impiego hanno costituito, in anticipo rispetto alla legge sulla regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, una prima seria risposta per affrontare concretamente il problema della conflittualità nel settore della produzione ed erogazione dei servizi pubblici.

Dei servizi essenziali, nell'ambito dei quali dovrà essere garantita la continuità delle prestazioni indispensabili, individuati in ciascun accordo sindacale del triennio 1988-1990, compresi quelli del comparto ricerca che hanno formato oggetto di apposito protocollo del 15 maggio 1990, si è ampiamente riferito nella precedente edizione della Relazione.

Per quanto riguarda la struttura retributiva, tra le sue componenti viene in rilievo quella attinente al "salario di produttività", la cui corresponsione è collegata direttamente ai risultati conseguiti rispetto ad obiettivi prefissati.

A tal fine è prevista la costituzione di un apposito fondo, denominato "Fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi", mediante versamento dell'80% del precedente fondo per la produttività incrementato da un ulteriore 0,65% e dalle "economie di gestione" conseguenti a riduzioni di spese di funzionamento eventualmente realizzate dalle singole Amministrazioni.

Nel nuovo Fondo confluisce altresì tutto il c.d. "accessorio", in modo da formare un'unica massa salariale da utilizzare, previa contrattazione decentrata, per rispondere alle specifiche "strategie" delle Amministrazioni, volte al miglioramento della efficienza dei servizi e per incentivare e premiare quindi i dipendenti che contribuiscono di più e meglio al raggiungimento di tale obiettivo. Si vuole evitare in tal modo, la "distribuzione a pioggia" finora praticata nella maggior parte dei casi, che ha soltanto contribuito all'appiattimento salariale.

Alla contrattazione decentrata è poi demandata l'individuazione dei criteri, delle modalità e della periodicità per la corresponsione del compenso, sulla base della partecipazione al progetto, della qualità dei servizi prodotti, della professionalità del personale utilizzato e della verifica motivata del conseguimento degli obiettivi da parte delle singole Amministrazioni attraverso nuclei di valutazione anche esterni.

Per il Comparto "Sanità" e per la relativa "Area Medica", accanto al fondo "per obiettivi", è previsto un altro istituto di incentivazione di parte del personale legato al plus orario per lo svolgimento di compiti istituzionali; tale istituto

trae origine dalle c.d. "compartecipazioni" di cui agli art. 60 e seguenti del D.P.R. 348/83 ed agli artt. 66 e seguenti del D.P.R. 270/87. Entrambi gli istituti mirano a ridurre il ricorso alla medicina convenzionata esterna con lo scopo di rendere il Servizio Sanitario Nazionale competitivo con il servizio privato.

In prosecuzione, poi, del processo di riapertura del ventaglio retributivo avviato nel precedente triennio contrattuale, con gli accordi del triennio 1988-1990 si è provveduto a rivalutare ulteriormente le professionalità più elevate.

In materia di ordinamento professionale, sono stati tenuti in adeguata considerazione i profili professionali c.d. strategici, per alcuni dei quali è stata prevista una corretta risposta in termini economici (come ad esempio per gli infermieri del comparto Sanità), mentre per altri è stata introdotta una nuova definizione e specificazione, come in particolare per i profili professionali per il settore informatico, anche in relazione al grosso impegno a cui è chiamato tale settore per il miglioramento ed il potenziamento dei servizi pubblici

Ai fini della contrattazione decentrata, si è provveduto a definire puntualmente materie, tempi, modalità e titolari della contrattazione stessa, stabilendo anche una sessione unica negoziale sia per il livello nazionale che per quello locale.

Alle realtà proprie dei vari comparti infine sono state adeguate le norme recate dall'accordo intercompartimentale per il triennio 1988-1990, in materia di parità uomo-donna, tutela dei dipendenti in particolari condizioni psico-fisiche, copertura assicurativa, diritto allo studio, missione, etc.

### 3 - Gli accordi di comparto del triennio 1988-1990.

#### a) - Comparto del personale degli enti pubblici non economici.

L'accordo relativo al comparto del personale degli enti pubblici non economici - i cui contenuti sono stati riportati già nella Relazione concernente l'anno 1989 - è stato recepito con D.P.R. 13 gennaio 1990, n. 43, pubblicato nel supplemento ordinario

della Gazzetta Ufficiale n. 115 del 19 maggio 1990.

In sede di riscontro di legittimità, la Corte dei conti non aveva ammesso a registrazione alcuni punti dell'accordo recepito. Il Governo, tuttavia, al fine di mantenere gli impegni assunti in sede di negoziazione, ha fatto ricorso, da un lato, alla richiesta di registrazione con riserva (tutela dei dipendenti in particolari condizioni psico-fisiche; modalità di finanziamento del Fondo per il miglioramento dell'efficienza degli Enti) e, dall'altro, alla decretazione di urgenza (ordinamento professionale) più volte reiterata - DD.LL. 26 marzo 1990, n. 60; 25 maggio 1990, n. 125; 24 luglio 1990, n. 200 e 22 settembre 1990, n. 264, di contenuto pressocché analogo, non convertiti per decorrenza dei termini costituzionali - e da ultimo con D.L. 24 novembre 1990, n. 344, convertito in legge 23 gennaio 1991, n. 21.

Con circolare dell'11 luglio 1990, n. 53669/400.2.2 sono state impartite direttive agli enti pubblici non economici per la celere definizione, anche sulla base della sopravvenuta normativa legislativa recata dalla legge 12 giugno 1990, n. 146, degli accordi decentrati relativi alla disciplina pattizia attinente alla individuazione delle misure e delle procedure dirette a garantire, in costanza di sciopero, l'erogazione delle prestazioni indispensabili per assicurare il contenimento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona.

Con successiva circolare del 13 novembre 1990, n. 57362-400.2.2 i predetti Enti sono stati sollecitati a definire gli accordi di cui sopra.

#### b) Comparto del personale dei Ministeri

L'accordo per il Comparto del personale dei Ministeri è stato recepito con D.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44, pubblicato sul supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale n. 115 del 19 maggio 1990.

Anche di questo accordo - i cui contenuti sono stati riportati nella precedente Relazione - in sede di riscontro di



legittimità la Corte dei Conti non ha ammesso a registrazione alcuni punti, per i quali il Governo, al fine di mantenere gli impegni assunti in sede di negoziazione, ha fatto ricorso alla registrazione con riserva (modalità di finanziamento del Fondo per il miglioramento dei servizi; tutela dei dipendenti in particolari condizioni psico-fisiche).

Con circolare dell'11 luglio 1990, n. 53670/400.2.1 sono state impartite direttive per la celere definizione, anche sulla base della sopravvenuta normativa legislativa recata dalla legge 12 giugno 1990, n. 146, degli accordi decentrati relativi alla disciplina pattizia attinente alla individuazione delle misure e delle procedure dirette a garantire, in costanza di sciopero, l'erogazione delle prestazioni indispensabili per assicurare il contenimento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona.

