

SCHEDA INFORMATIVA ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI**CARATTERISTICHE DEL COMPARTO**

DIPENDENTI AL 31/12/1993	ruolo	restante pers.	totale	pers. temporaneo
UOMINI	36.560	1.707	38.267	469
DONNE	30.250	1.672	31.922	770
TOTALE	66.810	3.379	70.189	1.239
DIPENDENTI AL 31/12/1994	ruolo	restante pers.	totale	pers. temporaneo
UOMINI	34.939	1.348	36.287	289
DONNE	30.714	870	31.584	295
TOTALE	65.653	2.218	67.871	584
COMANDI IN/OUT	63\165	-	63\165	-
DINAMICA DEL PERSONALE			val. ass.	val. %
CESSATI			5.189	7,39
ASSUNTI			2.875	4,10
ENTRATI			2.757	3,93
USCITI			2.757	3,93
INCREMENTO \ DECREMENTO			-2.318	-3,30
UTILIZZO DEL PERSONALE TEMPORANEO			val. ass.	val. %
ANNO 1993			1.239	1,77
ANNO 1994			584	0,86
ANZIANITA' DI SERVIZIO				anni
ANZIANITA' MEDIA				17,49
TITOLI DI STUDIO			val. ass.	val. %
SCUOLA DELL'OBBLIGO			22.436	32,71
LICENZA MEDIA SUPERIORE			35.608	51,91
LAUREA			8.813	12,85
CORSI POST LAUREA			1.734	2,53
ASSENZE	durata media	% dip. assenti		gg. medi
CONGEDO STRAORDINARIO FACOLTATIVO	9	48,39		4
CONGEDO STRAORDINARIO OBBLIGATORIO	16	34,36		5
ASPETTATIVA PER INFERMITA'	20	48,10		10
SCIOPERI	1	57,50		1
ALTRE ASSENZE	28	21,09		6
TOTALE	-	-		26
SPESA				importi
COSTO DEL PERSONALE				4.049.132.691
COSTO DEL LAVORO				4.153.360.797
RETRIBUZIONE MEDIA			val. ass.	val. %
COMPETENZE FISSE			31.382	74,77
INDENNITA' E COMPENSI ACCESSORI			10.591	25,23
TOTALE			41.973	100,00

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato

SCHEMA INFORMATIVA**REGIONI ED ENTI LOCALI****CARATTERISTICHE DEL COMPARTO**

DIPENDENTI AL 31/12/1993	ruolo	restante pers.	totale	pers. temporaneo
UOMINI	380.307	13.075	393.382	9.116
DONNE	270.538	12.386	282.924	19.202
TOTALE	650.845	25.461	676.306	28.318

DIPENDENTI AL 31/12/1994	ruolo	restante pers.	totale	pers. temporaneo
UOMINI	361.886	12.262	374.148	10.018
DONNE	266.060	12.172	278.232	19.712
TOTALE	627.946	24.434	652.380	29.730
COMANDI IN/OUT	2804/7882	-	2804/7882	-

DINAMICA DEL PERSONALE	val. ass.	val. %
CESSATI	49.741	7,35
ASSUNTI	25.765	3,81
ENTRATI	34.590	5,11
USCITI	34.540	5,11
INCREMENTO \ DECREMENTO	-23.926	-3,54

UTILIZZO DEL PERSONALE TEMPORANEO	val. ass.	val. %
ANNO 1993	28.318	4,19
ANNO 1994	29.730	4,56

ANZIANITA' DI SERVIZIO	anni
ANZIANITA' MEDIA	13,55

TITOLI DI STUDIO	val. ass.	val. %
SCUOLA DELL'OBBLIGO	320.088	50,37
LICENZA MEDIA SUPERIORE	266.153	41,89
LAUREA	48.209	7,59
CORSI POST LAUREA	982	0,15

ASSENZE	durata media	% dip. assenti	gg. medi
CONGEDO STRAORDINARIO FACOLTATIVO	14	47,09	7
CONGEDO STRAORDINARIO OBBLIGATORIO	30	19,30	6
ASPETTATIVA PER INFERMITA'	33	15,83	5
SCIOPERI	2	47,76	1
ALTRE ASSENZE	17	26,39	5
TOTALE	-	-	23

