

R A P P O R T O
SUI PRINCIPALI PROBLEMI DELLA
AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica

(MASSIMO SEVERO GIANNINI)

il 16 novembre 1979

RAPPORTO SUI PRINCIPALI PROBLEMI DELL'AMMINISTRAZIONE
DELLO STATO

INDICE

1. PER INTRODURRE

1.1 - Obiettivi	Pag. 5
1.2 - Il «torso» regionale	» 5
1.3 - L'azienda dello Stato	» 6

2. - LE TECNICHE DI AMMINISTRAZIONE

2.1 - Arretratezza delle tecniche di amministrazione	» 7
2.2 - I problemi di produttività	» 8
2.3 - Gli indicatori di produttività	» 9
2.4 - I costi occulti	» 9
2.5 - Gli Uffici di organizzazione	» 10
2.6 - L'unificazione delle metodologie di misurazione	» 11
2.7 - L'attuabilità amministrativa delle leggi	» 12
2.8 - Proposte e programma	» 12

3. - TECNOLOGIA DELLE AMMINISTRAZIONI

3.1 - I problemi	13
3.2 - Gli ambienti di lavoro	13
3.3 - Aspetti urbanistici	14
3.4 - Le sedi degli uffici	14
3.5 - L'edilizia statale	15
3.6 - Il sistema contrattuale per l'edilizia statale	15
3.7 - L'attività di informatica	18
3.8 - Proposte e programma	19

4. IL PERSONALE

4.1 - La contrattazione collettiva per l'impiego pubblico	» 19
4.2 - La legge quadro sull'impiego pubblico	» 21
4.3 - La qualifica funzionale	» 21
4.4 - L'aspetto retributivo	» 22
4.5 - Interrogativi da sciogliere	» 23
4.6 - L'alternativa della privatizzazione	» 23
4.7 - La dirigenza pubblica	» 24
4.8 - Il reclutamento del personale	» 25
4.9 - Ruoli unici e albo	» 27
4.10 - Osservatorio di mercato	» 28
4.11 - La formazione e l'addestramento	» 29
4.12 - Richieste e programma	» 30

5. - RIORDINAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

5.1 - L'aziendalistica dello Stato	Pag. 30
5.2 - Rapporti Stato-regioni	31
5.3 - Il decentramento dello Stato	32
5.4 - La ristrutturazione del potere centrale	33
5.5 - Il Consiglio superiore della pubblica amministrazione	35
5.6 - La Presidenza del Consiglio dei Ministri	35
5.7 - Le aziende autonome	36
5.8 - I controlli di efficienza	37
5.9 - Gli enti del parastato	39
5.10 - Gli enti di interesse nazionale	41
5.11 - Aspetti organizzativi degli organi di giustizia amministrativa	41
5.12 - Proposte e programma	43
PER CHIUDERE	43

RAPPORTO SUI PRINCIPALI PROBLEMI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

1. - PER INTRODURRE

1.1 - *Obiettivi*

Questo Rapporto viene presentato al fine di rappresentare al Parlamento i principali problemi relativi alle Amministrazioni dello Stato, e, indirettamente, anche delle altre Amministrazioni pubbliche, e di chiedere al Parlamento le determinazioni di indirizzo che gli competono.

Si reputa necessario insistere in modo particolare su questa richiesta, perché, prescindendo anche da ogni considerazione circa i modi con cui il Parlamento dovrebbe esercitare la sua funzione fondamentale di indirizzo politico, per la materia « pubblica amministrazione » ricorrono circostanze del tutto speciali. Infatti le vicende della cronistoria recente si sono svolte per episodi singolari, sì che il Parlamento si è trovato a dover adottare decisioni di indirizzo occasionate dai progetti di legge che via via gli erano presentati, con esiti finali che non potevano essere se non disaggreganti. Come meglio risulterà dal Rapporto, vi sono zone in cui si registrano indirizzi politici contrastanti, altre di indirizzo politico perplesso, altre di carenza di indirizzo.

Vi sono, ovviamente, molte altre cause, talune anche assai lontane, che hanno concorso a produrre l'attuale situazione di grave disfunzionamento delle amministrazioni pubbliche, globalmente prese, e a suscitare per più parti di esse angoscianti preoccupazioni di ingovernabilità. Tuttavia di queste cause il Rapporto preordinatamente non si occupa, onde non si ceda all'insidia di turbare il decidere disperdendosi per itinerari collaterali che potrebbero divenire recriminatori, ed oltre tutto quasi sempre sospetti di essere facili e gratuiti. Saggezza imporrebbe che si considerasse chiuso il passato e aperto il solo provvedere al futuro.

1.2 - *Il « torso » regionale*

Il tempo a noi più vicino è dominato da due importanti accadimenti: la parziale regionalizzazione dell'apparato dei pubblici poteri, operato dalla legge delegata 22 luglio 1977 n. 616, l'ipotesi di accordo Governo-associazioni sindacali per i dipendenti statali 1976-1979. Del secondo si dirà oltre (4.1).

Quanto al primo, giusto per ricordare, va rammentato che la legge delegata 616 fu attuazione della legge 22 luglio 1975 n. 382, troncone rimasto di un disegno di legge che contemplava un programma a due tempi: individuazione delle funzioni regionali con attribuzione delle medesime alle regioni, indi riordinamento delle funzioni e delle strutture statali. Il secondo tempo fu soppresso in sede di discussione parlamentare.

Nel corso del cammino per la preparazione di quella che poi sa. l'ebbe stata la legge delegata 616, fu più volte segnalato che per ridisegnare l'ordinamento positivo dei pubblici poteri occorresse provvedere in tempi ravvicinati alla ristrutturazione dello Stato, da un lato, alla riforma degli ordinamenti territoriali infraregionali dall'altro. La seconda delle due segnalazioni trovò risposta politica nella presentazione di disegni e proposte di legge, che poi furono travolti dalla fine della legislatura; la prima non ebbe alcuna risposta, anzi proseguì la pratica dei disegni di legge per riparare ossicini fratturati o supposti tali; anche ripetuti documentati inviti delle associazioni sindacali dei lavoratori non ebbero risposta.

Sicché il complesso degli enti territoriali - Stato, regioni, province, comuni - che per l'ormai avviata riduzione degli enti pubblici non territoriali (v. oltre, 5.9), dovrebbe costituire la struttura portante del disegno organizzativo dei pubblici poteri, fallisce questo suo ruolo: come se in uno schizzo di figura umana, solo una parte del torso risultasse definita, così nel disegno organizzativo solo quanto riguarda le regioni è definito.

Questo Rapporto non si occupa delle Amministrazioni regionali. La legge 616 non è proprio appagante, perché pur essendo fondata su un'individuazione coerente delle funzioni regionali, talune sue soluzioni sono incoerenti, per essere sbilanciate o dalla parte delle regioni o da quella dello Stato, oppure per essere state lasciate indefinite; e ciò per malapposte preoccupazioni esterne. Tuttavia la legge ha innestato dei processi di chiarificazione, che sono in svolgimento, e sui quali non sarebbe da interferire, se non per raccomandare che si presti osservanza ai termini fissati.

E' invece sulla riforma degli ordinamenti degli enti infraregionali che si sollecita l'esame urgente del Parlamento. Non è un detto, ma un dato, economicamente e aziendalisticamente valutabile, quello che se i comuni non funzionano non funziona lo Stato, i comuni prestando dei servizi primari di aggregato abitativo che - come mostra una esperienza da noi visibile e consistente - neppure le regioni le quali si siano addossate ruoli sostitutivi di deficienze comunali riescono a rendere. I costi amministrativi invisibili di comuni piccolissimi e di megalopoli sono giunti a livelli elevatissimi ed è sempre sullo Stato che finiscono col ricadere i costi visibili, come è accaduto con le diverse leggi degli ultimi anni, e ora con la legge finanziaria. In un momento di preoccupazione montante per la spesa pubblica la difficoltà del provvedere non è giustificazione del ritardare.

1.3 - *L'azienda Stato*

Se per gli ordinamenti degli enti infraregionali urge la riforma, non è invece vero che i problemi relativi alle amministrazioni statali vadano visti nella prospettiva di riforme, singole e collegate, di uffici, o di enti o di normative sul personale, o altre. La prospettiva è quella di un ripensamento generale della posizione che queste amministrazioni hanno in uno Stato industriale avanzato.

Il dramma organizzativo degli Stati industriali avanzati, ovunque nei medesimi termini, è troppo noto affinché occorra illustrarlo: nel giro di pochi decenni, essi, partiti come enti di funzioni di ordine e di base, tipicamente autoritativi, sono divenuti anche enti gestori di servizi, ed infine anche enti gestori di trasferimenti di ricchezza. Ciascun tipo dei nuovi gruppi di funzioni si è aggiunto al precedente, peraltro modificandolo in alcuni contenuti, in senso riduttivo di quantità, comunque sempre diminutivo dell'area autoritativa. Le amministrazioni statali che hanno saputo adeguarsi al rapido mutamento hanno retto; le altre no, e tra esse è la nostra.

Anche in ordine a questo accadimento, il Rapporto si astiene dal discutere sulle cause. Basti la constatazione che da noi le amministrazioni d'ordine, le amministrazioni di servizi e le amministrazioni di finanza convivono in regimi di giustapposizione. Ripensare la posizione delle amministrazioni dello Stato significa rendersi conto che, per la dominanza assunta da quelle del secondo e del terzo tipo, lo Stato ha accentuato il carattere, che prima aveva solo in parte, di azienda di attività terziaria, sia pure in alcuni casi anche munita delle leggi di potestà autoritativa per poter imporre le proprie decisioni mediante comandi unilaterali.

Questo concetto deve servire come guida, nell'analisi dei problemi che si passa ad esporre.

2. - LE TECNICHE DI AMMINISTRAZIONE

2.1 - *Arretratezza delle tecniche di amministrazione*

L'impiego di tecniche di amministrazione adeguate alle attività da erogare costituisce il settore di

maggior carenza delle amministrazioni pubbliche. A questa carenza sono da imputare le immagini popolari delle organizzazioni pubbliche, come composte, secondo i giudizi più spinti in negativo, di inetti e di fannulloni, e secondo quelli più in positivo, di tardigradi e di cultori di formalismi.

Non possediamo ricerche sociologiche intorno al modo con cui si sono formate le immagini popolari; troppo scarsi e soprattutto frammentari gli accertamenti aziendalistici fatti da singole amministrazioni, per sapere quale dei vari giudizi di immagine popolare sia più rispondente; semplicistiche le indicazioni delle ragioni nella preparazione eminentemente giuridica dei dirigenti, o nelle retribuzioni non incentivanti, e nelle politicizzazioni indotte, o nelle distorsioni provocate da azioni ultronee delle associazioni sindacali, anche se in fatto a tutte queste ragioni non può essere negata esistenza e rilevanza. Secondo un'opinione diffusa tra i cultori di scienze dell'organizzazione, la ragione prima risiederebbe nel fatto che ai problemi di tecniche di amministrazione non si è pensato che assai poco, o si è pensato senza metodicità o senza perseveranza, come sarebbe mostrato da quei casi - talune amministrazioni militari, taluni uffici di aziende autonome, taluni organi statali locali del centro nord, taluni comuni medi, talune regioni del nord - nei quali per aver invece pensato si sono costituite delle amministrazioni relativamente all'Italia efficienti.