Con successiva circolare del 13 novembre 1990, n. 57361/400.2.1 le Amministrazioni sono state sollecitate a definire gli accordi di cui sopra.

c - Comparto del personale delle regioni e degli enti locali

Si premette che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 1003 del 12-27 ottobre 1988, ha statuito che, ai sensi dell'art. 6 della legge 93/1983, il recepimento dell'accordo di comparto, per la parte concernente il personale regionale, sia disposto con provvedimento legislativo delle singole regioni, ritenendo pertanto illegittimo l'inserimento nel decreto del Presidente della Repubblica, anche se a fini meramente conoscitivi, di disposizioni dirette al personale regionale.

Pertanto, l'ipotesi di accordo del comparto "Regioni-Enti Locali" è stata articolata in due parti: la prima, destinata ad essere recepita nel decreto del Presidente della Repubblica, concernente il personale dipendente dagli Enti locali territoriali, i loro Consorzi, le Camere di commercio, etc.; la seconda, destinata alla semplice pubblicazione per notizia sulla Gazzetta Ufficiale, concerne il personale dipendente dalle Regioni

e dagli Enti ad esse comunque collegati.

L'accordo, delle cui fasi procedurali e dei cui contenuti si è riferito nella precedente relazione, è stato recepito nel D.P.R. 3 agosto 1990, n. 333, pubblicato sul supplemento ordinario della G.U. n. 270 del 19 novembre 1990.

Anche su tale accordo, non registrato in un primo tempo dalla Corte dei conti, il Consiglio dei Ministri il 16 ottobre 1990 ha dovuto deliberare la richiesta di registrazione con riserva.

Per le parti dell'accordo non recepite nel predetto decreto, in conformità al parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato, il Governo ha fatto ricorso più volte allo strumento del decreto-legge che, nella sua ultima edizione, D.L. 24 novembre 1990, n. 344, è stato convertito nella legge n. 21 del 23 gennaio 1991.

Con circolare del 19 dicembre 1990, n. 59805-400.2.3 sono state impartite direttive agli Enti locali per la celere definizione, anche sulla base della sopravvenuta normativa recata dalla legge 12 giugno 1990, n. 146, degli accordi decentrati relativi alla disciplina pattizia attinente all'individuazione delle misure e procedure dirette a garantire, in costanza di sciopero, l'erogazione delle prestazioni indispensabili per assicurare il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona.

In particolare, per le autonomie locali, è stata richiesta l'inclusione, nelle norme pattizie, delle previsioni attinenti all'individuazione dell'istruzione pubblica, quale servizio pubblico essenziale, e delle attività relative agli asili nido, scuole materne ed elementari quali prestazioni indispensabili da garantire in costanza di sciopero. Ciò in quanto l'ipotesi di accordo poi recepita nel D.P.R. n. 333/90 era intervenuta anteriormente alla citata legge n. 146/90, la quale all'art. 1 lett.(d) ha incluso tra i servizi pubblici essenziali quello riguardante l'istruzione pubblica.

d) Comparto del personale delle aziende e delle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo.

L'accordo, delle cui fasi procedurali e dei cui contenuti si è riferito nella precedente edizione della Relazione, è stato recepito nel D.P.R. 4 agosto 1990, n. 395, registrato alla Corte dei conti con riserva il 15 novembre 1990 e quindi pubblicato sul supplemento ordinario alla G.U. n. 271 del 20 novembre 1990.

Come per gli altri comparti, sulla base di impegni assunti dal Governo con le OO.SS., per le parti non recepite nel decreto presidenziale e in particolare per le norme riguardanti l'inquadramento nella IX qualifica funzionale di talune categorie di personale, si è fatto ricorso alla decretazione d'urgenza confluita da ultimo nel più volte citato D.L. n. 344/90, convertito in legge n. 21/91.

Anche per questo comparto, con circolare del 19 dicembre 1990 n. 59816-400.2.4 sono state impartite direttive per la celere definizione, anche sulla base delle norme della sopravvenuta legge 12 giugno 1990, n. 146, degli accordi decentrati relativi alla disciplina pattizia attinente all'individuazione delle misure e procedure dirette a garantire, in costanza di sciopero, l'erogazione delle prestazioni indispensabili per assicurare il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti delle persone.

e) Comparto del personale non docente delle Università

L'accordo concernente il personale non docente delle Università - delle cui fasi procedurali e dei cui contenuti si è riferito nella precedente Relazione - è stato recepito nel D.P.R. 3 agosto 1990, n. 319, registrato alla Corte dei conti in data 4 ottobre 1990, ad eccezione degli art. 11, comma 2, e 13, comma 3 e 4. Sui predetti articoli, su richiesta del Consiglio dei Ministri, è intervenuta la registrazione con riserva e, di conseguenza, il citato D.P.R. n. 319/90 è stato integralmente pubblicato sul supplemento ordinario della G.U. n. 264 del 12 novembre 1990.

Anche in questo caso, le norme non recepite nel citato D.P.R. sono confluite nel D.L. 264/90 e nel successivo D.L. n.

344/90, convertito in legge n. 21/91.

Con circolare del 19 dicembre 1990, n. 59815-400.2.8, sono state impartite direttive alle Università per la celere definizione, anche sulla base della sopravvenuta normativa recata dalla legge 12 giugno 1990, n. 146, degli accordi decentrati relativi alla disciplina pattizia attinente all'individuazione delle misure e procedure dirette a garantire, in costanza di sciopero, l'erogazione delle prestazioni indispensabili per assicurare il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona.

f) Comparto del personale del servizio sanitario nazionale e relativa "area medica"

Il decreto recettivo dell'accordo per il comparto del servizio sanitario nazionale, dei cui contenuti si è riferito nella precedente edizione della Relazione, non è stato in un primo tempo, dalla sezione di controllo della Corte dei conti, ammesso a registrazione ai sensi dell'art. 25, 3° comma, lett. A) del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, per illegittimità della norma di copertura finanziaria, con il conseguente annullamento dello stesso regolamento di recepimento.

Dopo che con D.L. n. 326 del 13 novembre 1990 (successivamente convertito con modificazioni in legge 12 gennaio 1991, n.4) è stata disposta la copertura finanziaria degli oneri recati dall'accordo si è provveduto a una nuova stesura della norma di cui sopra ed al recepimento dell'accordo sindacale nel D.P.R. 28 novembre 1990, n. 384, del quale si è dovuto chiedere la registrazione con riserva alla Corte dei conti.

Intanto, con D.L. 264/90, reiterato con il D.L. 24 novembre 1990; n. 344, convertito con modificazioni in legge 23 gennaio 1991, n. 21 è stata disposta l'erogazione di acconti, nonché, sulla base degli impegni assunti dalla delegazione di parte pubblica in occasione della sottoscrizione dell'ipotesi di accordo, una riserva di posti, nei vari concorsi di assunzione, in favore del personale già in servizio.

g) Comparto del personale delle istituzioni e degli enti di ricerca

Le trattative per l'accordo riguardante il personale dipendente dalle istituzioni e dagli enti di ricerca, quali definiti attraverso l'articolo 9 della legge 9 maggio 1989, n. 168, si sono concluse con la sottoscrizione, il 14 novembre 1990, di un'ipotesi di accordo fra la delegazione di parte pubblica e quella sindacale.