SPESA	Importi
COSTO DEL PERSONALE	28.781.800.142
COSTO DEL LAVORO	31.859.363.365

RETRIBUZIONE MEDIA	val. ass.	val. %
COMPETENZE FISSE	26.603	87,72
INDENNITA' E COMPENSI ACCESSORI	3.724	12,28
TOTALE	30.326	100,00

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato

SCHEDA INFORMATIVA**SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE****CARATTERISTICHE DEL COMPARTO**

DIPENDENTI AL 31/12/1993	ruolo	restante pers.	totale	pers. temporaneo
UOMINI	312.913	1.454	314.367	3.792
DONNE	372.166	4.633	376.799	11.036
TOTALE	685.079	6.087	691.166	14.828
DIPENDENTI AL 31/12/1994	ruolo	restante pers.	totale	pers. temporaneo
UOMINI	304.635	1.249	305.884	3.582
DONNE	368.676	4.893	373.569	10.097
TOTALE	673.311	6.142	679.453	13.679
COMANDI IN/OUT	524\1692	6\0	530\1692	-
DINAMICA DEL PERSONALE			val. ass.	val. %
CESSATI			54.204	7,84
ASSUNTI			42.673	6,17
USCITI			28.770	4,16
ENTRATI			28.588	4,14
INCREMENTO \ DECREMENTO			-11.713	-1,69
UTILIZZO DEL PERSONALE TEMPORANEO			val. ass.	val. %
ANNO 1993			14.828	2,15
ANNO 1994			13.679	2,01
ANZIANITA' DI SERVIZIO				anni
ANZIANITA' MEDIA				12,51
TITOLI DI STUDIO			val. ass.	val. %
SCUOLA DELL'OBBLIGO			317.024	46,49
LICENZA MEDIA SUPERIORE			226.754	33,25
LAUREA			75.639	11,09
CORSI POST LAUREA			62.566	9,17
ASSENZE	durata media	% dip. assenti	gg. medi	
CONGEDO STRAORDINARIO FACOLTATIVO	12	46,71	6	
CONGEDO STRAORDINARIO OBBLIGATORIO	32	29,18	9	
ASPETTATIVA PER INFERMITA'	23	29,40	7	
SCIOPERI	1	26,09	0	
ALTRE ASSENZE	31	26,25	8	
TOTALE	-	-	30	
SPESA			importi	
COSTO DEL PERSONALE			39.661.419.155	
COSTO DEL LAVORO			50.017.172.813	
RETRIBUZIONE MEDIA			val. ass.	val. %
COMPETENZE FISSE			30.035	69,63
INDENNITA' E COMPENSI ACCESSORI			13.102	30,37
TOTALE			43.137	100,00

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato

SCHEMA INFORMATIVA

ISTITUZ. ED ENTI DI RICERCA E SPERIM.

CARATTERISTICHE DEL COMPARTO

DIPENDENTI AL 31/12/1993

	ruolo	restante pers.	totale	pers. temporaneo
UOMINI	10.356	770	11.126	294
DONNE	5.621	808	6.429	222
TOTALE	15.977	1.578	17.555	516

DIPENDENTI AL 31/12/1994

	ruolo	restante pers.	totale	pers. temporaneo
UOMINI	10.130	907	11.037	528
DONNE	5.546	602	6.148	778
TOTALE	15.676	1.509	17.185	1.306
COMANDI IN OUT	65.104	-	65.104	-

DINAMICA DEL PERSONALE

	val. ass.	val. %
CESSATI	1.394	7,94
ASSUNTI	1.017	5,79
ENTRATI	313	1,78
USCITI	313	1,78
INCREMENTO \ DECREMENTO	-370	-2,11