A parte tali eccezioni, è constatazione fattibile da ogni comune persona che le tecniche di amministrazione delle amministrazioni pubbliche sono fortemente arretrate rispetto a quelle dell'organizzazione privata. Ad iniziare dai servizi di connettivo (protocollo, archivio, copia, spedizione, comunicazione), fino ai processi decisionali, i tempi tecnici delle amministrazioni pubbliche sono in media tre volte più lunghi di quelli privati, e i prodotti sono sempre scadenti. Ciò senza considerare vicende di punta, come quelle relative all'adempimento delle obbligazioni pecuniarie comuni, al pagamento di talune indennità, alle liquidazioni di pensioni, e così via, per le quali, sulla pelle del cittadino, si consentono alle amministrazioni pubbliche comportamenti che le leggi vietano ad ogni privato. Talché il potere pubblico viene sovente a presentarsi come un singolare malfattore legale, che permette a sé ciò che invece reprime nel privato.

2.2 - I problemi di produttività

La scarsa focalizzazione delle questioni di tecniche di amministrazione attinenti all'organizzazione e ai metodi di lavoro, si riosserva nella scarsa conoscenza che le amministrazioni pubbliche hanno circa la propria produttività. È opportuno chiarire che nel termine «produttività» vanno distinte due accezioni: la prima, di portata più stretta, si riferisce alla produzione di beni o servizi fornita da -un singolo lavoratore nell'ambito di un arco di tempo determinato, ossia come ora-uomo, o giornata-uomo, o settimana-uomo, ecc. (produttività-lavoro); la seconda, più propria, attiene a degli indicatori. Anzi secondo una diffusa concezione, si avrebbero due indicatori: quello relativo all'efficacia, intesa come rapporto tra risultati ottenuti ed obiettivi prestabiliti, e quello relativo all'efficienza, intesa come rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti, comprendendo tra le prime non solo le risorse umane, ma anche quelle di capitale, di materie prime, di energia, ecc. Secondo altre concezioni l'indicatore sarebbe solo quello di efficienza. La produttività in senso stretto rappresenterebbe una componente, anche se importante dell'efficienza.

Alcune amministrazioni dello Stato hanno sperimentato e reso note misurazioni della produttività-efficienza: per esempio finanze, interni, ferrovie, poste. Sulla base degli indicatori hanno poi cercato di introdurre misure di miglioramento della produttività-lavoro e/o della produttività-efficienza. Però secondo molti esperti la maggior parte delle misurazioni sono elementari.

È da premettere che ogni tentativo in materia deve confrontarsi con un triplice ordine di difficoltà. Il primo è che mentre talune attività sono suscettibili di misurazioni di produttività-efficienza, altre lo sono meno, nel senso che occorre ricorrere a grandezze ordinabili anziché numerabili. La seconda è la scambiabilità tra la produttività lavoro con la produttività in senso proprio (efficienza): la prima è più facilmente misurabile (infatti negli Stati Uniti d'America, in Inghilterra, in Germania si è ottenuta misurazione per il 60 per cento delle attività). La terza è che gli strumenti per incentivare la

produttività lavoro e la produttività-efficienza non sono omogenei e sono spesso empirizzanti.

Un esempio di queste possibili confusioni si ha per ciò che attiene ai c.d. carichi di lavoro. Il carico di lavoro inteso come quantità di domanda ricevuta da un'organizzazione ripartita per uffici di prestazioni (per esempio numero di studenti che chiedono l'iscrizione a scuola, numero di domande di certificati) è un mero dato che ha come destinatario l'ufficio competente all'organizzazione, affinché provveda agli addetti all'ufficio e a quant'altro necessiti. Or è spesso accaduto che dal carico di lavoro-domanda sia stata desunta e applicata una regola determinativa di quantità di erogazioni per ufficio o per addetto all'ufficio (c.d. standard di produzione). In nessun caso però l'indicatore di carico di lavoro può essere preso come indicatore di produttività; invece è avvenuto più volte che indicatori di carico di lavoro siano stati presentati come indicatori di produttività, con risultati di sconcerto.

2.3 - Gli indicatori di produttività

In particolare per gli indicatori di produttività-efficienza, va precisato che seppure richiedano elaborazione complessa, tuttavia possono spingersi molto al di là di quanto comunemente si creda, se si reperiscono e si impiegano dei parametri qualitativi compositi attinenti alla «soddisfazione» degli utenti. Per esempio, solo riferendo circa pratiche altrove ormai generalizzate, per l'istruzione è verificabile lo scarto tra i risultati conseguiti, anche per le varie materie, e gli obiettivi di apprendimento che siano stati predisposti; per gli uffici erogatori di documenti è indicizzabile il tempo intercorrente tra la presentazione della domanda e il rilascio del documento; per le iscrizioni e gli accertamenti è indicizzabile il rapporto tra gli atti adottati e atti che avrebbero dovuto essere adottati, e così sia.

È vero che sovente vi è forte discordia tra gli esperti di scienze dell'organizzazione circa la confezione di tali indici o di metodi di applicazione. Tuttavia come essi sono perfezionabili per i privati, lo sono per i pubblici poteri, e non può essere motivo di scandalo l'accorgersi che un indicatore è imperfetto e va corretto. Quel che qui interessa peraltro è che la possibile imperfezione dei risultati non può valere, per i pubblici poteri, come esimente dall'applicazione degli indicatori, poiché, va sottolineato, ciò li inferiorizza rispetto alle organizzazioni private.

2.4 - I costi occulti

Tanto più che, per le amministrazioni pubbliche ricorre un fattore, quello dei costi occulti, normalmente poco rilevante nelle organizzazioni private. È un fattore su cui più volte gli economisti hanno richiamato l'attenzione, ed è costituito dal costo economico della spendita di attività amministrativa che è richiesta dal fatto che la funzione amministrativa si svolge in forma procedimentalizzata, con la partecipazione di più organi e uffici.

È vero che le fonti della procedimentalizzazione sono diverse. Alcune infatti sono costituite da norme di legge, e sono ordinate a comporre i vari interessi pubblici confluenti in un processo decisionale pubblico. Per questa parte i costi occulti sono ineliminabili, perché derivanti da componenti necessarie dell'ordine amministrativo, ed i principi dello Stato democratico richiedono anzi partecipazioni crescenti. È solo vero che talvolta leggi abbiano configurato come necessarie partecipazioni procedurali che sarebbe stato ragionevole lasciare facoltative, rimettendo le alla responsabilità di decisione degli uffici. Il che però è problema di confezione legislativa, riguardante regole che restano fuori del quadro di questo Rapporto.

Per contro esiste una selva di procedimentalizzazioni prevista da regolamenti governativi, ministeriali, interni, in una parola da atti normativi secondari, che costituiscono la alimentazione più copiosa dei costi occulti. Essa va larghissimamente sfoltita, mediante un'opera perseverante di delegificazione. Le tecniche amministrative moderne presentano infatti la duplice esigenza, in apparenza contraddittoria, di richiedere sempre più prescrizioni generali di azione, e di richiedere insieme strumenti duttili da adattare al mutare degli indirizzi politici e amministrativi.

Occorre quindi cambiare l'indirizzo di regolazione dell'ordine amministrativo interno, sostituendo il più possibile atti normativi con atti amministrativi generali (regolamenti di servizio). La tutela degli interessati resta intatta, poiché ormai la giurisprudenza parifica la violazione di disposizioni di atti amministrativi generali alla violazione di norme formali, ma le amministrazioni possono trovare nelle disposizioni medesime strumenti di azione e non di costrizione.

La collaborazione con le associazioni sindacali dei lavoratori potrebbe dare in questo campo apporti fruttuosi.

2.5 - Gli Uffici di organizzazione

Per lo studio e la determinazione delle tecniche di amministrazione e, correlativamente, degli standards lavorativi o degli indicatori di produttività, e per la continuità dell'azione di aggiustamento permanente e di correzione degli elaborati, occorre che le amministrazioni si muniscano di uffici di organizzazione.

Va ricordato che già degli «uffici organizzazione e metodo» furono istituiti in passato, ma salvo che nell'Amministrazione della difesa, furono lasciati morire, onde si accreditarono sospetti di gelosie politiche e burocratiche, per spiegare accadimenti che quasi sempre erano stati solo di atonia.

In ragione della diversità problematica delle amministrazioni, questi uffici non possono essere che delle singole amministrazioni, e vanno collocati presso il corpo delle amministrazioni, affinché possano svolgere la loro azione in tutti i settori di articolazione dell'amministrazione medesima e tenere contatti unitari con i sindacati. Ad essi dovrebbero affluire i reclami di disfunzione che presentino cittadini ed enti. Essi dovrebbero altresì operare nel modo delle amministrazioni di missione, ossia intervenendo anche per l'attuazione delle decisioni e per risolvere casi particolari.

In sostanza presso questi uffici si riunirebbero la funzione conoscitivo-diagnostica, attraverso gli indicatori di produttività, la funzione di studio dell'organizzazione interna degli uffici e la funzione di consulenza nell'elaborazione dei regolamenti di servizio. È evidente che essi richiedano personale professionalmente munito, che ora è, per lo Stato, di poche unità; potrebbe però provvedersi alla formazione sia

mediante convenzioni con istituti, sia mediante invii all'estero, sia una volta a regime - mediante la Scuola di amministrazione (ricordando che il Civil Service College, al 1975 aveva licenziato già 942 specialisti).

L'istituzione di questi uffici potrebbe farsi come esperimento che non potrebbe essere inferiore a tre anni, poi si potrà decidere se l'assetto delineato sia da conservare o se non convenga invece raccordare - per lo Stato - tutti gli uffici ad un organo esterno, quale

potrebbe essere l'organo centrale relativo all'organizzazione dello Stato, conferendo altresì agli uffici medesimi funzioni di difensore civico, ossia di intervento su sollecitazioni di cittadini e di enti. Questo perché secondo alcuni esperti di scienze dell'organizzazione, questi Uffici sarebbero soggetti ad un rischio di collusione con le amministrazioni di incardinazione, con effetto di entrata in quiescenza.

Tuttavia potrebbe esser utile istituire sin da ora una commissione centrale per l'analisi costi benefici, a simiglianza di quella già esistente in Francia, per la documentazione e le analisi già oggi possibili.

È raccomandabile che uffici del genere siano istituiti anche presso le Regioni, specie presso quelle che non hanno in alcun modo provveduto in materia.

2.6 - L'unificazione delle metodologie di misurazione

La varietà delle tecniche di misurazione della produttività sinora seguita congiunta alle confusioni segnalate tra indicatori di produttività e altre cose, la poca concordia tra gli esperti di queste materie

e la non sempre chiara separazione tra profili organizzativi e profili informativo-diagnostici, pongono l'opportunità di procedere ad una ricognizione metodologica che abbia carattere generale. A tal fine è stato già costituito un gruppo di studio per la determinazione delle metodologie, presso l'Ufficio per l'organizzazione amministrativa, tra i non numerosi esperti che esistono in Italia. L'elaborato che esso produrrà sarà diffuso, e sulla base di esso si potrà decidere se converrà istituire un ufficio permanente per le tecniche di amministrazione.

2.7 - *L'attuabilità amministrativa delle leggi*

Collegato alle tecniche di amministrazione è il problema delle analisi di attuabilità amministrativa delle leggi, che da noi ha particolare rilievo per l'abbondanza delle grida in forma di legge del Parlamento o delle Regioni. Il problema ha, altrove, soluzione o nella vigenza di una norma non scritta che impone la verifica preventiva di attuabilità di ogni progetto di legge, o nell'esistenza di un ufficio del Governo che procede alla verifica.

La seconda soluzione è da noi la più praticabile, ma non è agevole l'attuazione, per la mancanza di un organo attrezzato professionalmente alla funzione. Per cui, trovando persone già professionalmente preparate o formandole, la prospettiva è o quella di costituire un ufficio specializzato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, o presso un organo già esistente. Si attende in proposito il parere di un gruppo di lavoro.

2.8 - *Proposte e programma*

Le proposte che si formulano in ordine all'argomento sono le seguenti:

1) il gruppo di studio per la determinazione delle metodologie vada avanti nel proprio lavoro, che prevedibilmente può terminare entro il febbraio del 1980.