Sull'iter formativo hanno trovato applicazione per la prima volta le disposizioni recate dalla legge 12 giugno 1990, n. 146, modificative di quelle della legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93. In virtù di tali disposizioni, con deliberazione 6 dicembre 1990, la Sezione di controllo della Corte dei conti ha formulato talune osservazioni sulla predetta ipotesi di accordo.

Il 10 gennaio 1991, le delegazioni trattanti, non condividendo le osservazioni della Corte dei conti, hanno confermato l'ipotesi di accordo sottoscritta il 14 novembre 1990, di cui il Consiglio dei Ministri ha deliberato il recepimento mediante il D.P.R. 12 febbraio 1991, n. 171; avendo la Corte dei conti rifiutato il visto, il 26 marzo 1991 il Consiglio dei Ministri ne ha richiesto la registrazione con riserva.

Hanno anche riguardato il comparto in argomento sia il D.L. 24 novembre 1990, n. 344, convertito con modificazioni in legge 23 gennaio 1991, n. 21, per quanto riguarda la corresponsione di acconti al personale, sia il D.L. 13 novembre 1990, n. 326, concernente disposizioni urgenti per l'attuazione dei rinnovi contrattuali 1988-90 (copertura degli oneri finanziari), convertito, con modificazioni, nella legge n. 4 del 12 gennaio 1991.

La disciplina recata da tale accordo - il primo sottoscritto dopo l'entrata in vigore della legge 9 maggio 1989, n. 168, istitutiva del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica - presenta un contenuto fortemente innovativo rispetto alla precedente normativa.

Al riguardo si rammenta che la citata legge n. 168/1989

(art. 9), oltre a prevedere talune modifiche procedurali in ordine alla esecutività delle norme contrattuali, ha assoggettato a contrattazione anche lo "stato giuridico" di tutto il personale - compresa la dirigenza - degli enti del comparto, in ciò superando gli "ordinari" limiti della stessa contrattazione collettiva nel pubblico impiego indicati dalla legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93.

Si sottolinea, poi, come i nuovi limiti della contrattazione abbiano consentito di attribuire maggiore armonia al "sistema" già delineato dall'accordo del precedente triennio recepito nel D.P.R. 28 settembre 1987, n. 568, in quanto è stato possibile affrontare direttamente e risolvere in forma adeguata, gli aspetti attinenti allo stato giuridico in precedenza risolti essenzialmente con istituti di carattere economico (es. la carriera dei ricercatori viene ora sviluppata in distinti livelli e non attraverso le c.d. "fasce" di uno stesso livello).

Circa i contenuti, si premette che, conformemente ai principi guida della politica contrattuale per il triennio 1988-90, anche l'accordo concernente il personale delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione reca un insieme di norme di contenuto analogo agli accordi degli altri comparti..

Tra le più rilevanti si cita il miglioramento dei rapporti tra Amministrazione e cittadino, al qual fine, nell'ambito delle iniziative per razionalizzare l'erogazione dei servizi, è prevista la predisposizione di appositi progetti volti, in particolare, ad assicurare condizioni di massima trasparenza e di dialogo nel rapporto con gli utenti, ivi compresa la riconoscibilità degli addetti ai servizi.

E' prevista, altresì, per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi istituzionali, la costituzione presso ciascun Ente di un "fondo per il miglioramento dell'efficienza", alimentato dagli importi precedentemente corrisposti a vario titolo al personale dipendente, dallo 0,80% del monte salari previsto dal precedente accordo per il fondo di produttività e da un importo pari al 30% dei ricavi netti derivanti dalla stipulazione di contratti e convenzioni di ricerca e

consulenza.

Le disponibilità di detto fondo sono destinate alla copertura finanziaria di ogni forma di compenso accessorio, privilegiando gli emolumenti correlati alla realizzazione di piani e progetti specifici, a cui resta riservato il 30% dell'ammontare complessivo del fondo stesso. La determinazione dei criteri per la gestione del fondo anzidetto é demandata alla contrattazione decentrata a livello nazionale, fermi restando, in ogni caso, gli importi dell'indennità di incentivazione (la c.d. "quattordicesima") già prevista dall'art. 29 del D.P.R. 568/87.

L'accordo reca quindi una disciplina omogenea per tutti gli Enti del comparto in materia di ordinamento delle carriere del personale. Le norme dell'accordo sono destinate al personale di tutti gli enti ed istituzioni del comparto, compreso - con l'eccezione di talune limitate figure professionali rivestenti particolari posizioni - quello degli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria e delle Stazioni sperimentali dell'industria, in ordine ai quali, in passato, a causa della loro particolare collocazione ordinamentale, erano insorti non poche dubbi e difficoltà, il cui superamento, reso possibile anche dai nuovi limiti della contrattazione del comparto, ha comunque richiesto laboriose trattative.

Con l'accordo in argomento, poi, é proseguito il processo di assimilazione del trattamento normativo e retributivo del personale ricercatore del comparto con quello dei docenti e dei ricercatori dell'Università e sono stati previsti specifici e distinti profili per il personale di alta qualificazione tecnico-professionale, con uno sviluppo di carriera in tutto identica a quello del ruolo dei ricercatori.

Per la dirigenza amministrativa é stata prevista l'istituzione di un'indennità di funzione - di importo rapportato a quello dello stipendio iniziale di livello secondo coefficienti varianti da 0,1 a 0,8 - in luogo delle incentivazioni previste dall'accordo, ivi compreso il compenso per lavoro straordinario.

Sono state, altresì, ricollocate, nell'ambito dei vari livelli, le specifiche professionalità del personale interessato,

procedendo ad una sostanziale riduzione del numero dei profili professionali - seppure articolati in più livelli - e ciò allo scopo di meglio corrispondere alle esigenze funzionali degli Enti e, nel contempo, alle legittime aspettative di detto personale. In tale ambito si segnala, in particolare, la istituzione del nuovo profilo di collaboratore tecnico degli Enti di ricerca - IV livello (corrispondente al precedente IX livello) mentre, in passato, per il preesistente corrispondente profilo di specialista tecnico E.R. (VIII livello) era previsto unicamente - nei limiti indicati dall'art. 20, comma 6, del D.P.R. 568/87 - l'attribuzione di una maggiorazione economica pari alla differenza dei valori stipendiali del livello di appartenenza (VIII) e quello superiore (IX).

In alternativa alla normativa attuale, è prevista - contestualmente ad un adeguamento degli importi precedenti fissati - la possibilità di estendere al personale di tutti gli Enti del comparto le disposizioni sui benefici di natura assistenziale e sociale contenute negli artt. 59 del D.P.R. 16 ottobre 1979, n.509, e 28 del D.P.R. 25 giugno 1983, n. 346.

#### 4) Gli aspetti microeconomici e i riflessi sul bilancio dello Stato

Per quanto attiene ai trattamenti stipendiali ed ai benefici economici complessivi previsti dai vari accordi è da sottolineare la costante opera, svolta dal Dipartimento della funzione pubblica, di perequazione e di riapertura del ventaglio retributivo a favore delle più elevate professionalità.