UTILIZZO DEL PERSONALE TEMPORANEO

	val. ass.	val. %
ANNO 1993	516	2,94
ANNO 1994	1.306	7,60

ANZIANITA' DI SERVIZIO

	anni
ANZIANITA' MEDIA	15,20

TITOLI DI STUDIO

	val. ass.	val. %
SCUOLA DELL'OBBLIGO	4.088	22,13
LICENZA MEDIA SUPERIORE	7.004	37,92
LAUREA	7.155	38,74
CORSI POST LAUREA	224	1,21

ASSENZE

	durata media	% dip. assenti	gg. medi
CONGEDO STRAORDINARIO FACOLTATIVO	9	47,58	4
CONGEDO STRAORDINARIO OBBLIGATORIO	33	10,01	3
ASPETTATIVA PER INFERMITA'	27	22,84	6
SCIOPERI	1	43,61	1
ALTRE ASSENZE	26	56,70	15
TOTALE	-	-	29

SPESA

	importi
COSTO DEL PERSONALE	1.183.053.967
COSTO DEL LAVORO	1.216.070.994

RETRIBUZIONE MEDIA

	val. ass.	val. %
COMPETENZE FISSE	38.408	81,21
INDENNITA' E COMPENSI ACCESSORI	8.886	18,79
TOTALE	47.293	100,00

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato

I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI

L'art. 59 del d.l.vo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni, conferma la previgente disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile per i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche e demanda alla contrattazione collettiva la definizione della tipologia e dell'entità delle infrazioni e delle relative sanzioni. La stessa norma detta anche norme procedurali per la contestazione dell'addebito, l'istruttoria del procedimento e l'applicazione della sanzione.

I relativi adempimenti sono accentrati presso ciascuna Amministrazione, secondo il proprio ordinamento, in un unico ufficio che deve espletarli entro termini ben definiti per giungere speditamente alla conclusione delle procedure.

E' stato chiesto alle Amministrazioni di far conoscere la situazione dei procedimenti disciplinari in atto al 1° gennaio 1994 e dei procedimenti avviati e definiti nel corso dell'anno, con l'indicazione dell'esito dei procedimenti stessi.

I risultati sono sintetizzati nelle unite tavole, dalle quali risulta che, nel complesso delle Amministrazioni osservate (Ministeri, Aziende autonome ed Enti pubblici non economici), su n. 1.840 procedimenti definiti nel corso del 1994, n. 1.362 si sono conclusi con l'irrogazione di una sanzione disciplinare: n. 659 (48%) con la censura, n. 278 (21%) con la riduzione dello stipendio, n. 314 (23%) con la sospensione della qualifica e n. 111 (8 %) con la destituzione dall'impiego.

Tav. n. 1

Procedimenti disciplinari per comparti. Anno 1995

CCMPARTI	Procedimenti in corso all'1/1/1995	Procedimenti avviati nel 1995	Procedimenti definiti nel 1995								Procedimenti in corso al 31/12/95
			Procedimenti conclusi con archiviazione	Procedimenti conclusi con sanzioni					Procedimenti estinti (Art. 120 DPR 3/57)	TOTALE	
				Censura	Riduzione dello stipendio	Sospensione della qualifica	Destituzione	Totale			
Ministeri	572	1435	261	518	194	267	87	1066	27	1354	553
Aziende	604	286	157	90	56	17	4	167	7	331	555
Enti pubblici non economici	72	134	6	44	24	30	19	117	6	129	77
Enti di ricerca	4	30	14	7	4	0	1	12	0	26	8
TOTALE	1252	1885	438	659	278	314	111	1362	40	1840	1293