2) A seguito delle determinazioni del Parlamento su questo Rapporto, con semplice deliberazione del Consiglio dei Ministri possono essere istituiti uffici organizzazione in ciascun Ministero, con le incombenze preliminari: *a)* di individuare le materie da delegificare, indicando il provvedimento necessario; *b)* di predisporre, con la collaborazione dei sindacati, provvedimenti ministeriali generali per l'organizzazione interna degli uffici e per lo svolgimento dell'azione amministrativa, là dove nel frattempo sia possibile, via via estendendone l'ambito con il progresso della delegificazione; *c)* di stabilire prescrizioni di produttività, sempre con la collaborazione sindacale, di carattere transitorio in attesa dei risultati del gruppo di lavoro sub 1); *d)* di formulare indicatori di produttività, anch'essi transitori, valendo quanto detto sub *c)*; *e)* di individuare le possibili semplificazioni di procedimenti esterni e interni, formulando proposte agli organi aventi competenza a provvedere.

3) Ultimato il lavoro del gruppo che sta attendendo al tema dell'attuabilità amministrativa delle leggi *in itinere*, procedere alle scelte conseguenti.

Questa parte di programma non richiede, almeno per ora, interventi mediante leggi. Potrà però accadere che per il decollo si richiedano norme di leggi di delegificazione, così come non è da escludere che, sempre al medesimo fine, per superare resistenze che non si presentano in previsione come insuperabili con gli strumenti vigenti, ma che potrebbero divenire tali, necessitino leggi del Parlamento per disciplinare gli uffici di organizzazione. Può essere invece probabile che occorra una legge per l'organismo relativo all'attuabilità amministrativa delle leggi. In sostanza, l'attività relativa all'adozione di adeguate tecniche di amministrazione è di spettanza prevalentemente del Governo, per le amministrazioni dello Stato; mediante l'esercizio della potestà di direttiva essa potrà coinvolgere gli enti pubblici soggetti a tale potestà.

Non si possono attendere risultati a tempo breve. Il tempo del recupero di soglie minime di efficienza si può calcolare in un quinquennio, a condizione che l'azione sia *diuturna e perseverante*,

appoggiata da politici, funzionari e sindacalisti che s'impegnino in un cammino di spine senza attendere ricompense. Solo così le ragioni dell'onestà potranno congiungersi a quelle della speranza.

3. - TECNOLOGIA DELLE AMMINISTRAZIONI

3.1 - *I problemi*

I problemi generali più importanti della tecnologia occorrente alle pubbliche amministrazioni si possono ridurre a due: gli ambienti di lavoro e l'attività di informatica. Ve ne sarebbe un altro, più volte portato alla ribalta: quello del difficile aggiornamento al progresso tecnologico da parte delle amministrazioni pubbliche: sembra però possa dirsi, almeno in termini generali, che si tratta di un problema di raccordi e di informazione, da risolvere in sede di riordino dell'Amministrazione della ricerca scientifica e tecnologica, stante che le tecnologie di interesse pubblico sono distinte amministrazione per amministrazione.

In termini quasi eguali è da concludere in ordine ad altra questione pur essa sollevata: essere ormai le amministrazioni pubbliche grandi utenti di tecnologie, per cui occorrerebbe che si determinasse una politica contrattuale per le acquisizioni tecnologiche. In realtà ciò che si dovrebbe lamentare è o un uso improprio dei procedimenti contrattuali pubblici, o la scarsa modernità dei procedimenti medesimi, di cui comunque, almeno per un profilo, si dirà oltre (3.6).

3.2 - *Gli ambienti di lavoro*

'Che gli ambienti di lavoro delle pubbliche amministrazioni siano in larga parte obsoleti, è cognizione diffusa; mancano però dati, anche approssimativi. Per ciò che attiene allo Stato, infatti, l'Amministrazione del demanio ha l'appartenenza degli immobili, ma non la gestione, e sovente non può conoscere delle modificazioni di strutture a cui si sia proceduto.

L'Amministrazione del Demanio - le va dato atto - ha chiesto più volte, sempre senza esito, di mettere allo studio una soluzione globale e programmatica del problema ed ha segnalato la non convenienza degli acquisti di immobili costruiti per destinazioni non ad ufficio, e delle locazioni (nel 1979 lo stanziamento per queste ultime è di lire 57.626.753.000 esclusa la Difesa e le Aziende autonome).

L'Amministrazione medesima reputa peraltro che non sarebbe difficile procedere ad un censimento, anche in tempi brevi, con carattere valutativo dello stato degli edifici.

Maggiori difficoltà si incontrerebbero per la valutazione dei fabbisogni, tenuto conto che questi sono condizionati dalla ristrutturazione, a cui si proceda, degli apparati centrali e locali. Tuttavia possono essere individuate delle situazioni di particolare disagio, e si potrebbe predisporre un piano pluriennale indicativo di riordino dell'edilizia per gli uffici statali.

Ad un piano di questo tipo si è già pensato in passato, ed anzi per quattro volte era stato presentato un disegno di legge per la vendita di immobili statali del patrimonio disponibile sì da alimentare un fondo presso l'Amministrazione dei lavori pubblici per l'ammodernamento delle sedi degli uffici statali. Peraltro la redazione di tale piano comporta tempi non brevi.

È superfluo ricordare che le discipline di architettura che studiano i caratteri degli edifici sono notevolmente avanzate anche in Italia, onde per gli uffici pubblici esistono già dei tipi collaudati dall'esperienza. Per questo profilo non vi sono quindi preoccupazioni, senza contare che già presso alcune amministrazioni statali esiste interessante materiale di studio.

3.3 - *Aspetti urbanistici*

Più volte da parte degli urbanisti è stato aperto il discorso degli aspetti urbanistici degli insediamenti dei pubblici edifici: città amministrative, centri direzionali pubblici, quartieri amministrativi. All'indubbia validità teorica del discorso corrisponde limitata possibilità applicativa, per la consolidata storicità dei nostri aggregati abitativi cittadini. Non sembra quindi che la materia possa costituire oggetto di interventi centrali, ed è da rimettere ad una raccomandabile più oculata decisione delle amministrazioni comunali e regionali.

Per la città di Roma l'oltre mezzo secolo di urbanistica casuale rende arduo finanche l'intento di procedere a correzioni. Tuttavia l'organo centrale di organizzazione dello Stato potrà concertarsi con l'amministrazione comunale onde tentare di attenuare nel futuro parte degli inconvenienti.

3.4 - *Le sedi degli uffici*

Si può ritenere acquisita alla coscienza comune l'idea che le sedi dei grandi uffici pubblici debbano essere munite di parcheggi, mense, asili nido, e ambulatori. Già infatti gli edifici ministeriali più recenti sono stati concepiti e costruiti con queste attrezzature, che gli esperti di organizzazione del lavoro ci dicono indispensabili se si vogliono realizzare istituti come l'orario spezzato, le ore libere giornaliere, la settimana corta, la più ordinata distribuzione delle ore di apertura degli uffici di immediato contatto con il pubblico, e finanche i turni di lavoro. Su tutti questi argomenti vi è abbondanza di studi tecnici.

Asili nido e ambulatori, per gli aspetti amministrativi, comportano contatti, e possono richiedere convenzioni con le autorità comunali e regionali, in quanto autorità aventi la competenza per tali servizi. Tuttavia ciò non sarebbe diverso rispetto a quanto già si pratica in tanti altri Paesi: la maggior laboriosità di istituzione, in sintesi, non sembra possa costituire un ostacolo apprezzabile. Per gli aspetti finanziari e gestionali, il Ministero del tesoro ha già raccolto dei dati; comunque non è materia che richieda studi complessi.

3.5 - *L'edilizia statale*

Costituisce invece punto di rilevanza politica particolare quanto attiene alla direzione dell'edilizia pubblica. Si ricorda che in passato uno dei problemi più dibattuti è stato quello della concentrazione presso un'unica sede dell'attività di costruzione di edifici e di impianti pubblici, ovvero della divisione dell'attività fra più sedi. La situazione attuale è ordinata secondo il criterio della divisione: lavori pubblici, difesa, aziende autonome. Vi è solo qualche frangia di ambiguità, ma di scarso rilievo, comunque facilmente sistemabile. L'esperienza dell'adozione del criterio di divisione è positiva, e non pare da modificare.

Il problema si pone invece per un altro e ben più rilevante aspetto, che è quello dei contratti e della progettazione pubblica: l'attuale sistema o, meglio si direbbe, asistema, produce il duplice danno di essere moltiplicatore della spesa pubblica e fonte di posizioni speculative di privati.

3.6 - Il sistema contrattuale per l'edilizia statale

La legislazione in materia contrattuale pubblica, per ciò che concerne le amministrazioni centrali dello Stato, ha avuto un'evoluzione assai complessa nell'ultimo decennio. Si può dire che ogni amministrazione di spesa ha modificato in tutto o in parte il vecchio sistema fondato sulla vigente legge di contabilità di Stato apportando continui ritocchi, modifiche, miglioramenti, snellimenti alle procedure contrattuali, senza peraltro porre mano ad un' opera di ristrutturazione o ricostituzione del sistema. Come conseguenza, siamo governati oggi, in materia di appalti e di forniture, da una congerie di leggi che stabiliscono deroghe ed eccezioni ai principi della legge di contabilità. Si è anche arrivati negli ultimi anni addirittura a modifiche introdotte con le leggi di spesa; modifiche dunque valide soltanto per i contratti previsti da quelle specifiche leggi. Oggi dopo tante modifiche, eccezioni e deroghe ai principi della legge di contabilità, questi ultimi neppure più valgono come tali, ma si applicano come norme residuali, valide solo ove non esiste una espressa disposizione contraria.

Sembra imporsi pertanto la necessità di una ristrutturazione di questa materia soprattutto tenendo presente il fatto che la legge n. 584 del 1977 ha introdotto nel nostro ordinamento, per gli appalti (e le forniture destinate ad appalti di opere pubbliche) di valore superiore ad 1 miliardo di lire, le prescrizioni di una direttiva CEE che impone il coordinamento della nostra normativa contrattuale pubblica con la normativa contrattuale comunitaria.

Quest'ultima è soprattutto improntata al sistema francese, che, a sua volta, si è ispirato - con una riforma ciclopica durata dal 1957 al 1964 - al sistema americano.

Il sistema francese, che ha il pregio di costituire l'adattamento del sistema comunitario al Common Law (americano) ad un ordinamento pubblicistico «a diritto amministrativo», rappresenta oggi la posizione più avanzata tra i sistemi di contrattazione pubblica e presenta altresì il vantaggio di essere stato mutuato pari pari dai belgi e dai paesi francofoni del Terzo Mondo. Oltre a ciò, data la sua matrice americana, ha anche il non trascurabile vantaggio d'essere sufficientemente simile ai sistemi adottati dai paesi anglofoni o di Common Law. Per tutte queste ragioni le mosse ricostruttive di un sistema contrattuale moderno debbono partire dall'analisi di quel sistema ed articolarsi su alcuni fondamentali caposaldi che possono essere così indicati:

1. - Modifica delle procedure contrattuali con equiparazione delle nostre procedure a quelle del sistema comunitario, introdotte, spesso inadeguatamente, dalla legge n. 584/1977, che va ampiamente modificata e rielaborata, tenendo presenti i principi della direttiva e il sistema di origine, ma anche la situazione del sistema attuale italiano, chiarendo meglio la portata dei nuovi principi e della normativa in generale.

2. - Delegificazione accentuata del sistema contrattuale tenendo presente che soltanto i *principi* debbono essere contenuti in atto legislativo, mentre la elaborazione di essi deve essere affidata al più duttile strumento dal regolamento che permette aggiornamenti e aggiustamenti più rapidi del sistema stesso.