Quanto sopra può essere meglio compreso attraverso le tabelle di sintesi (tab. 1 e 2), che operano confronti diretti tra i comparti, per ciascuna qualifica funzionale, anche se a circa dieci anni dalla loro introduzione le qualifiche funzionali, che avrebbero dovuto costituire una sorta di gabbia inossidabile, sempre meno rappresentano un'uguaglianza oggettiva e retributiva di mansioni svolte e ciò, precipuamente, per il modo completamente errato con cui sono state applicate, specie nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato, con tutti gli effetti di trascinamento nei confronti delle altre Amministrazioni.



La tornata contrattuale 1988-90 ha fatto registrare un maggior onere, rispetto alle previsioni, di circa 1.330 miliardi di lire nel triennio, oltre a circa 270 miliardi per oneri sociali.

Tale maggior onere è stato determinato in particolare per gli accordi relativi ai comparti "Enti locali" (+558 miliardi), "Sanità" (+158 miliardi), nonché al settore dei militari (+364 miliardi) e della polizia di Stato con i relativi corpi militarmente ordinati (+174 miliardi).

Lo "splafonamento" - dovuto anche alle previsioni fondate su dati di riferimento non completamente aggiornati (bilanci contabili relativi all'anno 1987) - è stato contenuto nei limiti sopra specificati con una opportuna manovra di scaglionamento degli oneri contrattuali nel triennio di riferimento; il regime, infatti, è stato previsto al 1° luglio 1990 per gli istituti economici aventi carattere stipendiale e all'ultimo trimestre del 1990 per gli istituti economici aventi carattere accessorio.

Più pesante è, viceversa, l'effetto di trascinamento sul 1991, valutato in 4.800 miliardi circa, di cui 1.000 per oneri sociali.

In tale anno i maggiori oneri, al netto degli oneri sociali, sono dovuti in principal modo ai comparti "Sanità" (+2.142 miliardi), "Enti locali" (+798 miliardi), "Aziende autonome" (+256 miliardi), "Università" (+78 miliardi), nonché al settore della Polizia di Stato (+300 miliardi) ed ai Militari (+262 miliardi).

La tabella 3 dà dimostrazione degli oneri complessivi assunti, al lordo degli oneri riflessi, e dei relativi mezzi di copertura, mentre la successiva tabella 4 riporta i mezzi di copertura autorizzati legislativamente.

Particolare attenzione merita l'analisi degli oneri assunti contrattualmente articolati per istituto finanziario, rispettivamente per il triennio contrattuale 1988-90 e per l'anno 1991 (anno di regime).

Un primo bilancio sulla destinazione degli oneri assunti contrattualmente è stato fatto nelle tabelle 5 e 6, distintamente per il triennio 1988-90 e per il 1991 (primo anno di

regime).

In particolare, per quanto riguarda il triennio (tab. 5) é possibile notare che la spesa sostenuta per i rinnovi dei contratti dei dipendenti pubblici - compreso il comparto Scuola (che ha seguito regole del tutto diverse dal restante pubblico impiego) - é destinata per il 61% a finanziare l'innalzamento dei nuovi tabellari, per quasi il 24% a remunerare anzianità, per oltre il 12% ad incrementare indennità, per lo 0,6% é volta a compensare l'esperienza professionale acquisita, per l'1% é legata ad obiettivi di produttività che si andranno a realizzare, per lo 0,9% a finanziare passaggi di livello connessi ad un nuovo assetto ordinamentale ed infine per lo 0,5% a finanziare livelli differenziati di professionalità.

Quindi, in sostanza, i flussi di spesa sono finalizzati a compensare una struttura retributiva nuova: l'anzianità perde peso, vengono avanti retribuzioni diversificate a seconda delle funzioni.

Peraltro, se si esaminano i flussi finanziari per istituto economico-retributivo derivanti dall'applicazione dei contratti, a prescindere dalle decorrenze temporali ossia se si fa riferimento al regime annuale, la tendenza evidenziata appare ancora più netta (tab. 6).

Infatti, l'anzianità assorbe meno del 18% delle risorse, i compensi destinati ad incrementare la produttività salgono al 2%, il finanziamento di un nuovo assetto ordinamentale passa dallo 0,5% al 3,2%, i nuovi tabellari, ossia la parte fissa e ricorrente della retribuzione, assorbono circa il 59% delle risorse, mentre salgono a quasi il 17% le risorse destinate ad alimentare indennità specifiche della condizione lavorativa.

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 1

LIV.	STIPENDI ANNUI LORDI (in migliaia di lire)										
	scuo- la (1)	enti pubbl.	mini- steri locali	enti aziende auton.	univer- sità	sanità	picer- ca	polizia			
1^	---	6.081	6.081	6.081	6.081	6.081	6.081	---	---	---	---
2^	---	6.981	7.041	6.981	6.981	7.131	7.131	---	---	---	---
3^	7.212	7.981	8.181	8.182	7.981	8.181	7.981	---	---	---	---
4^	9.396	9.031	9.181	9.505	9.331	9.181	9.031	9.031	9.031	9.031	9.031
5^	12.360	10.081	10.521	10.714	10.381	10.521	10.081	10.081	10.081	10.081	10.081
6^	12.360	11.331	11.631	11.617	11.331	11.631	11.331	11.331	11.331	11.331	11.331
7^	14.340	13.331	13.631	13.550	13.431	13.631	13.331	13.331	13.331	13.331	13.331
8^	17.964	15.531	15.531	15.531	15.531	15.531	15.531	15.531	15.531	15.531	15.531
9^	24.552	18.071	18.071	18.071	18.071	18.071	18.071	18.071	18.071	18.071	18.071
10^	---	19.081	---	25.211	---	24.031	25.211	24.120	---	---	---
11^	---	---	---	33.593	---	---	33.593	33.981	---	---	---
12^	---	---	---	---	---	---	---	47.591	---	---	---

(1) - compresa l'indennità di funzione.



## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 3

RINNOVI CONTRATTUALI DEL PUBBLICO LAVORO: Oneri per gli anni 1990-1991 e relativi mezzi di copertura (valori in miliardi di lire)

COMPARTI O SETTORI	Oneri 1990 e relativi mezzi di copertura										Oneri 1991 e relativi mezzi di copertura				
	anticipi (a)					S A L D I					Cap. 6868 1991	Maggior da finanz.	Economie mobilità	Aumenti compresi nei trasferim.	Totale 91
	Cap. 6868 1989	Cap. 6868 1990	Cap. 6868 1989	Cap. 6868 1990	Maggior da finanz.	Economie mobilità	Aumenti compresi nei trasferim.	Totale 88-90	Cap. 6868 1991	Economie mobilità					
Ministeri	0	0	528	690	0	220	0	1.430	1.014	220	0	1.234			
Enti locali (b)	1.156	460	0	1.693	0	345	340	4.002	2.077	270	630	3.705			
Aziende autonome	0	635	0	707	0	100	0	1.522	1.295	100	0	1.475			
Università	0	115	0	166	0	0	0	281	265	0	0	265			
Polizia	0	417	0	1.266	0	0	0	1.683	1.504	0	0	1.504			
Militari	0	222	0	774	0	0	0	996	874	0	0	874			
Sanità	1.058	768	0	142	1.616	185	503	4.272	1.734	150	4.225	6.109			
Ricerca	0	43	0	60	0	0	0	103	133	0	0	133			
In complesso	2.214	2.660	528	5.498	1.616	930	851	14.297	9.696	820	630	15.379			

(a) - Corresponsione del 40% degli arretrati fino al 23/2/90; corresponsione, a decorrere dall'1/3/90, del 50% dei benefici stipendiali a regime. Per Militari e Polizia sono i benefici maturati dall'1/7/88 al 31/12/89.