Comparto Ministeri

Tavola n. 2

Procedimenti disciplinari per amministrazione. Anno 1995

Amministrazioni	Procedimenti in corso all'1/1/1995	Procedimenti avviati nel 1995	Procedimenti definiti nel 1995							Procedimenti in corso al 31/12/95	
			Procedimenti conclusi con archiviazione	Procedimenti conclusi con sanzioni				Procedimenti esenti (Art. 120 DPR 3/57)	TOTALE		
				Censura	Riduzione dello stipendio	Sospensione della qualifica	Destituzione				Totale
Presidenza del Consiglio	2	5		2	2		1	5		5	2
Scuola Superiore della P.A.		1	1					0		1	0
Avvocatura dello Stato	3	2	1	2				2		3	2
Consiglio di Stato	2	4	2					0	2	4	2
CNEL								0		0	0
Corte dei Conti		1						0		0	1
Ministero Affari Esteri	20	19	6	7	12	7		26	1	33	3
Ministero Ambiente	2	2	2		2			2		4	0
Ministero Beni Culturali	25	47	4	7	13	6	1	27		31	41
Ministero Bilancio e Programmazione Economica								0		0	0
Ministero Commercio Estero								0		0	0
Ministero Difesa	78	326	11	228	69	52	9	358		369	35
Ministero Finanze	108	179	17	25	19	33	29	106	1	124	163
Ministero Grazia e Giustizia	147	505	143	112	42	51	15	220	1	364	288
Archivi Notarili								0		0	0
Ministero Industria Commercio e Artigianato		1						0		0	1
Ministero Interno	10	30	1	10	6	10	4	30		31	9
Ministero Lavori Pubblici	6	24	9	9	3	1	3	16		25	5
Ministero Lavoro e Previdenza Sociale	36	134	16	66	8	32	9	115	1	132	38
Ministero Poste e Telecomunicazioni	5	7	1	2				2	6	9	3
Ministero Pubblica Istruzione	54	70	32	10	3	21	7	41	6	79	45
Ministero Risorse Agricole Alimentari e Forestali	6	3		2		4	1	7	1	8	1
Ministero Sanità	3	2	2					0	2	4	1
Ministero Tesoro	4	19	2	6	1	7	3	17		19	4
Ragioneria Generale Stato	7	11	6	6	3	1	1	11		17	1
Ministero Trasporti e Navigazione	54	42	5	24	11	42	3	80	6	91	5
Ministero Università, Ricerca Scientifica e Tecnologica		1					1	1		1	0
Totale	572	1435	261	518	194	267	87	1066	27	1254	353

Tavola n. 3

Procedimenti disciplinari per amministrazione. Anno 1995

Amministrazioni	Procedimenti in corso all'1/1/1995	Procedimenti avviati nel 1995	Procedimenti definiti nel 1995								Procedimenti in corso al 31/12/95
			Procedimenti conclusi con archiviazione	Procedimenti conclusi con sanzioni					Procedimenti estinti (Art. 120 DPR 3/57)	TOTALE	
				Censura	Riduzione dello stipendio	Sospensione della qualifica	Destituzione	Totale			
A.N.A.V.											
CASSA DD. PP.		1				1		1		1	0
CORPO NAZIONALE VV.FF.	560	264	155	49	42	12	4	107	6	268	552
MONOPOLI DI STATO	44	21	2	41	14	4		59	1	62	3
Totale	604	286	157	90	56	17	4	167	7	331	555

Tavola n. 4

Procedimenti disciplinari per amministrazione Anno 1995

Amministrazioni	Procedimenti in corso all' 1/1/1995	Procedimenti avviati nel 1995	Procedimenti definiti nel 1995								Procedimenti in corso al 31/12/95
			Procedimenti conclusi con archiviazione	Procedimenti conclusi con sanzioni					Procedimenti estinti (Art. 120 DPR 3/57)	TOTALE	
				Censura	Riduzione dello stipendio	Sospensione della qualifica	Destituzione	Totale			
I.N.P.S.	52	97	3	27	19	25	18	89	4	96	53
I.N.A.I.L.	6	12		7	2	1		10		10	8
I.N.P.D.A.P.	1	1	2					0		2	0
A.C.I.	13	17	1	8	1	3		12	2	15	15
CONI		7		2	2	1	1	6		6	1
I.P.S.E.M.A.								0		0	0
Totale	72	134	6	44	24	30	19	117	6	129	77