3. - Per evitare la confusione legislativa attuale derivante dalle continue modifiche contenute nella legislazione di spesa occorrerebbe costituire un organismo centrale di coordinamento per lo studio e l'elaborazione delle proposte di modificazione del sistema contrattuale pubblico, da qualsiasi amministrazione richieste. In altri termini, tale organo dovrebbe costituire l'organo consultivo ed elaborativo delle modifiche al sistema, valide come tali in generale e non per singole amministrazioni.

Nel sistema francese, l'organo consultivo centrale, oltre ad avere una competenza consultiva obbligatoria a fini normativi, ha altresì compiti di notevole importanza, quali lo studio e la proposta degli aggiornamenti delle variabili nel sistema di revisione dei prezzi, - lo studio e la proposta delle formule di incentivazione, per esempio nei contratti di ricerca, di ricerca e di sviluppo, di studio, ecc. molto importanti tra l'altro per l'applicazione che tali formule possono avere sia nei contratti della difesa, relativi ad oggetti o macchine assai complesse, sia nei contratti di impiantistica, nei sistemi di telecomunicazioni, ecc. .

È opportuno valutare se queste competenze debbano essere riprodotte nell'organo centrale di coordinamento contrattuale. In caso positivo, come nel sistema francese, questo organo consultivo dovrebbe essere articolato in sezioni specializzate ed annoverare esperti di settore in rappresentanza delle amministrazioni interessate. È evidente infatti che soltanto le amministrazioni di spesa posseggono i tecnici idonei a questo difficile compito.

4. - Inoltre, le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato dovrebbero essere organizzate in modo da avere uffici specializzati per la contrattazione con il compito di seguire le procedure contrattuali dal bando alla conclusione del contratto, alla esecuzione e al collaudo, con autonoma responsabilità, eliminando le inutili autorizzazioni - approvazioni dei capi dei dicasteri o degli organi periferici. Va anche rilevato che potrebbe essere opportuno centralizzare tali uffici - contratti in sede periferica, rendendoli serventi rispetto a tutte le amministrazioni dello Stato (ovviamente la Difesa presenta problemi particolari ed esulerebbe dall'accorpamento). Ciò per evitare la duplicazione dei servizi presso ogni amministrazione periferica.

Così, ad esempio le competenze contrattuali periferiche potrebbero essere concentrate presso uffici regionali dell'Amministrazione dei Lavori Pubblici, ovviamente riorganizzati, con l'integrazione di funzionari esperti nelle tecniche delle procedure contrattuali, in modo da sfruttare meglio le capacità progettistiche possedute dai tecnici di tali uffici.

In questa prospettiva occorrerebbe meglio disciplinare il ricorso dell'amministrazione alle competenze professionali di progettisti privati; vanno rese obbligatorie, in tale campo, la esecuzione di sopralluoghi e delle eventuali ricognizioni geomorfologiche necessarie alla redazione di specifiche contrattuali realmente adeguate allo stato dei luoghi al fine di evitare le annose contestazioni con gli appaltatori, le iscrizioni di «riserve» e la revisione dei prezzi, eventualmente sancendo anche la responsabilità per danni del professionista qualora non abbia eseguito tali ricognizioni con la dovuta diligenza e «a regola d'arte».

5. - Si dovrebbe infine rivedere la normativa sulla revisione dei prezzi che risulta oggi fonte di lucro eccessivo per l'appaltatore, rendendo fra l'altro conveniente la dilazione della esecuzione contrattuale. In questo campo l'amministrazione dovrà rinunciare al mito illusorio del «prezzo fisso» per inserire in contratto clausole di rivalutazione agganciate a valori statistici reali (indici ISTAT, mercuriali, listini di borsa, nazionali e internazionali, con riferimento ai prezzi delle materie prime, ecc.) che permettano di riconoscere all'appaltatore aumenti di prezzi dovuti ad aumenti di costi non controllabili, ma che eliminino eventuali eccessi fondati su revisioni globali a fine d'opera.

3.7 - L'attività di informatica

Sull'attività di informatica delle pubbliche amministrazioni non si hanno statistiche affidabili; da notizie di fonte privata, risulterebbe che alla fine del 1978 erano installati oltre 100 sistemi elettronici, per la quasi totalità in locazione, e per un costo annuo dell'ordine di 40 miliardi. Circa una ventina dei sistemi sono della classe di grande potenza, ossia un nucleo centrale e terminali e nuclei locali.

I più importanti sono nella Corte dei Conti e nei seguenti ministeri: Finanze, Tesoro, Difesa, Giustizia, Interno, Poste e Telecomunicazioni, Pubblica Istruzione, Trasporti. Quanto agli uffici locali, apparecchi e terminali sussistono nelle Delegazioni della Corte dei Conti, nelle Ragionerie provinciali, negli Uffici imposte dirette, iva e registro, nei Provveditorati agli studi. Il personale addetto, sempre alla fine del 1978, era costituito da 130 direttori di centro, circa 600 analisti-programmatori, circa 800 operatori; un totale di poco più di 1500 persone, ma con la grave carenza qualitativa dell'inesistenza di valutazioni di professionalità.

Secondo calcoli molto approssimativi, nella spesa globale per elaboratori la percentuale delle pubbliche amministrazioni sarebbe del 5 per cento (in altri paesi europei è vicino al 10 per cento, in Giappone è al 15 per cento).

Questi i dati quantitativi. Il quadro qualitativo è invece parecchio appannato, perché il processo tecnologico che nel settore si è avuto negli ultimi dieci anni ha trovato impreparate le amministrazioni pubbliche. Gli elaboratori elettronici, che erano all'inizio apparecchi di semplice registrazione di dati complessi, sono divenuti poi apparecchi di accertamento e verifica, di calcolo, di partecipazione a

fasi procedurali di istruttoria, e infine di decisione. In proposito vi sono anche dei riconoscimenti normativi, come per esempio l'articolo 28 legge 5 agosto 1979 n. 468, per il consolidamento dei conti pubblici.

Il cambiamento, unito all'impiego collegato di elaboratori di più amministrazioni, richiede disponibilità di competenze tecniche molto specializzate, che si sono potute formare solo in pochissime amministrazioni: donde il ricorso a competenze esterne, la più nota delle quali è il gruppo Italsiel, in mano pubblica.

Avvertono gli esperti che non tutte le amministrazioni richiedono elaboratori e sistemi sofisticati, ma reputano probabile che anche quelle fra esse le quali oggi abbisognano di semplici memorizzatori, in un futuro vicino si potrebbero trovare di fronte ad esigenze maggiori. Negli ambienti tecnici internazionali alcune applicazioni sperimentate da noi hanno suscitato all'inizio interesse, ma il giudizio è, nel complesso, che vi siano troppi elaboratori sottoutilizzati o mal utilizzati, e mancanza di raccordi. Della stessa opinione sono coloro che in Italia si sono occupati del tema.

Il fatto è che i sistemi informativi non servono più alle amministrazioni per fatti di gestione interna, ma servono proprio per amministrare, si proiettano cioè sempre più verso l'esterno. Di ciò è stato sensibile indice il cambiamento di ruolo della Commissione per la meccanizzazione e l'ammodernamento dei servizi della pubblica amministrazione istituita nel 1958 presso il Provveditorato Generale dello Stato per la provvista degli elaboratori: la Commissione è passata ad occuparsi dell'utilizzazione degli elaboratori, della sperimentazione, dell'integrazione delle iniziative, ossia è divenuta organo consultivo.

Quel che manca è l'analisi permanente dell'efficiente uso degli elaboratori, con gli aggiustamenti di procedure e le integrazioni reciproche.

Si dovrebbe allora costituire un Centro per i sistemi informativi, con il compito iniziale di fare una rilevazione degli elaboratori esistenti, dell'utilizzazione delle possibilità di raccordo e di integrazione; esso potrebbe agire in collegamento con il programma finalizzato sull'informatica, di recente bene avviato dal Consiglio Nazionale delle Ricerche, e con gli organismi interni e internazionali per l'informatica.

Il « Centro » non richiederebbe, per ora, atti legislativi.

Peraltro è già oggi prospettabile l'ipotesi di affidare ad un ufficio specializzato la provvista di elaboratori per lo Stato in modi meno rudimentali di quelli in uso. Tenendo conto che la realizzazione di sistemi informativi richiede contratti misti (opera, know how, engineering, appalto, formazione, amministrazione) che non è agevole governare nel quadro della corrente contrattistica pubblica.

Per la formazione dei quadri, è impossibile non pensare a utilizzare competenze esterne.

3.8 - Proposte e programma

Le proposte sono le seguenti:

1. - censimento degli edifici adibiti ad uffici con valutazione di funzionalità; non richiede legge;
2. - piano decennale per l'edilizia dello Stato, con carattere indicativo, da inserire in accordi con regioni e comuni per il recupero urbanistico, e con progettazione di edifici attrezzati;
3. - elaborazione di una legge sulle procedure contrattuali non infetta da vischiosità col passato, sull'istituzione di un organo centrale di coordinamento del sistema contrattuale pubblico, sull'istituzione di uffici progettazione e controlli;
4. - istituzione, in via amministrativa, di un centro per i sistemi informativi dell'amministrazione pubblica.

4. - IL PERSONALE

4.1 - *La contrattazione collettiva per l'impiego pubblico*

La materia afferente al personale statale è entrata in - una nuova fase con l'introduzione della contrattazione collettiva. Il «lungo accordo» negoziato dal 1976 al 1979 si è tradotto in due disegni di legge l'uno la legge quadro sul pubblico impiego, l'altro di traduzione in atto normativo dell'accordo.

Non è necessario ricordare in che modo la contrattazione collettiva si sia introdotta nel pubblico impiego, trattandosi di materia ormai largamente nota. Per i dipendenti dello Stato la fonte regolativa è l'articolo 9 della legge 1975 n. 382, il quale stabiliva, nei suoi cinque commi, dei principi abbastanza chiari: disciplina per accordo del trattamento economico di attività, riserva di legge per il reclutamento, le carriere, le responsabilità e la disciplina, triennialità degli accordi, accordi separati per il personale delle aziende autonome, perequazione delle retribuzioni per qualifiche.

Successivamente si avevano la Relazione della Commissione Parlamentare d'inchiesta sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi (Relazione Coppo), del 1977, e il parere del CNEL 21 gennaio 1978 n. 163/112. Quest'ultimo, in particolare, raccomandava una graduale armonizzazione legislativa tra settore pubblico e settore privato. Soluzioni ordinate all'efficienza dell'amministrazione, adozione di una omogenea sede di negoziazione (ossia i comparti), qualifica funzionale, una legge quadro per l'impiego pubblico.

Con le leggi 1979 n. 42, 1979 n. 49 e n. 101 si è provveduto, in cattiva attuazione di queste idee direttive, per le Amministrazioni autonome delle ferrovie, delle poste e dei telefoni di Stato. Considerando il così detto settore pubblico allargato, le idee direttive sono state accolte nelle contrattazioni relative ai dipendenti degli enti locali e a quelli del parastato.

Questa è, dopo quelle del 1957, e del 1970, la terza riforma che, dopo la Costituzione repubblicana, si introduce per l'impiego pubblico. Le prime due hanno avuto esito negativo, « sul piano, della pratica applicazione, privilegiando a tal punto gli aspetti retributivi rispetto a quelli strutturali o di organizzazione interna del lavoro da rilevarsi, a posteriori, mere occasioni per l'attribuzione di vantaggi economici a fasce più o meno estese di dipendenti» (Relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per il 1978, Parte II, Cap. II, 1). Hanno concorso a tali esiti le nuvole di leggi e leggine, costituenti la percentuale maggiore dell'attività normativa del Parlamento, quali funtori dirompenti dei principi, e la conseguente giurisprudenza amministrativa, che ha, ove ha potuto, perequato le conseguenze di sperequazioni fatalmente da una legislazione episodica e settoriale introdotte.