(b) - Per gli Enti locali non è compreso l'onere relativo alle Camere di Commercio: 46 mld. per il periodo 88-90; 41 mld. per il 1991.

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 4

RINNOVI CONTRATTUALI DEL PUBBLICO IMPIEGO: CAP. 6060 - Mezzi di copertura legislativamente autorizzati (valori in mld)

DISPOSIZIONI LEGISLATIVE	1989		1990		1991	
	Autorizzazio- ni disposte	Utilizzi	Autorizzazio- ni disposte	Utilizzi	Autorizzazio- ni disposte	Utilizzi
<b>LEGGE FINANZIARIA 1988</b> (L.11/3/88, n. 67)	600		1.000		1.000	
- L.254/88 (IX qual.funz.)		80		29		29
- DPR 395/88 (Acc.intercomp.)		0		91		91
- D.L.323 convertito L.426/88		504		776		776
<b>LEGGE FINANZIARIA 1989</b> (L.24/12/88, n. 541)	2.742		4.570		4.570	
- L.63/89 (pers.tec.univers.)		16		16		16
<b>LEGGE FINANZIARIA 1990</b> (L.27/12/89, n. 407)	0		3.500		5.000	
<b>D.L.22/5/90, n. 120</b>	0		1.534		4.017	
- Accordo Ministeri		520				
- anticipi (D.L.123/90)		2.214		2.660		
- restanti Accordi				7.114		13.875
- IX qualifica						0
- Dirigenti				210		405
- Pensionati				50		87
<b>TOTALI</b>	<b>3.342</b>	<b>3.342</b>	<b>10.604</b>	<b>10.954</b>	<b>14.587</b>	<b>15.287</b>
riduz.copertura Acc.Aziende			350		700	

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 5

Articolazione dell'onere contrattuale per destinazione (valori in miliardi di lire)

A N N I '88 - '90

Comparti	oneri assunti per						in complesso
	nuovi stipendi	anzianità	esperienza profess.le	produttività	nuovo ordinamento	livelli differ.ti	
<b>a) contratti rinnovati</b>							
Ministeri	996,7	140,6	82,4	27,6			1.247,2
Enti pubblici	290,6	54,9	8,5	7,3	3,2		364,4
Enti locali	2.468,9	433,4		75,3	14,4	53,6	3.103,3
Aziende	1.945,1	183,6	28,4	31,2			1.320,3
Sanità	2.474,1	526,3		46,4	70,9		3.206,2
Ricerca	61,3	17,0	0,4		5,5		84,2
Scuola	4.090,1	3.548,1					2.336,3
Università	192,6	34,6	6,2	5,7			4,5
<b>Totale</b>	<b>12.419,3</b>	<b>4.938,5</b>	<b>126,0</b>	<b>193,4</b>	<b>93,9</b>	<b>53,6</b>	<b>2.599,0</b>
<b>oneri sociali</b>	<b>2.675,0</b>	<b>906,1</b>	<b>20,5</b>	<b>48,5</b>	<b>28,1</b>	<b>16,1</b>	<b>430,4</b>
<b>COMPLESSO</b>	<b>15.095,1</b>	<b>5.844,6</b>	<b>146,5</b>	<b>242,0</b>	<b>121,9</b>	<b>69,7</b>	<b>3.029,4</b>
<b>composizione %</b>	<b>61,5%</b>	<b>23,8%</b>	<b>0,6%</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,3%</b>	<b>12,3%</b>

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6

Articolazione dell'onere contrattuale per destinazione (valori in miliardi di lire)

A. N. N. O. 1991

Comparti	oneri assunti per						in	
	nuovi stipendi	anzianità	esperienza profess.le	produttività	nuovo ordinamento	livelli differ.ti	indennità varie	complesso
a) contratti rinnovati								
Ministeri	872,2	49,0	81,9	47,3				1.070,4
Enti pubblici	254,7	26,5	3,8	12,5	5,9			303,3
Enti locali	2.171,8	216,7		129,1	46,7	174,2	173,0	2.911,5
Aziende	933,2	91,8	92,4	57,9			104,3	1.279,5
Sanità	2.649,1	408,3		86,2	460,6		1.095,1	4.699,3
Bierca	68,0	19,9	0,7		12,8			101,4
Scuola	3.200,5	2.322,2					1.563,0	7.085,7
Università	167,0	17,3	20,3	10,5			14,7	229,8
<b>Totale</b>	<b>10.316,5</b>	<b>3.171,8</b>	<b>199,1</b>	<b>343,4</b>	<b>525,9</b>	<b>174,2</b>	<b>2.950,1</b>	<b>17.681,1</b>
<b>oneri sociali</b>	<b>2.332,1</b>	<b>583,1</b>	<b>31,1</b>	<b>86,0</b>	<b>157,5</b>	<b>52,3</b>	<b>637,5</b>	<b>3.879,5</b>
<b>COMPLESSO</b>	<b>12.648,6</b>	<b>3.754,9</b>	<b>230,1</b>	<b>429,5</b>	<b>683,4</b>	<b>226,5</b>	<b>3.587,6</b>	<b>21.560,6</b>
<b>composizione %</b>	<b>58,7%</b>	<b>17,4%</b>	<b>1,1%</b>	<b>2,0%</b>	<b>3,2%</b>	<b>1,1%</b>	<b>16,6%</b>	<b>100,0%</b>



**L'ATTIVITA' ISPETTIVA**

L'attività svolta nel 1990 dagli ispettori in servizio presso il Dipartimento della funzione pubblica, oltre all'assolvimento dei compiti istituzionali che riguardano la verifica della corretta applicazione degli accordi collettivi presso le Amministrazioni (Stato, Regioni, Comuni, Province, U.S.L. e altri enti pubblici non a carattere economico) è stata indirizzata in gran parte ad accertare se le Amministrazioni dello Stato, gli Enti pubblici non economici e, in particolare, gli Enti locali avessero attivato o meno le procedure previste dal D.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325, concernente la mobilità del personale nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

L'impiego degli ispettori in tali incombenze è stato motivato dalle aspettative legate all'attuazione di detta normativa, finalizzata a contenere la spesa pubblica mediante l'utilizzazione di personale in esubero in talune amministrazioni per la copertura di posti vacanti in altre.

Invero, non si è trattato di ispezioni a carattere repressivo, ma di verifiche a carattere conoscitivo intese a sollecitare a titolo di collaborazione e consulenza gli organi preposti all'attuazione della normativa in parola, tant'è che, talvolta, le ispezioni sono state richieste dalle stesse Amministrazioni.

Con tali finalità, le visite ispettive sono state effettuate presso quelle Amministrazioni che avevano comunicato la disponibilità di un maggior numero di posti da porre in mobilità e che avevano ricevuto il maggior numero di domande di aspiranti alla mobilità medesima.