Tavola n. 5

Procedimenti disciplinari per amministrazione

Amministrazioni	Procedimenti in corso all'1/1/1995	Procedimenti avviati nel 1995	Procedimenti definiti nel 1995								Procedimenti in corso al 31/12/95
			Procedimenti conclusi con archiviazione	Procedimenti conclusi con sanzioni				Procedimenti estinti (Art. 120 DPR 3/57)	TOTALE		
				Censura	Riduzione dello stipendio	Sospensione della qualifica	Destituzione			Totale	
C.N.R.	3	3	1	1	2			3		4	2
E.N.E.A.		5		2	1		1	4		4	1
I.S.P.E.S.L.	1	1						0		0	2
I.S.T.A.T.		19	13	2	1			3		16	3
ISTITUTO SUP. DI SANITA'		2		2				2		2	0
Totale	4	30	14	7	4	0	1	12	0	26	8

LA VERIFICA DELLE ASSUNZIONI DEGLI INVALIDI CIVILI

Nota generale

È in corso una verifica amministrativa dell'applicazione data, nel settore pubblico, alle disposizioni riguardanti il collocamento delle categorie protette: verifica amministrativa in quanto incentrata, principalmente ed in sostanza, sull'esame documentale delle posizioni degli invalidi civili assunti nelle pubbliche Amministrazioni.

Questa azione ha tratto lo spunto dall'avvio dell'azione penale contro un falso invalido di un ente pubblico; un fatto di cronaca che ha spinto il Ministro per la funzione pubblica a proporre al Governo (nel settembre dello scorso anno) un accertamento più ampio sulle assunzioni di invalidi civili nelle pubbliche amministrazioni.

Con d.P.C.M. 11 ottobre 1995 tale compito è stato affidato ad una Commissione interministeriale, composta da funzionari della Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento della funzione pubblica e coadiuvata da alcuni esperti, tutti pubblici dipendenti, elemento questo che testimonia la scelta sottesa a tutta l'operazione: svolgere l'attività all'interno dell'apparato amministrativo, servendosi delle strutture e delle risorse (anche umane) già esistenti, senza costi aggiuntivi per la finanza pubblica.

Anche sulla scorta di quanto previsto dall'art. 65 del d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 in tema di controllo della spesa e di conformità dell'azione amministrativa ai principi dell'imparzialità e del buon andamento (nonché di integrazione funzionale tra il Ministero del tesoro-Ragioneria generale dello Stato ed il Dipartimento della funzione pubblica), sono state dunque avviate e compiute le verifiche, scegliendo -all'interno di un arco temporale di riferimento, generalmente corrispondente agli ultimi dieci anni- campioni significativi da analizzare, con l'intento di comprendere le linee di tendenza del fenomeno.

Il primo nodo che la Commissione ha dovuto affrontare riguarda il modo di condurre le verifiche in relazione all'universo di riferimento: l'analisi, infatti, ha investito non solo le Amministrazioni centrali dello Stato e le loro articolazioni periferiche, ma anche le Regioni, i Comuni, le Aziende sanitarie, gli Enti pubblici in genere.

Nei Ministeri, nelle amministrazioni regionali ed in alcuni grandi comuni si è utilizzata la potestà riconosciuta dall'ordinamento giuridico di provvedere al riesame del proprio operato in via amministrativa; in sostanza, la verifica è stata una manifestazione del potere di auto-tutela

dell'Amministrazione, sia pure posto in essere su stimolo del Ministro per la funzione pubblica.

Diversamente, nel cosiddetto settore pubblico allargato, dove vi sono soggetti "altri", dotati di personalità giuridica e di diversi gradi di autonomia rispetto alle Amministrazioni centrali, le verifiche sono state svolte o direttamente, con gli ispettori, oppure con l'azione dei rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato in seno ai collegi dei revisori.

Le difficoltà non si sono limitate alla diversa organizzazione dei moduli ispettivi.

Problematica è stata già la ricostruzione del sistema normativo di riferimento, composto da una congerie di norme succedutesi nel tempo. In questo quadro, la legge 2 aprile 1968, n. 482, costituisce la disciplina fondamentale della materia, disciplina che -successivamente- è stata soggetta ad ampliamenti ed integrazioni, per quanto concerne l'ambito dei soggetti da tutelare, la soglia di attenzione della tutela, le modalità di definizione del grado di invalidità, l'estensione della sfera di protezione (si veda, ad esempio, la vastità dell'intervento condotto con la legge 5 febbraio 1992, n. 104, "legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate", che, tra l'altro, ha indicato una filosofia opposta a quella corrente in precedenza per gli interventi nel settore: le prestazioni e gli interventi non sono più da commisurare alla ridotta capacità lavorativa, ma volti ad esaltare la "capacità complessiva individuale residua").