Va soggiunto, per completezza che i due ricordati disegni di legge sono andati in materia di «delegificazione» (*alias*, attribuzione alla sfera della contrattazione) oltre i principi dell'art. 9 della legge 1975 n. 382, e che lo stesso nuovo principio della qualifica funzionale, ha ricevuto, nella medesima sede e altrove, applicazione oscura e sovente contraddittoria (ci riferiamo agli accordi per il personale del parastato e per i dipendenti degli enti locali, nei quali si è fatto malgoverno del principio della qualifica funzionale, su cui vedere i numeri seguenti).

Queste constatazioni spiacevoli mostrano che né lo Stato, né i Comuni, né le associazioni sindacali dei lavoratori hanno saputo procedere con chiarezza.

4.2 - *La legge quadro sull'impiego pubblico*

La legge quadro sull'impiego pubblico contiene tre gruppi di norme: quelle che fissano il riparto tra materie oggetto di accordo e materie oggetto di norme: quelle che fissano dei principi del rapporto di impiego, quelle che stabiliscono i procedimenti di contrattazione. Per come è venuta fuori, le più rilevanti sono quelle del terzo gruppo, dalle quali sortisce il disegno di un impiego pubblico allargato, comprensivo cioè dello Stato, degli enti parastatali, delle regioni, degli enti locali infraregionali, diviso in «comparti»

fissati dalla legge ma modificabili (impiego statale, aziende statali autonome, regioni, enti locali), per ciascuno dei quali è determinata una delegazione della pubblica amministrazione competente alla contrattazione; le delegazioni essendo sempre composte in modo da assicurare la presenza di elementi del Governo ai quali spetta l'indicazione delle compatibilità finanziarie, ai fini della direzione unitaria della finanza pubblica.

Questa parte, quale che sia l'assetto da dare all'impiego pubblico, sembra che comunque vada conservata in quanto collega il settore lavoro al governo generale della finanza pubblica che spetta allo Stato in base alla vigente costituzione materiale.

4.3 - *La qualifica funzionale*

È opportuno fare il punto sulla portata e sui limiti della qualifica funzionale. Nei documenti degli accordi regna infatti una non comune confusione terminologica, in quanto si parla, promiscuamente, di qualifiche funzionali, di qualifiche professionali, di livelli funzionali, di livelli retributivi, di categorie. Da una breve inchiesta svolta risulterebbe che la confusione non è stata preordinata: proverrebbe da non padronanza del connettivo di ciò che si andava a dire e non invece da intenti maliziosi delle associazioni sindacali, anche se non si può non osservare che queste si sono rifiutate di stabilire i contenuti essenziali delle varie qualifiche. Comunque tralasciamo qui l'aspetto che si può dire meno nobile della qualifica funzionale, in quanto livello retributivo indipendente dal contenuto effettivo dell'attività di servizio.

Nella concezione che si fissò nel maggio- novembre 1976, la qualifica funzionale fu intesa come un nuovo «modello organizzativo», ordinato ad un duplice fine: di raggruppare le prestazioni lavorative di contenuto simile, e di fissare per ciascun raggruppamento un eguale trattamento retributivo. Per il primo fine fu assunta un'ordinabile: il grado di preparazione mansionale richiesto (che fu detto impropriamente e in modo da generare confusioni, preparazione «professionale»). Quindi: nessuna specifica preparazione mansionale, conoscenze mansionali elementari, conoscenze non specializzate, conoscenze specializzate, particolare perizia tecnico-pratica; per le qualifiche superiori, interveniva una seconda ordinabile, costituita dal grado di responsabilità di reggenza di uffici o di gruppi di addetti.

Il secondo fine si intendeva conseguire col fissare per ogni qualifica una retribuzione base, da svolgere nel tempo in aumenti biennali e in «classi di stipendio», con previsione di accelerazione di passaggi per merito e di rallentamento per demerito. L'accesso ad ogni qualifica doveva avvenire per concorso pubblico, con riserva di posti ad appartenenti alle qualifiche inferiori aventi requisiti di merito e di anzianità; quindi un sistema misto, di accesso dall'interno e dall'esterno. All'interno delle qualifiche si doveva assicurare, secondo il disegno, la mobilità, tra amministrazione e amministrazione e tra mansioni.

Se si fossero rettammente applicati gli elaborati degli esperti di scienze dell'organizzazione, dai quali proveniva la «qualifica funzionale», ci si sarebbe accorti che questo non era affatto un «modello organizzativo», ma era, più semplicemente, un disegno di ordinamento del personale, di difficile applicazione, ed incompleto. Un primo limite è costituito dalle prestazioni lavorative professionalmente qualificate ma non ordinabili, ossia prive di grandezze definibili: esempio tipico, e noto del resto anche ai proponenti dell'idea di qualifica funzionale, gli insegnanti, i quali svolgono attività eguali per ordini di scuola, e per i quali le progressioni retributive sono fondate su acquisizioni di esperienza, almeno da noi solo legalmente presunte.

Un secondo limite è quello delle qualificazioni professionali. Del vocabolario della professionalità si è fatto largamente abuso nei documenti prodotti e nelle dichiarazioni pubbliche; sta di fatto che la qualifica professionale è indipendente da quella funzionale, e si connette a questa in modi non omogenei. Le qualifiche professionali si individuano o in relazione a titoli professionali che si conseguono dopo esami di Stato, o per l'appartenenza a carriere tecniche e/o amministrative (che per lo Stato sono determinate per legge), aventi specializzazione definibile, o per ambedue insieme. Per cui come non è pensabile che un ingegnere possa essere messo a fare il medico, così non è pensabile che un ispettore doganale possa essere passato alla polizia, un direttivo dell'ufficio brevetti al genio civile, anche se possiedono le stesse qualifiche funzionali.

Le qualifiche professionali tagliano quindi verticalmente gli ordinamenti del personale, in qualsiasi

amministrazione, e costituiscono un limite non superabile alla proclamata mobilità interna sia di qualifica funzionale che fra amministrazioni. C'è allora da chiedersi se il progettato strumento del concorso unico per l'accesso alle diverse qualifiche sia proprio il più indicato.

4.4 - L'aspetto retributivo

Se poi si considera l'aspetto retributivo, si deve dar atto che l'intento da cui muove il disegno di ordinamento del personale racchiuso nell'espressione di qualifica funzionale è buono: reintrodurre una perequazione retributiva tra dipendenti che rendano prestazioni economicamente simili, ossia perequare i livelli retributivi, significa introdurre un principio per raddrizzare in parte la giungla retributiva.

In una coerente logica del principio ciò comporterebbe: *a)* la soppressione di ogni indennità speciale; *b)* un criterio eguale di accelerazioni - rallentamenti per meriti - demeriti; *c)* un criterio eguale per la corresponsione di premi, dato e non concesso che essi siano ammissibili; *d)* potrebbe coinvolgere la nota questione detta dell'onnicomprensività.

Basta la sola enunciazione di tali conseguenze, per comprendere come il principio, una volta ammesso, non possa avere che un valore tendenziale. Le indennità derivanti da esposizione a rischio, da disagio ambientali e da condizioni abnormi di lavoro possono essere riordinate, ma non soppresse. I criteri di misurazione di meriti-demeriti non possono essere i medesimi in ogni amministrazione, e la disciplina ne va lasciata ad atti generali interni. I premi hanno seguito ad esistere anche dopo l'introduzione della qualifica funzionale, e lo stesso Parlamento li ha riconosciuti, con le ricordate leggi 1979 n. 42, 49, 101, e anzi per l'Amministrazione delle poste hanno assunto un'assai discutibile configurazione; esistevano già per l'Amministrazione delle finanze (ove assumono aspetti assai delicati, potendosi risolvere in incentivi alla vessazione dei cittadini).

L'onnicomprensività è tenacemente (ma non coerentemente), affermata dalla Corte dei Conti, anche nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1978, in cui ben tre paragrafi (capitolo II, sezione I, parte II) sono dedicati al riordino retributivo in generale.

4.5 - Interrogativi da sciogliere

Concludendo su questa parte, gli interrogativi che si sottopongono alla determinazione di indirizzo del Parlamento balzano evidenti: si deve perseverare nell'adozione del disegno fondato sulla qualifica funzionale? È pensabile che con esso si possano ridurre a poche unità gli oltre 500 ruoli dell'amministrazione dello Stato, come vorrebbero coloro che lo hanno introdotto? Che si possa se non eliminare, ridurre a termini padroneggiabili, la giungla retributiva?

Il Parlamento non si può ritenere vincolato già dall'adozione delle tre leggi sopra citate, perché oltre tutto esse costituiscono applicazioni distorsive e contraddittorie del disegno della qualifica funzionale.

4.6 - L'alternativa della privatizzazione

Se, guardando oltre le attuali incertezze, si cerchino le ragioni del travaglio, ci si avvede che esse stanno nel processo di pubblicizzazione forzata che i rapporti di impiego e di lavoro con gli enti pubblici hanno subito nel corso di mezzo secolo. L'aver attribuito al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva per le controversie di impiego pubblico fece scattare il meccanismo derivante dalla centralità del processo per ogni esperienza giuridica, onde il giudice amministrativo non esitò a dire pubblico ogni sorta di rapporto di lavoro sol che corresse con un ente pubblico, ed inventò, forzando le norme, il rapporto di impiego pubblico a termine, il rapporto di impiego pubblico retto dalle norme sull'impiego privato, il rapporto di impiego pubblico a contratto, piegando così delle realtà che erano nate come rapporti di diritto privato.

Successivamente intervenne la Corte dei Conti, che, per dare ordine alla spesa per il personale degli enti pubblici, fece accentuare ulteriormente gli aspetti pubblicistici dei rapporti.

L'inversione di tendenza si è avuta man mano che i rapporti di impiego privato acquistavano la semistabilità ed il regime assistenziale e previdenziale già propri dell'impiego pubblico; la contrattazione collettiva nell'impiego pubblico è stata introdotta in nome di un « avvicinamento » tra i due rapporti, ma senza aver visto i problemi di fondo (e francamente neppure la convenzione 151 del B.I.T. del giugno 1978, ne ha piena consapevolezza).

I rapporti di servizio, nell'impiego pubblico e in quello privato sono gli stessi: i funzionari, i tecnici, gli operai delle Ferrovie dello Stato - dipendenti pubblici - rendono prestazioni non dissimili rispetto a quelle dei corrispondenti lavoratori dell'ENEL - dipendenti privati -; gli ingegneri, i ragionieri, gli archivisti dello Stato svolgono le stesse attività che svolgerebbero presso una impresa privata. La differenza sta in ciò: che alcuni dei dipendenti pubblici aggiungono al rapporto di servizio un rapporto d'ufficio, quando divengono titolari di un organo dello Stato, e in tale -qualità agiscono con atti autoritativi di pubblico potere: sono le persone attraverso le quali si esprimono le potestà pubbliche. Vi è dunque una fascia di pubblici dipendenti che hanno uno *status* speciale, per essere, in atto o in potenza, i portatori delle potestà pubbliche.

C'è allora da chiedersi se un'altra strada percorribile non sia quella di privatizzare i rapporti di lavoro con lo Stato non collegati all'esercizio della potestà pubblica, conservando come rapporto di diritto pubblico solo quello di coloro ai quali tale esercizio è affidato o affidabile, cioè gli attuali direttivi e dirigenti.

Non avrebbero rilievo le obiezioni che in tal modo salterebbero le piante organiche e il reclutamento per concorso, poiché le une e le altre esistono ormai anche in imprese private.