Nel rispetto di tale scelta operativa, sono state effettuate le seguenti verifiche in:

- 6 comuni capoluoghi di regione: Milano, Genova, Roma, Macerata, Pesaro, Potenza;
- 6 comuni capoluoghi di provincia: Novara, Bergamo, Vicenza, Ascoli Piceno, Brindisi;
- 5 comuni non capoluogo: Subiaco, Fiuggi, Roccaraso, Consorzio

degli Aurunci, S. Giorgio a Cremano;

- 4 amministrazioni provinciali: Genova, Frosinone, Napoli, L'Aquila.

Dalle verifiche effettuate è emerso che taluni enti non avevano nemmeno attivato le procedure per la mobilità, disattendendo del tutto la normativa in materia, mentre altre Amministrazioni avevano interpretato la normativa in termini estremamente restrittivi, respingendo pertanto un elevato numero di domande e mostrando in tal modo palese disinteresse all'attuazione della normativa in questione, con il chiaro intendimento degli amministratori di gestire in prima persona l'assunzione del personale.

Per quanto riguarda l'attività d'istituto, sono state effettuate diverse ispezioni presso gli enti di seguito indicati:

- ERSAC - Ente di riforma della regione Campania - concorsi effettuati in contrasto con la normativa regionale;
- Comune di Venezia - riconoscimento anzianità pregresse ex art. 41 D.P.R. 347/83;
- Comunità Montana di Isernia - inquadramento del personale ex art. 40 D.P.R. 347/83;
- U.S.L. n. 51 di Novara - trattamento accessorio al personale medico - plus orario;
- U.S.L. di S. Giuseppe Vesuviano - sui flussi di spesa a seguito di richiesta del Ministero del bilancio;
- U.S.L. n. 2 di Campisalentini (LE) - sui flussi di spesa a seguito di richiesta del Ministero del bilancio;
- U.S.L. n. 36 di Sant'Agnello (NA) - utilizzazione del personale in relazione alla struttura sanitaria;
- U.S.L. n. 8 - Ospedale Molinette di Torino - verifica dell'andamento dell'operazione di accertamento della funzionalità, dell'efficienza e della produttività di tale struttura effettuata dalla società KPMG - PEAT MARWICK di Roma;
- Ospedale Pascale di Napoli - inquadramento di alcune figure del personale sanitario a livello dirigenziale;
- Comune di Roma - su assenteismo del personale.

Per queste verifiche, in alcuni casi, le irregolarità

emerse sono state denunciate alla Procura generale della Corte dei conti per l'eventuale seguito.

**L'OSSERVATORIO SULLE PRONUNCE GIURISPRUDENZIALI IN MATERIA DI PUBBLICO IMPIEGO**

Come già riferito nella precedente edizione della Relazione, il Dipartimento per la funzione pubblica, ai fini dell'applicazione del 3° comma dell'art. 22 del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1986, n. 13, che prevede la possibilità di estendere in forma generalizzata gli effetti soggettivi di giudicati amministrativi in materia di pubblico impiego previa consultazione delle Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale, con circolare 7 ottobre 1986, n. 53930/8.93.2, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 253 del 30 ottobre 1986, ha messo in particolare rilievo che sono possibili tre livelli di estensione: il primo limitato al personale dell'Amministrazione soccombente, il secondo riferito al personale dell'intero comparto ed, infine, il terzo livello destinato al personale di alcuni o di tutti i comparti di contrattazione collettiva.

In relazione, poi, al rilevante numero di richieste di estensione in forma generalizzata degli effetti soggettivi dei giudicati amministrativi, avanzate dalle Amministrazioni interessate al solo fine di sollecitare un "avviso" del Dipartimento sulla possibilità o meno dell'estensione, si è avvertita l'esigenza di disciplinare più organicamente la materia, soprattutto in considerazione che anche in occasione dell'estensione del giudicato è opportuno relazionare tempestivamente al Parlamento sugli oneri finanziari occorrenti.

Pertanto, è stata emanata la Circolare n. 45252/7.383 del 31 gennaio 1990 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 34 del 10 febbraio 1990) che, integrando la precedente sopra richiamata, chiarisce "ulteriormente" la portata e la "ratio" dell'art. 22 del D.P.R. n. 13/1986.

In particolare, è stato precisato che per l'attivazione della procedura di estensione del "giudicato" è indispensabile che "sia emerso un orientamento giurisprudenziale uniforme e consolidato" che abbia dato una interpretazione giurisdizionale di

norme concernenti il rapporto di pubblico impiego diversa da quella applicata dall'Amministrazione.

E' stata, inoltre, richiamata l'attenzione sulla circostanza che il Ministero del tesoro é tenuto a verificare gli oneri finanziari conseguenti all'estensione del giudicato ed a riferire tempestivamente al Parlamento, con apposita relazione, in ordine agli oneri stessi ed alla relativa modalit  di copertura.

Nel corso del 1990 sono state esaminate dal Dipartimento della funzione pubblica circa 100 richieste di estensione in forma generalizzata degli effetti soggettivi di giudicati amministrativi; delle suddette solo una richiesta é stata sottoposta all'esame delle Amministrazioni competenti perch  esprimessero il proprio motivato parere sulla problematica oggetto della "cosa giudicata".

Tutte le rimanenti richieste non hanno superato il "primo esame" e quindi non sono state ritenute idonee da parte del Dipartimento della funzione pubblica ai fini della procedibilit  istruttoria, in quanto inerenti a decisioni di T.A.R. su cui non si é ancora formato il "giudicato", ovvero relative a "cosa giudicata" su cui non si ha un "orientamento giurisprudenziale uniforme e consolidato", ovvero ancora attinenti al riconoscimento di un particolare "status" riferito ai soli ricorrenti e non suscettibile di riconduzione alle particolari diverse condizioni soggettive di altri dipendenti.

**LE ASPETTATIVE E I PERMESSI SINDACALI****Le aspettative sindacali**

Relativamente ai comparti Ministeri, Enti pubblici non economici e Scuola la disciplina delle aspettative sindacali é rimasta immutata.

Gli accordi sindacali intervenuti per il triennio 1988-90, invece, in adempimento dell'art. 9 del D.P.R. n. 395/88, relativamente ai comparti Enti locali, Sanità e relative Area medica, Aziende (relativamente al Corpo dei vigili del fuoco, ANAS, AIMA e Cassa depositi e prestiti), Università e Ricerca hanno ridisegnato i criteri, le modalità ed i limiti delle aspettative per motivi sindacali nei comparti in argomento, dopo averne fissati i contingenti, i criteri di ripartizione tra le OO.SS. con riferimento alla maggiore rappresentatività sindacale e dopo avere affidato alla decretazione del Ministro per la funzione pubblica l'attuazione della nuova normativa introdotta nella materia.

Per i comparti Ministeri e Scuola é proseguita l'attività di controllo e di coordinamento, mentre per il comparto Enti pubblici non economici é in fase di avvio una nuova indagine preliminare per potere svolgere un'opportuna azione di coordinamento.