L'attività ispettiva è stata caratterizzata da una stretta interazione tra soggetti pubblici diversi che -se pure in alcuni casi ha dovuto confrontarsi con l'inerzia di talune amministrazioni o con la lacunosità dei dati forniti-ha condotto, nel complesso, alla definizione di un linguaggio nella sostanza comune, basato sulla predisposizione di modelli standard di rilevazione e sul conseguente trattamento informatico degli elementi raccolti; in altre parole, accanto all'attività verificatoria si è sviluppata un'attività statistica "mirata", volta alla costituzione di una base informativa che consentisse una corretta analisi dei flussi di dati e delle loro correlazioni più significative.

Al momento attuale, conclusi i primi due cicli di verifiche, si sta estendendo l'indagine ad altre categorie di amministrazioni pubbliche: le camere di commercio, le università, gli enti di ricerca.

La Commissione utilizza come supporto logistico-operativo, anche per l'elaborazione informatica dei dati, la sede dei Servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato. La scelta non è casuale, poiché è ben nota la disponibilità della Ragioneria generale quando si tratti di lavorare per conseguire un fine pubblico indicato nelle sedi governative, ed è là che sono reperibili le più lunghe ed approfondite esperienze di ispezioni extra-

gerarchiche, con la conseguenza che il lavoro "sul campo" è svolto per il 90% dagli ispettori della Ragioneria generale dello Stato e dai loro collaboratori tratti dagli organici del Tesoro.

L'attività della Commissione ha certamente un carattere conoscitivo, essendo volta all'individuazione quali-quantitativa (pur se unicamente a livello amministrativo) delle irregolarità e degli abusi commessi; ma se si trattasse solo di questo, il lavoro potrebbe dirsi già concluso ed i relativi risultati sarebbero riassumibili in pochi dati significativi. Infatti:

- su un totale di oltre 15.000 invalidi finora inseriti nella banca-dati:
- il 42% è distribuito nelle regioni meridionali e solo il 24% nelle settentrionali;
- oltre i 2/3 sono uomini;
- più del 60% del campione, al momento dell'assunzione, ha un'età compresa tra i 18 ed i 33 anni;
- una quota assai significativa degli assunti possiede un grado di invalidità uguale o assai vicino alla soglia minima richiesta (così come modificata nel tempo);
- le assunzioni non seguono un ritmo temporale costante, ma presentano in alcuni anni concentrazioni tali da far pensare a connessioni con eventi estranei al funzionamento degli uffici (le campagne elettorali, per esempio);
- le chiamate (dirette o numeriche) sono state assai frequentemente effettuate in un diffuso disordine amministrativo, talvolta sfociato-sono i casi più clamorosi- in assunzioni pre-individuate o in manifeste incompatibilità tra infermità riconosciuta e situazione reale (è il caso del cieco munito di patente di guida, o dell'invalido subito dopo riconosciuto idoneo al servizio di leva come paracadutista).

Ma il lavoro della Commissione ha un'ambizione più ampia: vorrebbe, infatti, tentare di capire in che misura, con quali difficoltà, l'organizzazione della P.A., nel suo insieme e nelle sue singole articolazioni più significative, ha "reagito" ad un istituto introdotto dal legislatore nell'ordinamento positivo.

Quella appena delineata non è una meta fantasiosa sul piano burocratico-amministrativo ed appare più raggiungibile della materiale ricerca dei falsi invalidi, soggetti questi ultimi che altri (in particolare la Magistratura penale) può perseguire ben più direttamente ed efficacemente, non solo al livello di chi con raggirio si è avvalso degli istituti riservati alle categorie protette, ma soprattutto di chi - dietro compenso-ha favorito questa illecita intrusione.