4.7 - *La dirigenza pubblica*

Quale che sia il criterio che si segua, ma certamente più se si segue il secondo, il problema che si pone è quello della dirigenza pubblica, che comunque va risolto, perché le leggi vigenti sono, più che incerte, contraddittorie.

Le tesi che si affrontano sono diverse. Con riferimento alla situazione quale ora esiste in Italia, vi è chi vorrebbe comprendere nella dirigenza i funzionari direttivi, vi è chi vorrebbe conservare la situazione attuale solo perfezionandola, vi è chi vorrebbe limitare la dirigenza alle due qualifiche superiori attuali. Statisticamente il più diffuso è il primo criterio, ma per esempio l'Inghilterra e la Francia seguono il terzo, che è quello seguito dalle imprese private.

Spesso si adducono, a favore delle diverse tesi, degli argomenti che hanno sottofondi di interessi particolari. Per quanto riguarda lo Stato, se i dirigenti sono degli amministratori o dei compartecipi funzionali di amministrazione, dovrebbe ritenersi valida la terza tesi, onde si dovrebbe procedere ad una restrizione dell'attuale dirigenza, con un ridimensionamento quantitativo, ma con l'attribuzione ai dirigenti di ampi poteri decisionali, ben maggiori di quanto oggi non abbiano, se titolari di uffici, in ispecie in ordine proprio all'organizzazione degli uffici.

Si avverta però che una siffatta configurazione della dirigenza non comporta affatto, sempre per lo Stato, l'abbandono dei direttivi, perché è da ritenere esatta la tesi che la direzione tecnica dell'amministrazione spetti a direttivi e a dirigenti insieme. Lo stato giuridico dei direttivi non può perciò essere sfornito di garanzie specifiche, di salvaguardia di carriere.

I dirigenti sono stati, dopo il 1972, ingiustamente mortificati con appiattimenti retributivi che hanno sortito il solo effetto di incentivare l'esodo di persone provvedute. Una volta che si ammetta che l'accesso alla dirigenza si fa per concorso aperto, occorre attribuire ai dirigenti un trattamento non difforme da quello dei dirigenti di imprese private.

Infine, ad evitare equivoci, è opportuno che si abbia presente che vi sono settori per i quali, per ragioni diverse, i dirigenti non esistono o esistono in figure attenuate: i militari, gli insegnanti, i ricercatori ed altre carriere speciali. Possono esistere se mai solo parificazioni retributive.

Anche su questo punto nodale si chiede una determinazione di indirizzo.

4.8 - Il reclutamento del personale

Altro punto che occorre rimeditare è il sistema di reclutamento del personale quale che sia la scelta sui problemi in precedenza esposti.

L'attuale sistema si ordina nelle seguenti fasi:

- a) preventiva autorizzazione (annuale) del Presidente del Consiglio dei Ministri, su parere del Consiglio Superiore della pubblica amministrazione;
- b) bandi di concorso da parte delle singole amministrazioni, distintamente per ruolo e per carriere;
- c) nomina della commissione esaminatrice;
- d) effettuazione delle prove scritte e orali dopo la valutazione delle prime; valutazione dei titoli;
- e) richiesta ed esame dei documenti di preferenza e precedenza di preferenza e precedenza;
- f) formulazione e approvazione della graduatoria;
- g) richiesta dei documenti personali ai fini della nomina;
- h) decreto di nomina;
- i) chiamata in servizio.

Mediamente occorrono tre anni, che possono essere di più nei casi in cui il controllo di legittimità formale della Corte dei Conti, presente nelle fasi a) b) c) f) h), e correlativo andirivieni cartolare di rilievi e repliche, non allunghino ulteriormente i tempi.

Il sistema si presta anche ad altre osservazioni:

1) contenuto delle prove: prevalgono gli aspetti teorici e nozionistici; poco sfruttate le possibilità offerte dalle prove tecnico-pratiche; assenti quelle attitudinali. 2) Commissioni esaminatrici: le commissioni si compongono con personale non a tempo pieno; è poco sfruttata la possibilità di utilizzare personale in quiescenza ancora valido: il che avrebbe valore morale e sociale, oltre che effetti positivi sull'economia dell'iter concorsuale. 3) Bandi di concorso: ogni Amministrazione è gelosa del suo personale, perfino nell'ambito dello stesso Ministero ove esistono più ruoli; non bene utilizzata la facoltà di concorsi decentrati in sede regionale o interprovinciale; anche là dove si prevedono concorsi decentrati, non sempre i componenti delle commissioni sono scelti in loco (salvo che per alcuni ruoli delle Finanze: ad esempio Dogane). 4) Titoli di studio: il valore legale del titolo di studio incoraggia il nozionismo e la genericità della preparazione; d'altra parte mancando collegamenti fra scuola e mondo del lavoro, diviene, anche volendo, difficoltoso il reclutamento per qualificazione professionale, salvo che per talune attività eminentemente tecniche.

Il sistema dovrebbe perciò essere modificato, e si dovrebbero adottare tecniche in uso in altri Paesi industrializzati, che sono le seguenti.

In primo luogo occorrerebbe procedere ad un'analisi delle mansioni, onde identificare le conoscenze e le abilità che si richiedono per ciascuna di esse. Risulterà quali compiti inerenti a qualifiche per cui si espletano oggi concorsi diversi siano sostanzialmente identici, onde i concorsi possano essere unificati in un solo concorso nazionale (oppure in più concorsi regionali).

Per ovviare agli inconvenienti di oggi occorrerebbe trasformare la natura stessa dell'obbiettivo concorsuale; anziché fornire «vincitori» da immettere in un particolare ruolo, il concorso nazionale, poniamo, per geometri, dovrebbe «licenziare» degli idonei, da collocare in una graduatoria di merito, dalla quale le varie amministrazioni potrebbero attingere in qualsiasi momento, mano a mano, cioè, che si verificano vacanze nei rispettivi organici.

Gli idonei sarebbero iscritti in un registro, da aggiornare annualmente sulla base delle risultanze dei nuovi concorsi, che dovrebbero, se possibile, svolgersi in autunno, per consentire ai diplomati e laureati nell'anno di parteciparvi senza dover attendere troppo a lungo.

In luogo delle tradizionali prove di carattere espositivo, fonte di difformità di valutazione e di lentezze, occorrerebbero prove articolate su tre tipi di quesiti: a) domande a risposta multipla (con cinque alternative

ognuna, per evitare la tentazione di rispondere «a caso »); *b*) domande di carattere definitorio; *c*) quesiti richiedenti una o più risposte di carattere espositivo, con la prescrizione, però, di non superare un determinato numero di righe, e questo allo scopo di accertare la capacità di sintesi del candidato.

Ciò per gli amministrativi ed il personale non tecnico. Per i tecnici la strutturazione della prova scritta (o delle prove scritte) potrebbe essere analoga, sostituendo alle domande di carattere definitorio la richiesta della dimostrazione della validità di espressioni tecniche, per esempio matematiche o algebriche, ed ai quesiti richiedenti risposte a carattere espositivo la soluzione di uno o più problemi pratici. Anche l'eventuale conoscenza delle lingue straniere dovrebbe essere accertata a mezzo di strumenti analoghi.

Poiché la correzione della parte delle prove comprendente le domande a risposta multipla avverrebbe a mezzo di calcolatore, l'affidabilità e la velocità delle operazioni di correzione verrebbero migliorate entrambe. Inoltre, un risultato completamente negativo per ciò che attiene la parte comprendente le domande a risposta multipla potrebbe esimere la commissione giudicatrice dal prendere in esame le altre parti della prova scritta.

I candidati che avessero superato la prova scritta dovrebbero sostenere la prova orale, da svolgersi secondo le modalità tradizionali. La graduatoria finale degli idonei potrebbe, infine, essere approvata rapidamente, poiché l'accertamento della regolarità degli altri requisiti o di altre conoscenze per l'ammissione in servizio potrebbe essere rinviata al momento della chiamata degli idonei da parte delle singole amministrazioni, e quindi gli accertamenti degli organi di controllo, che notevolmente contribuiscono alla lentezza con la quale i posti vacanti vengono ricoperti, potrebbero essere effettuati in questa ultima sede.

Questo sistema è oggi in uso negli Stati Uniti, in Inghilterra e in alcuni Länder della Germania, ed è gestito da un ufficio centrale o, sotto la direzione di questo, da uffici locali ordinari (per esempio: potrebbero essere da noi i Commissari di Governo presso le Regioni), specie per i ruoli che si potrebbero configurare come regionali. Occorre quindi farsi carico che il sistema ha un suo costo organizzativo certamente elevato.

4.9 - *Ruoli unici e albo*

Due altri problemi, apparentemente minori, sono quelli dei ruoli unici e dell'albo dei dipendenti statali.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 618 del 1977 con l'articolo 122 istituiva presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un Ufficio per i ruoli unici degli impiegati e degli operai. La denominazione non corrispondeva alla funzione, in quanto l'Ufficio si doveva occupare solo di ricevere il personale proveniente da uffici statali e da enti soppressi, sia per effetto della legge 1975 n. 70, sugli enti del parastato, che per effetto del decreto del Presidente della Repubblica 1977, n. 616, di completamento dell'ordinamento regionale; indi di distribuirlo tra le amministrazioni "deficitarie al personale, su domanda delle medesime. La consistenza numerica dei ruoli unici fu fissata in 3567 posti, corrispondenti alle vacanze esistenti al 21 gennaio 1977 nei ruoli delle amministrazioni statali.

L'Ufficio ha ricevuto effettivamente il personale di enti soppressi, ma per poche centinaia di unità (389); successive norme (per esempio: la legge 1978, n. 641) hanno invece assegnato, ma non inquadrato, nell'Ufficio altro personale ed ora altro ancora proviene da altri enti soppressi. L'oscurità delle norme dà origine a continui conflitti interpretativi.

La legge di delega 1975 n. 382, nell'articolo 7 stabiliva che con legge delegata si dovesse costituire un ruolo unificato dei dirigenti statali, eccettuati i dirigenti di talune amministrazioni. La legge delegata non è stata emanata.

Nell'accordo Stato-sindacati, e nel disegno di legge per la traduzione in legge, riappaiono i ruoli unici, questa volta per qualifiche funzionali. La norma è tra quelle difficilmente applicabili, salvo che per le qualifiche non attinenti a funzionari direttivi. Per questi infatti occorrerebbero adattamenti molto laboriosi.

Vi è dunque tutto un rincorrersi di norme che parlano di ruoli unici, peraltro eterogenei, perché i ruoli della legge delegata 618 non hanno molto in comune con i ruoli dei dirigenti o con quelli delle qualifiche.

Vi sono ovunque forti perplessità per il costo amministrativo della gestione di ruoli unici; se per ora non vi sono suggerimenti, il tema è fra quelli su cui occorre una riflessione e una scelta (per attuare un

sistema per ruoli unici occorrono come minimo cinque anni). Potrebbe essere che occorra subito una normativa di aggiustamento dei ruoli unici del decreto del Presidente della Repubblica 618, la cui esperienza è discussa.

L'albo degli impiegati dello Stato fu previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 1957 n. 3, e poi l'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 istituì la « scheda personale », per rendere più rapida la erogazione previdenziale e per fornire al Consiglio superiore della pubblica amministrazione uno strumento conoscitivo.

Finora è stato costituito un gruppo di lavoro tra il Consiglio superiore e l'ENPAS, per lo studio della fattibilità; il gruppo ha raccolto molto materiale, ma è in difficoltà per la ricezione dei dati, che alcuni Ministeri si rifiutano di inoltrare.

Anche in ordine all'albo vi sono perplessità, attinenti al rapporto costi-benefici; occorre perciò una decisione.