Nel seguente prospetto sono indicate le unità di personale dipendente dei Ministeri che hanno effettivamente fruito delle aspettative sindacali nell'anno 1990.

OO.SS.	N. dipendenti
OGIL	n. 22
CISL	" 25
UIL	" 14
UNSA	" 5
DIRSTAT	" 2
CISNAL	" 3

CISAL	" 1
	_____
Totale	n. 72
	=====

### **I permessi sindacali**

La disciplina dei permessi sindacali retribuiti è tuttora rimasta immutata per i comparti Ministeri, Enti pubblici non economici e Scuola di cui rispettivamente agli artt. 2, 3 ed 8 del D.P.R. 5 marzo 1986, n. 68.

In adempimento del disposto di cui all'art. 9 del D.P.R. n. 395/88 di recezione dell'accordo intercompartimentale per il triennio 1988-90, invece, gli accordi sindacali per il detto triennio relativi ai comparti Enti locali, Sanità e relativa Area medica, Aziende (relativamente al Corpo dei vigili del fuoco, all'ANAS, all'AIMA ed alla Cassa depositi e prestiti), Università e Ricerca hanno profondamente innovato l'istituto ed hanno definito nuovi criteri, modalità e limiti per la concessione dei permessi sindacali retribuiti nei detti comparti.

La disciplina dell'istituto in parola e la determinazione del monte-ore dei permessi sindacali retribuiti sono definite nei predetti accordi con rinvio alla contrattazione decentrata per la ripartizione annuale dello stesso monte-ore tra gli organismi rappresentativi del personale di cui all'art. 25 della legge 83/93, in parte in misura uguale ed in parte in proporzione alla maggiore rappresentatività accertata in base al numero delle deleghe per la trattenuta del contributo sindacale rilasciata al 31 dicembre di ogni anno. I predetti accordi sindacali rinviano anche alla contrattazione decentrata la definizione delle modalità particolari di autorizzazione dei permessi sindacali.

Sotto l'aspetto gestionale, è continuata l'attività di verifica e di coordinamento interministeriale inerente alla concessione dei permessi sindacali "cumulati" nel comparto Ministeri che, come si è già detto, restano disciplinati dalla precedente normativa, anche se in siffatta attività si avverte, in

misura crescente, l'esigenza di una revisione della normativa per quanto riguarda i limiti soggettivi, oggettivi e quantitativi dell'istituto in parola.

Intanto, è stato rilevato che nel 1990 i dipendenti degli organi centrali e periferici dei Ministeri sono stati autorizzati all'utilizzazione di complessive n. 438.190 giornate di permessi sindacali cumulati ai sensi dell'art. 8 della legge 17 novembre 1978, n. 715, così ripartite fra le sigle sindacali aventi titolo:

ANSEGUFOR	114
CGIL	110.989
CISL	100.078
CISAL	16.514
CISNAL	42.565
DIRSTAT	3.236
UIL	99.653
UNSA	65.041

I quadri seguenti riportano tali giornate ripartite per sigla sindacale e per amministrazione (quadro A), nonché il numero dei dipendenti ministeriali interessati al cumulo dei permessi sindacali ripartiti, oltre che per sigla sindacale, per amministrazione (quadro B) e per provincia (quadro C).



## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## QUADRO RIEPILOGATIVO DEL NUMERO DI GIORNATE DI PERMESSI SINDACALI

## Quadro A

	ANSEGUF	CGIL	CISL	CISAL	CISNAL	DIRSTAT	UIL	UNSA	TOT
AFFARI ESTERI	0	300	400	0	100	0	309	214	1811
AGRICOLTURA	114	9320	7937	69	2961	98	9216	3824	33539
AIRMA	0	0	0	0	100	0	0	0	100
AMBIENTE	0	100	90	0	100	0	100	100	314
ANAS	0	1071	0	0	1327	0	1446	2241	6003
AVVOCATURA	0	2513	2466	0	206	0	2160	971	8320
BENI CULTURALI	0	8111	7441	1918	3789	189	8162	2830	32460
BILANCIO	0	100	106	0	100	100	81	100	611
CORTE DEI CONTI	0	2073	1822	0	215	0	1342	794	6448
COMMERCIO ESTER	0	100	80	0	100	35	100	100	339
CONSIGLIO STATO	0	100	80	0	100	0	100	100	312
DIFESA	0	7712	6771	4610	3117	197	6929	3006	33142
FINANZE	0	6403	5371	2721	4337	447	3244	934	23477
GRAZIA E GIUST	0	7953	7401	2994	3994	654	7208	463	30749
INDUSTRIA E COM	0	9699	8369	0	1701	0	8969	8811	37749
INTERNO	0	7049	7191	221	2903	614	6658	3719	30355
ISTAT	0	1359	1416	49	541	0	664	1533	3764
LAVORO	0	7379	6844	399	2812	238	6736	8104	32732
LAVORI PUBBLICI	0	4089	3619	383	1319	0	3134	2983	13929
MARINA MERCANTILE	0	3278	3293	0	1753	53	3038	2996	14431
PRESDENZA C.M.	0	100	83	0	0	0	90	0	281
PUBBLICA ISTRUZ.	0	8163	7793	426	3093	217	7387	7640	34913
PARTICIP. STATA.	0	100	90	100	100	0	100	100	622
SANITA'	0	4332	4120	380	1931	0	3670	3666	18339
TAR	0	2320	1382	0	148	0	1373	198	3821
TESORO	0	7339	7709	1478	3831	267	7087	33	27764
TRASPORTI	0	8062	7687	356	1613	0	7322	6389	31649
TURISMO	0	90	93	0	0	107	104	108	304
TOTALE	114	110989	100078	16314	42363	3236	99633	63041	438190

IL QUADRO INDICA LE OO.SS. E LE AMMINISTRAZIONI DI DESTINAZIONE.

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO DEL NUMERO DEI DIPENDENTI MINISTERIALI CHE HANNO UTILIZZATO I PERMESSI SINDACALI

Quadro B

	ANSECUF	CGIL	CISL	CISAL	CISNAL	DIRSTAT	UIL	UMSA	TOT.
AFFARI ESTERI	0	12	0	0	0	0	31	0	43
AGRICOLTURA	22	14	27	0	4	0	20	0	87
AMBIENTE	0	0	0	0	0	0	1	0	1
ANAS	0	42	0	0	2	0	10	0	54
AVVOCATURA	0	1	2	0	0	0	2	2	7
BENI CULTURALI	0	262	216	24	27	6	134	214	803
BILANCIO	0	1	0	0	0	0	1	1	3
CORTE DEI CONTI	0	9	18	0	0	0	9	0	36
COMMERCIO ESTER	0	1	0	0	0	0	3	0	4
DIFESA	0	297	320	210	74	2	291	10	1170
FINANZE	0	991	629	93	120	48	913	374	2324
GRAZIA E GIUST.	0	246	209	10	16	20	119	105	720
INDUSTRIA E COM.	0	3	0	0	1	0	1	0	5
INTERNO	0	141	99	1	29	9	69	127	423
ISTAT	0	13	14	9	9	0	4	0	51
LABORO	0	302	990	1	34	4	342	27	1298
LAVORI PUBBLICI	0	17	10	0	1	0	8	0	36
MARINA MERCANTI	0	1	4	0	2	0	1	1	9
PRESIDENZA C.M.	0	1	0	0	0	0	1	0	2
PUBBLICA ISTRUZ.	0	83	43	1	13	0	38	28	214
RAI-TECIP-STATAL	0	0	0	3	2	0	0	0	5
RICERCA	0	0	1	0	0	0	0	0	1
SANITA	0	9	5	0	2	0	9	0	21
TAR	0	0	4	0	2	0	2	0	8
TESORO	0	101	72	6	23	5	76	42	325
TRASPORTI	0	49	91	1	12	0	49	39	201
TOTALE	22	2192	2240	327	369	100	1721	978	7931

IL QUADRO INDICA LE CO.SS. E LE AMMINISTRAZIONI DI AFFARTENENZA.