Sul versante dell'illiceità, infatti, le verifiche amministrative possono porre in rilievo, quasi solo e non sempre, i casi di falso materiale, mentre ben maggiori informazioni possono fornire su quello delle irregolarità; del

mancato rispetto delle norme procedurali; della confusione negli atti; dell'uso di non consentiti "spazi" di discrezionalità; del ridotto o mancato monitoraggio del fenomeno; della valutazione della congruità tra le strutture amministrative dedicate e le esigenze nascenti da un determinato intervento normativo.

In questo senso, gli accertamenti sulle assunzioni di invalidi civili nella P.A. costituiscono un caso concreto di indagine sull'efficacia delle norme, ovvero sul "momento critico" della catena: legiferazione-esecuzione delle norme-comportamento dei cittadini (e conseguenti reazioni dell'ordinamento).

Questo punto critico è rappresentato dal secondo passaggio, quello della concreta applicazione delle norme. L'efficacia di una norma (intesa come effettività e funzionalità) è infatti strettamente legata alla copertura amministrativa di cui può godere, indicando -con questa espressione che richiama alla mente, per differenza, quella ben nota di copertura finanziaria- il grado di attuabilità reale delle leggi.

In tale ottica, il raffronto tra quanto effettivamente realizzato con l'attività amministrativa e ciò che è stato ipotizzato dal legislatore come obiettivo da conseguire -in una dimensione diacronica, quindi- non è utile al solo fine di misurare il rendimento dell'apparato amministrativo ma -soprattutto- costituisce un possibile strumento di apprendimento organizzativo, volto a sviluppare la capacità di adattare progressivamente l'azione pubblica alle esigenze che via via si presentano, realizzando così un apparato amministrativo dinamico e non "impermeabile".

Questi argomenti, che potrebbero sembrare più o meno sofisticate elaborazioni dottrinali, hanno in realtà un preciso fondamento nell'ordinamento giuridico. La ricerca di opportuni sistemi di garanzia e di controllo, in funzione di "correttivi istituzionali", da attivare prima che ci si renda conto che il sistema è già degenerato, è di fatto uno dei grandi compiti (troppo spesso sottovalutati) dell'apparato organizzativo-esecutivo: le radici sono già presenti a livello costituzionale nell'art. 81 per quanto riguarda la copertura finanziaria delle leggi, ma anche nel principio del buon andamento contenuto nell'art. 97 (aspetto, quest'ultimo, che ha suscitato -nel tempo- interesse e preoccupazioni di gran lunga inferiori al primo).

Per questi motivi, il fenomeno individuato con il termine giornalistico di "invalidopoli" non è una semplice variante di "tangentopoli": nel nostro caso, infatti, si passa dal punto di vista del "giudice" (che è -in fondo- necessariamente privato-soggettivo) a quello dell'"amministrazione" (che viceversa è -per definizione- pubblico-collettivo). Si passa, in altre parole, dall'ultimo anello della catena (repressione degli abusi) a quello intermedio, "fisiologico".

A questo proposito, sembra utile sottolineare che da questa sorta di manutenzione amministrativa sono già scaturiti risultati tangibili: la "riscoperta" e l'attivazione di un possibile, più incisivo ruolo del Ministero del lavoro e di quello della sanità nell'area di loro competenza. Come segnale di riconoscimento di questa nuova realtà, con due circolari appena emanate, il Ministero del lavoro, da una parte, ha rivendicato la propria funzione di centralità nel monitoraggio del fenomeno, attraverso l'azione degli Uffici regionali e provinciali del lavoro, e il Ministero della sanità, dall'altra, ha impartito direttive per rendere verificabili, in base ad elementi oggettivi, i fascicoli sanitari degli invalidi.

In questa accezione il controllo (che pure sostanzia le attività svolte dalla Commissione) non riveste un carattere prevalentemente sanzionatorio, ma è valutativo e propositivo, fino a costituire un vero processo organizzativo che ha come prodotto la crescita delle prestazioni del sistema e la sua "autocoscienza".