4.10 - Osservatorio di mercato

Un'esigenza molto sentita e ripetutamente segnalata era quella di munire lo Stato di uno strumento conoscitivo; a) delle risorse umane, sotto gli aspetti qualitativo, quantitativo e territoriale, occorrenti per il funzionamento delle strutture pubbliche; b) dell'offerta dei posti da parte delle amministrazioni pubbliche, per dati disaggregati. Il fine è quello di poter formulare politiche del personale a termine medio.

Il disegno di legge relativo alla legge quadro per il pubblico impiego propone la costituzione di un Osservatorio dei mercati del lavoro presso il Ministero del lavoro, che investa anche il settore pubblico.

4.11 - La formazione e l'addestramento

La formazione e l'aggiornamento del personale sono oggi disciplinati in modo inappagante, perché la Scuola superiore della pubblica amministrazione e le altre scuole di singole amministrazioni sono state tutte ingabbiate in reti di norme e prescrizioni, per cui hanno scarsa possibilità di azione. Occorre quindi procedere ad un lavoro preliminare di delegificazione.

La formazione dei direttivi è affidata a corsi che tiene la Scuola superiore: tutti i funzionari di nuova nomina frequentano per sei mesi corsi di carattere generale presso sedi della Scuola e presso le Amministrazioni, per le materie professionali, con docenti delle amministrazioni di appartenenza e della Scuola. Va dato atto degli sforzi che la Scuola ha compiuto per perfezionare corpo docente, didattiche e metodologie, ma i risultati, secondo la opinione dei discenti giovani funzionari, non sono commisurati allo sforzo e al costo.

Altrove alla formazione, non solo dei direttivi, ma anche dei dipendenti di altre categorie, provvedono direttamente le singole amministrazioni mediante piccoli gruppi di forma tori, i quali sono stati a loro volta formati e addestrati da una Scuola centrale. I corsi si svolgono presso gli uffici, in tempi brevi e concentrati. È un sistema che, secondo gli esperti, è preferibile. Con gli stessi criteri si provvede alla riqualificazione del personale che passa dall'una all'altra amministrazione (aspetto da noi addirittura ignoto).

L'aggiornamento tecnico professionale è affidato anch'esso alla Scuola superiore e ad altre scuole speciali di singole amministrazioni, che agiscono sotto la sovrintendenza della Scuola superiore. I corsi di aggiornamento della Scuola superiore si rivolgono al personale direttivo, però varie amministrazioni, specie tecniche, organizzano corsi anche per il personale non direttivo. Secondo le valutazioni correnti, questi corsi sono buoni, ma andrebbero incrementati e programmati con largo preavviso.

La Scuola superiore, inoltre, tiene corsi di reclutamento e dovrebbe tenere i corsi per la dirigenza. I primi sono una particolarità del nostro ordinamento; sono diretti a giovani laureandi e laureati che aspirano ad intraprendere la carriera direttiva amministrativa presso le amministrazioni statali; sostituiscono i procedimenti di concorso, dei quali eliminano il contenuto nozionistico. Ai corsi si è ammessi per titoli e colloqui; hanno la durata di 12 mesi e si chiudono con un esame. È stata dedicata particolare attenzione alla

didattica. Il primo corso ha avuto inizio in quest'anno, e se ne attendono i risultati per il 1980. La legge ipotizzava infine corsi per l'accesso alla dirigenza (articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 1972, n. 748), di 14 mesi. Le proteste delle amministrazioni lo hanno differito sino ad oggi. Effettivamente le proteste sono fondate, perché per la lunga durata del corso le amministrazioni restano prive di personale direttivo in numero ragguardevole. Se ne è quindi sospesa l'applicazione, affinché venga studiato un metodo più ragionevole.

Le strutture e le attività della Scuola superiore presentano numerosi altri aspetti critici. La materia comunque potrebbe formare oggetto di provvedimento legislativo, che potrebbe essere anche rapidamente preparato, dopo che sui concetti qui esposti vi sia stata quantomeno una discussione orientativa.

4.12 - *Richieste e programma*

Sui punti contenuti in questa partizione, si chiedono determinazioni di indirizzo del Parlamento su: 1) ordinamento del personale, fondato sulla qualifica funzionale e principi del regime retributivo; 2) configurazione della dirigenza e dei direttivi; 3) possibile privatizzazione del rapporto dei non direttivi; 4) sistemi di reclutamento unificato; 5) sperimentazione dei ruoli unici; 6) albo dei dipendenti pubblici; 7) formazione e addestramento del personale.

In particolare: l'ordinamento del personale e i principi del regime retributivo vengono già in discussione con il disegno di legge quadro del pubblico impiego. In ordine ad essa vi sono due opposte esigenze: che venga approfondita per la sua carica innovativa, e ciò potrebbe richiedere una non breve meditazione; che venga invece adottata presto per la parte procedimentale poiché lo Stato non può seguitare a rimanere sguarnito per ciò che concerne la contrattazione collettiva relativa ai dipendenti pubblici non propri, come invece è sinora accaduto, con risultato di guasto. È evidente che la scelta della via della privatizzazione del rapporto con i non direttivi lascerebbe valide le norme procedimentali, renderebbe superflue le altre.

La determinazione d'indirizzo sui punti 2 (dirigenti e direttivi), 4 (reclutamento) e 7 (formazione e addestramento) rende possibile la successiva rapida presentazione di disegni di legge; tra l'altro per la dirigenza vi è per il Governo un impegno al 30 giugno 1980. I punti 5 (ruoli unici) e 6 (albo) sono in certo senso consequenziali.

5.- RIORDINAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

5.1 - *L'aziendalistica dello Stato*

Con la legge 5 agosto 1978, n. 468 è stato compiuto un notevolissimo passo avanti nella disciplina del bilancio dello Stato, della finanza pubblica, dei conti pubblici, in una parola nell'aziendalistica dell'Amministrazione statale. La prassi applicativa non si è ancora del tutto consolidata, tuttavia lo strumento per un comando centrale della finanza pubblica esiste. Uno sviluppo è nelle norme procedimentali dello schema di legge quadro per l'impiego pubblico.

Occorrono ulteriori sviluppi, fra cui i seguenti:

- analisi disaggregata economico finanziaria della spesa: la rete delle Ragionerie pubbliche - centrali, regionali, provinciali - ora organi di registrazione della spesa, dovrebbe essere riformata per essere resa conforme alla legge 468; in particolare occorrerebbe che fosse attrezzata per l'analisi disaggregata della spesa (articolo 4, 4° comma, legge n. 468);

- procedimenti contrattuali: si è già detto degli appalti di opere, ma il profilo è più ampio e investe tutta l'attività contrattuale pubblica, ancora dominata da concezioni formalistiche, che purtroppo sono state improvvidamente imposte alle regioni e agli enti del parastato, con risultati troppo spesso - purtroppo - umoristici. La prospettiva è quella di dividere dalle norme di contabilità pubblica la materia dei

procedimenti contrattuali, rivedendosi l'intera normativa, con particolare riguardo ai contratti di acquisto;

- norme di contabilità pubblica: vanno semplificate, con l'adozione di procedimenti interni di tipo privatistico. I metri di scritturazioni di controllo affidate ad uffici diversi hanno più poco significato, se si sappiano usare gli elaboratori elettronici. Si è già detto di punte decisamente scandalose, come quelle relative alla liquidazione delle pensioni o ai pagamenti degli uffici statali all'estero;

- amministrazioni di missione e meccanismi di allarme: gli uffici di missione, ossia quelli che seguono lo svolgimento delle pratiche dall'origine alla fine, non sono in uso nel nostro ordinamento, mentre sono consueti nelle imprese private e negli ordinamenti americano, inglese, francese, e altri. Non si vede la ragione per cui non debbano essere introdotti anche da noi. Essi sarebbero assai utili non solo per assicurare la realizzazione di deliberati, ma anche per eliminare, per ciò che attiene alla spesa, l'accumulo di residui passivi, nonché come meccanismi di allarme, in quanto potrebbero segnalare la presenza di strozzature e di fatti impeditivi, di solito originati dal non coordinamento dell'azione fra amministrazioni diverse.

Ognuno di questi, potremmo dire, perfezionamenti di principi. impliciti già nella normativa vigente, e in certo senso eliminativi di vischiosità del passato, richiede normazioni nuove, ma è importante che di queste sia indicata la necessità.

5.2 - *Raccordi Stato-regioni*

L'attuazione della legge 382, le leggi sul servizio sanitario nazionale, sulla formazione professionale, sul piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica, sugli ausili pubblici dell'agricoltura (legge quadrifoglio), e l'avvio della legislazione regionale attuativa della normativa sul completamento dell'ordinamento regionale (decreto legge 1977 numero 616) hanno posto in risalto la vastità e la profondità delle modificazioni che occorrono per l'amministrazione dello Stato.

Ciò a cominciare dagli aspetti apparentemente più semplici, come quelli dell'acquisizione alla sede nazionale dei dati concernenti la situazione del Paese, che prima affluivano all'amministrazione centrale dagli organi statali periferici. Le decisioni centrali sono basate più su intuizioni che su dati organicamente acquisiti.

Ogni amministrazione centrale dovrebbe dunque procedere all'istituzione (o al potenziamento o alla riqualificazione) di strutture di raccordo con le regioni, per l'acquisizione dei dati necessari per l'esercizio di funzioni statali, e viceversa, dando attuazione a quanto già disposto dall'articolo 34 legge 1976 n. 335. Ciò significa porre i rapporti Stato-regioni in una ottica diversa, che si radichi in ciò che è divenuta costituzione reale.

Occorre infatti che sia chiaro che l'ottica codificata nella Costituzione è ormai travolta: il rapporto Stato-regioni non è più quello di un controllo di legittimità dello Stato sugli atti delle regioni, e di una potestà dello Stato di limitare mediante leggi cornice le potestà normative delle regioni, in un quadro di livelli separati. Il quadro è ormai quello di implicazioni reciproche, nelle attività di programmazione e in genere di interessi pubblici a funzioni ripartite (sanità, casa, ecc.); di concertazione nelle altre.

Se perciò può dirsi, da un lato, che solo degli inesperti potevano credere all'effetto dirompente che avrebbe prodotto l'istituto regionale, occorre però riconoscere che lo Stato non ha posto in essere attrezzature per attivare su registri chiari i suoi rapporti con le regioni, l'unico legame istituzionale essendo costituito dalla Commissione Interregionale, dall'articolo 13 legge 1970, n. 281, che nella prassi è venuta assumendo attribuzioni ben più ampie di quelle originarie. Né varrebbe opporre che vi sono vari organi collegiali dello Stato aventi rappresentanti regionali, perché trattasi di organi che curano interessi di settore, laddove il punto sta nel raccordare le decisioni delle regioni attinenti alle politiche economiche regionali alle politiche economiche e finanziarie stabilite dal Parlamento, ossia nel raccordare interessi generali.

Questa materia esige un'attenta riflessione e, per i suoi evidenti risvolti costituzionali, richiede determinazioni che sono di spettanza esclusiva del Parlamento.

5.3 - *Il decentramento dello Stato*

Molto più semplice la materia dell'organizzazione territoriale dello Stato, che potrebbe essere ordinata, di principio, attribuendo al Commissario regionale del Governo il ruolo di punto di snodo di ogni attività statale nell'ambito regionale, sia essa posta in essere da organi locali dello Stato, sia essa posta in essere da organi centrali ma con effetti regionali.

Se perciò si volesse dar attuazione effettiva al disposto dell'articolo 5 della Costituzione, occorrerebbe pensare, salvo casi particolari ad un decentramento regionale delle amministrazioni dello Stato, congegnato in modo che l'organo regionale abbia tutte le attribuzioni operative oggi dell'organo centrale. Al limite, in astratto, non dovrebbero più esistere atti amministrativi di poteri centrali diversi da provvedimenti generali, atti di indirizzo ed atti organizzativi. Anche i ruoli non direttivi del personale di molte amministrazioni potrebbero essere regionalizzati, onde ridurre la dimensione del problema della difficoltà di trasferimento dei pubblici dipendenti. Similmente agli organi regionali dovrebbero attribuirsi titolarità di spese, e nel bilancio preventivo dello Stato si dovrebbe inserire un quadro aggiuntivo che indichi le spese ripartibili per regioni.