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## Quadro C

## PROSPETTO DEL NUMERO DEI DIPENDENTI MINISTERIALI CHE HANNO UTILIZZATO I PERMESSI SINDACALI

PROVINCE	AN	CI	CG	UL	UM	CN	DR	CL	TOT
AGRIGENTO	0	11	10	8	10	9	0	0	48
ALESSANDRIA	0	26	12	13	9	6	0	1	61
ANCONA	0	18	36	29	6	1	0	8	98
AOSTA	0	17	7	5	3	0	0	0	32
ASCOLI PICENO	0	13	8	3	5	2	0	2	33
L'AQUILA	0	37	25	19	7	1	1	3	93
AREZZO	2	13	15	8	1	0	0	0	39
ASTI	0	12	17	10	8	1	0	2	50
AVELLINO	0	32	8	15	7	0	0	6	68
BARI	0	32	47	41	26	14	2	6	168
BERGAMO	0	43	25	26	10	1	8	0	113
BELLUNGO	0	9	17	10	2	0	1	0	39
BENEVENTO	0	9	14	8	10	11	0	6	58
BOLOGNA	0	34	75	40	31	1	3	8	192
BRINDISI	0	45	27	38	16	9	2	3	160
BRESCIA	0	19	10	7	4	1	0	1	42
BULZANO	0	15	14	13	12	2	1	3	60
CAGLIARI	0	25	60	40	17	23	1	1	167
CAMPIDANEO	1	18	15	8	5	1	0	2	50
CASERTA	0	28	10	20	12	7	0	15	92
CHIETI	0	13	6	5	5	0	0	3	32
CALTANISSETTA	0	23	12	25	12	2	1	0	75
CUNEO	0	24	25	21	7	2	0	0	79
CONO	0	15	32	18	8	0	6	2	81
CREMONA	0	22	15	0	1	0	0	0	38
COSENZA	0	13	11	19	12	5	1	1	62
CATANIA	0	31	35	7	31	12	2	0	118
CATANZARO	0	27	31	19	14	5	1	3	100
ENNA	0	18	4	7	1	0	0	0	30
FERRARA	0	15	15	25	12	4	0	1	72
FOGGIA	0	17	10	23	4	2	0	0	56
FIRENZE	1	65	106	59	9	4	2	5	251
FORLI	0	20	15	14	1	0	0	0	50
FROSINONE	0	31	9	14	4	7	0	4	69
GENOVA	3	55	63	37	27	5	4	3	201
GORIZIA	0	26	23	9	0	0	0	0	58
GROSSETO	1	21	12	11	6	2	1	0	54
IMPERIA	0	28	13	14	7	2	0	0	64
ISERNIA	2	16	9	4	3	1	0	2	37
LECCE	0	44	27	33	34	6	2	10	158
LIVORNO	1	27	15	34	3	1	0	4	85
LATINA	0	19	7	16	18	6	0	4	70
LIVORNO	1	10	14	8	4	0	0	0	37
MACERATA	0	8	8	21	5	1	0	3	46
MESSINA	0	13	8	18	6	2	0	10	57
MILANO	0	59	45	65	49	9	6	2	235
MANTOVA	0	14	11	8	3	0	0	1	37
MODENA	0	11	15	7	4	3	0	0	40
MASSA CARARRA	0	15	24	8	2	0	0	10	59
MATERA	0	21	9	3	10	6	0	0	49
NAPOLI	0	55	48	45	37	18	6	19	228

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

NOVARA	0	13	22	10	4	0	0	2	51
NUORO	0	20	14	5	0	1	0	0	40
ORISTANO	0	26	17	17	2	12	0	0	74
PALERMO	0	19	41	10	10	4	0	5	89
PIACENZA	0	13	7	13	1	0	0	6	40
PADOVA	3	19	20	22	18	7	1	2	92
PESCARA	0	21	25	17	8	3	1	7	82
PERUGIA	0	32	37	27	5	0	1	1	103
PISA	1	22	30	18	4	1	0	1	86
PORDENONE	0	14	8	7	0	0	0	2	31
PARMA	0	15	20	35	4	0	0	3	77
PESARO-URBINO	0	14	22	10	1	0	2	3	52
PISTOIA	1	18	6	10	3	1	1	1	41
RAVIA	0	24	15	5	3	1	0	0	48
POTENZA	0	24	20	25	4	4	0	1	78
RAVENNA	0	13	16	7	2	0	2	0	40
REGGIO CALABRIA	0	35	22	21	17	0	1	0	96
REGGIO EMILIA	0	11	12	4	1	5	0	0	33
RAGUSA	0	9	7	10	6	2	0	0	34
R. TI	0	14	4	4	3	2	2	1	30
ROMA	0	67	127	133	106	60	14	24	531
ROVERETO	0	21	17	4	21	0	1	0	64
SALERNO	0	31	18	14	18	5	3	9	96
SIENA	1	26	10	11	4	2	4	0	58
SONDRIO	0	29	12	6	2	0	0	0	49
LA SPEZIA	1	45	71	46	6	0	1	16	166
SIRACUSA	0	23	15	17	8	13	1	12	89
SASSARI	0	30	20	20	2	5	0	1	80
SARONA	1	20	16	2	34	0	0	2	75
TARANTO	0	14	36	15	6	21	0	23	117
TERAMO	0	5	2	3	6	1	2	4	23
TRENTO	0	18	16	7	22	0	1	2	66
TORINO	0	47	48	33	24	2	1	7	162
TRAPANI	0	8	10	11	6	5	0	3	43
TERNI	0	23	21	19	9	3	0	4	79
TRIESTE	0	21	35	20	7	5	1	0	89
TREVISO	2	22	20	24	14	0	3	9	94
UDINE	0	27	13	9	3	1	0	2	55
VARSESE	0	13	7	14	3	3	1	2	43
VERCELLI	0	17	17	4	0	0	0	0	38
VENEZIA	0	47	43	38	13	7	0	8	156
VICENZA	0	41	31	12	5	0	1	1	91
VERONA	0	33	36	12	15	2	1	9	108
VITERBO	0	18	8	10	6	2	5	0	49
TOTALE	22	2260	2152	1721	978	369	102	327	7931

IL QUADRO INDICA LE CO. SS. DI APPARTENENZA E LA SEDE PROVINCIALE DI RIFERIMENTO.