E' l'attività che in Gran Bretagna viene definita "gentle art of bureaumerics", per intendere appunto una misurazione "non inopportuna", non intrusiva o inquisitoria, ma comunque capace di superare quell'inerzia cui tutti gli apparati organizzativi complessi sono soggetti e di favorire la tanto citata "cultura del risultato" che l'art. 97 della Costituzione già impone.

In futuro, questa potrebbe diventare una via percorribile in alternativa al continuo ricorso al potere giudiziario; la P.A. -cioè- si riappropria della funzione di auto-correzione e di auto-miglioramento, sviluppando quelle capacità di reazione e di intervento che sono tipiche funzioni pubbliche moderne.

Questa "riconquista" della propria sfera di azione, di capacità di scelta e di decisione, non solo ristabilisce il giusto equilibrio tra le istituzioni, ma può essere in grado di offrire contributi anche agli altri settori: ad esempio, all'utilizzazione anche del lavoro svolto dalla Commissione e delle conoscenze acquisite come base per eventuali modifiche normative nella materia specifica (apparsa, come emerge da quanto precede, per certi aspetti, carente o -comunque- non più adeguata alle esigenze per le quali era stata originariamente concepita).

Su questa linea, le informazioni derivanti dalle macro-risultanze degli accertamenti sulle assunzioni di invalidi civili hanno già fatto emergere talune esigenze:

- la necessità di effettuare uno studio comparato su quanto viene fatto all'estero in tema di lavoro relativamente alle categorie protette, allo scopo di garantire un grado di protezione reale tendenzialmente analogo a quello offerto dagli altri Paesi dell'Unione Europea che, in linea di principio, offrono un livello di tutela tendenzialmente più basso del nostro

(dalle molteplici provvidenze offerte da taluni Paesi si passa -ad esempio- agli ordinamenti danese e irlandese, che non prevedono il collocamento obbligatorio dei disabili, mentre in Portogallo è in vigore una generica raccomandazione di agevolare l'accesso al lavoro ai soggetti con ridotta capacità lavorativa);

- l'opportunità di avviare una più approfondita analisi dei riflessi economici del collocamento obbligatorio: il costo per la collettività, per il singolo datore di lavoro, etc. (la cosiddetta copertura economica delle norme);
- la possibilità di istituire un "fascicolo sanitario unificato/normalizzato" per tutti i soggetti affetti da ridotta capacità lavorativa (con la definizione di un suo contenuto minimo con riferimento ad ogni significativa patologia invalidante) e l'affidamento ad una struttura unica, o ad organismi strettamente correlati tra loro, dell'intero procedimento per l'accertamento dell'invalidità (così tendendo anche ad un'adeguata forma comune di conservazione dei dati che, evitando i rischi della brutale "schedatura", consenta alla P.A. di monitorare adeguatamente il fenomeno);
- la necessità di omogeneizzare e coordinare meglio le provvidenze (pensioni, assegni mensili, indennità di accompagnamento) attualmente concesse da istituzioni diverse (essenzialmente: l'INPS a titolo previdenziale, l'INAIL a titolo indennitario, il Ministero dell'interno a titolo assistenziale) e di svolgere un'azione di controllo sul cumulo con altre provvidenze e/o con redditi propri (è il caso dell'indennità di accompagnamento erogata dal Ministero dell'interno, attualmente concessa indipendentemente dal reddito del beneficiario).

È chiaro che tutti questi aspetti, comunque emersi nel corso dell'indagine, non sono -stante la loro eterogeneità- necessariamente ascrivibili all'area di azione della Commissione Interministeriale, ma sono elementi ormai ben delineati, per i quali va individuata una strategia di intervento.

Pertanto, il nostro sistema di tutela dei cittadini con ridotta capacità lavorativa non prevede soltanto provvidenze economiche, ma anche varie agevolazioni di carattere socio-assistenziale.

Tra i possibili benefici (ciascuno legato a specifiche percentuali di invalidità) si annoverano:

- l'esenzione dal ticket per i farmaci;
- l'esenzione dalle tasse scolastiche ed universitarie;
- la fornitura di protesi ed ausili;
- il diritto di scelta prioritaria tra le sedi disponibili per i vincitori di concorso in enti pubblici;
- la fruizione di congedo straordinario;