Questo punto si collega molto strettamente al seguente, nel senso che il decentramento dell'organizzazione dello Stato è condizionato dalla conformazione del potere centrale.

5.4 - *La ristrutturazione del potere centrale*

In effetti il modo di conformare i poteri dello Stato è problema su cui si sono sentite decine di proposte, in tempi diversi, e in gran parte radicate sulla mera constatazione di inconvenienti. Invece è problema che ha fondazione costituzionale, dipendendo dal modo secondo cui si intendano l'istituzione Parlamento e l'istituzione Governo.

Gli interpreti della Costituzione sono quasi tutti d'accordo nel rilevare che se il Parlamento si è, in sostanza e salvo le diverse opinioni sui risultati, rinnovato nelle sue strutture e per la sua funzionalità, non altrettanto è avvenuto per il Governo, e neppure per i rapporti sostanziali Parlamento-Governo, che sono rimasti quelli di un regime parlamentare, cioè di un regime in cui il Governo si occupava di poche cose e il Parlamento di meno ancora.

Altrove la costituzione materiale si è evoluta in aggiustamenti più sapienti; esclusa la possibilità, per ragioni diverse ma evidenti, di far riferimento ad esperienze di paesi federali o a regimi presidenziali, le esperienze utili sono quelle francesi e britanniche, ambedue contrassegnate da amministrazioni statali efficienti e prestigiose.

Nell'esperienza francese le unità centrali di amministrazione sono i ministeri, concepiti come grandi unità di governo, articolate in ripartizioni minori aventi talora anche notevole autonomia, ma senza rilevanza politica. Questo criterio privilegia la compattezza dell'azione di governo ai danni del controllo del Parlamento; è vero che in Francia, nella vigente costituzione, le funzioni del Parlamento sono attenuate, ma anche a considerare le costituzioni precedenti, la situazione non cambiava.

L'esperienza inglese presenta una soluzione inversa, in quanto il controllo e la direttiva parlamentare sono esaltati: l'apparato di governo è infatti composto di unità differenziate, talune come ministeri altre come servizi e uffici centrali - per usare un ordine concettuale a noi più familiare -: sino allo scorso anno vi erano 107 unità centrali di cui 23 costituivano il Gabinetto, ossia l'organo avente funzione di governo in senso stretto. La compattezza dell'ordine di governo è assicurata dai ministri di gabinetto, delle cui deliberazioni quelli non di gabinetto, in modi diversi, sono esecutori. Inoltre il sistema permette di raggruppare unità diverse in una, a seconda degli indirizzi di politica, specie economica.

La nostra Costituzione non regola la materia, anche se, secondo le interpretazioni più accreditate, dall'articolo 95 potrebbe desumersi la regola per cui la struttura di un ministero dovrebbe avere dimensione tale da consentire al Ministro che lo dirige di essere completamente responsabile di un settore amministrativo determinabile per una sua rilevanza; in che consista tale rilevanza è però sempre rimasto poco chiaro.

Quel che è certo è che sinora la mancanza di un criterio politico di organizzazione del governo ha

portato a miniriforme di settore, quindi ad operazioni che - va detto con franchezza - si sono risolte in gratificazioni della burocrazia, senza risultati apprezzabili. Occorre, quindi, su questo punto nodale, una chiara scelta del Parlamento.

Resta inteso che ciò che si chiede è un'indicazione di principio, che prescindendo da quella che è, in questo momento, la distribuzione dei ministeri e non proponga subito nuove architetture. Si consideri infatti: *a)* che i soli tratti di omogeneità tra gli attuali ministeri sono che tutti hanno un gabinetto e dei direttori generali, per il resto ciascuno avendo propri caratteri; *b)* che anche da noi vi sono organismi centrali atipici, come gli Uffici dei Ministri per il Mezzogiorno e per la ricerca scientifica; *c)* che accanto ai ministeri ad organizzazione vetusta - i più antichi - ve ne sono altri in cui si sono tentate nuove esperienze, per esempio di direzione collegiale, come i beni culturali; *d)* che lo stato delle conoscenze in questo momento disponibili circa l'effettività dell'esercizio delle funzioni da parte non solo dei ministeri, ma di tutti gli organi dello Stato, è del tutto manchevole.

L'ultimo di questi punti è particolarmente condizionante: la lettura delle leggi e la consultazione degli organigrammi ministeriali forniscono solo delle intavolazioni prescrittive ma non danno conoscenza né circa l'esistenzialità della funzione (e si conoscono già casi di funzioni rimaste allo stato di enunciato), né circa la dimensione dell'esercizio (e si conoscono casi di apparati sotto e sopradimensionati rispetto alla funzione), né circa le funzioni occulte (quelle cioè che il legislatore non contempla, ma esistono), né circa quelle dimenticate (ossia che dovrebbero esserci e non ci sono, e sono tante).

Per avere tutti questi dati, il Consiglio dei Ministri ha già deliberato, il 25 settembre 1979, di procedere ad una rilevazione conoscitiva, che ha affidato al Formez, organismo pubblico che già ha fornito altre ottime rilevazioni. In un tempo breve, l'Istituto potrebbe esaurire un primo stadio di ricerca, anche utilizzando elaborati che talune amministrazioni dello Stato già hanno prodotto (per esempio quella delle Finanze).

È forse opportuno ricordare qui che, contrariamente ad un'impressione - più che opinione - diffusa, l'assunzione pubblica di personale è oggi in tendenza decrescente, e che il personale statale, salvo che in taluni settori, non sembra sia esuberante, anche se spesso è mal ripartito. La rilevazione conoscitiva dovrebbe anche fornire dati più precisi su questo importante profilo.

Una volta raccolto tutto il materiale, sulla base delle indicazioni che nel frattempo il Parlamento potrà avere dato, sarà possibile comporre un disegno organizzativo, con la consapevolezza che non sia un disegno di fantasia.

5.5 - Il Consiglio superiore della pubblica amministrazione

È certo causa di amarezza constatare che lo Stato non sa di se stesso ciò che il più semplice imprenditore sa della propria impresa. Tanto più che, questa volta, il legislatore aveva previsto uno strumento e un mezzo nel Consiglio superiore della pubblica amministrazione e nella Relazione annuale che si presenta in Parlamento sullo stato dell'amministrazione pubblica (decreto del Presidente della Repubblica 1976 n. 382).

Errori tecnico giuridici iniziali hanno reso difficile la funzionalità dello strumento e del mezzo. Il Consiglio superiore è stato riattivato; ma con la ristrutturazione dell'apparato statale dovrà attentamente essere ristudiato, innanzi tutto come ufficio di documentazione permanente dell'apparato dello Stato in ordine a se stesso, indi come ufficio di propulsione e di studio per il riassetto delle singole strutture organizzative, ivi compresi i profili attinenti al personale.

Tanto per accennare a taluni problemi che si presenteranno: l'istituzione di un ispettorato di amministrazione, l'istituzione di un organismo di ricerca sulle pubbliche amministrazioni; l'adozione della ripartizione regionale degli uffici periferici; l'organizzazione dei ministeri (l'organizzazione per direzioni generali e divisioni non si addice a ministeri privi di funzioni operative); l'accentuazione dei momenti di collegialità; la deconcentrazione interna (ossia l'ampliamento degli ambiti decisionali degli uffici); l'applicazione dei controlli interni sul personale e sui procedimenti d'ufficio.

5.6 - *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*

L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, imposto dall'articolo 95, 3° comma Cost., ha formato oggetto già di tre disegni di legge governativi e di due proposte di legge di iniziativa parlamentare nel periodo dalla prima alla sesta legislatura: gli schemi sono tutti anteriori alla regionalizzazione della Repubblica.

Il tema ha due risvolti politico-costituzionali. Il primo attiene all'esercizio della potestà di determinazione dell'indirizzo, di mantenimento dell'unità indirizzo e di coordinamento, che per gli articoli 92 e 95 della Costituzione spettano al Presidente del Consiglio dei Ministri: è evidente che il contenuto di questi poteri varia a seconda della formula che si adotti per l'ordinamento del governo, perché se si adottasse un modello di tipo inglese, o a questo simile, occorrerebbe più accurata disciplina giuridica di detti poteri e dei rapporti tra i componenti il governo in senso largo.

Il secondo attiene alla configurazione da dare all'organizzazione degli uffici della Presidenza, e anch'esso dipende dalla scelta che si faccia circa la formula di ordinamento del Governo. Il modello di tipo inglese comporta uffici di presidenza per le sole funzioni strumentali di essa e del Consiglio dei ministri (documentazione, coordinamento, meccanismi di risoluzione di conflitti, meccanismi di approntamento dei dati socioeconomici), laddove quello francese vede presso la Presidenza la collocazione degli uffici detti correntemente interdipartimentali, cioè quegli uffici che curano un interesse pubblico individuabile ma non settoriale, in quanto si dirami lungo più altri interessi pubblici (l'attribuzione della proprietà letteraria alla Presidenza del Consiglio dei Ministri trasse origine, a suo tempo, dal carattere interdipartimentale dell'interesse pubblico afferente).

Si potrebbe osservare che i modelli non devono assurgere a miti, e che talora non devono essere resi rigidi in modo eccessivo. Tuttavia il ruolo di indicatori di principi deve pur sempre esser loro riconosciuto, l'esperienza mostrandoci come le creazioni irregolari e atipiche tendono ad affaticare le gestioni delle amministrazioni, se non altro perché pongono di continuo laboriosi problemi interpretativi.

Per lo studio preliminare di questo problema e dei due precedenti è già stata, comunque, costituita una commissione, a cui affluiranno a suo tempo i dati della rilevazione conoscitiva.

5.7 - *Le aziende autonome*

Il gran parlare di riforme delle aziende autonome che da tanti anni si sta facendo colpisce per il suo scarso esito. Se si tralasciano l'ANAS e l'Azienda dei telefoni di Stato, che sono aziende improprie, e si considerano invece le aziende-imprese, gli interventi del Parlamento sinora sono stati solo per crescenti aumenti di personale e di retribuzioni al personale. Ad essi corrispondono crescenti aumenti di disavanzi (anche quest'anno la Relazione della Corte dei Conti reca cifre eloquenti): questo, insieme all'insoddisfacente efficienza aziendale, sono tra i fatti che politicamente più hanno contribuito alla compromissione dell'immagine dello Stato.

Occorre tuttavia anche darsi carico che il dibattito ha avuto sempre poca incisività. La questione, su cui tanto i sindacati insistono, se il ministro debba essere preposto alle aziende, è solo periferica; come lo è la questione del se le aziende possano esser tramutate in enti pubblici. In ogni caso ferrovie e poste coinvolgono tanti di quegli interessi, pubblici e privati, che non è pensabile che il Parlamento non se ne debba occupare: su questo, che è un punto fermo, non è ammissibile discutere, ma è anche vero che lo strumentario giuridico-istituzionale è ricco di infinite risorse, onde il punto fermo tollera pluralità di sviluppi.

Solo che il problema non è istituzionale. Si può esser d'accordo nel rilevare che le norme generali sulle strutture dell'apparato statale e sul personale dello Stato mal si attagliano alle aziende autonome, e infatti esse chiedono, ed hanno sovente ottenuto da un Parlamento in contraddizione permanente con se stesso, deroghe a getto continuo. D'altra parte la soluzione che parecchi reputano coerente, della privatizzazione, si potrebbe cominciare a prendere in considerazione alla sola condizione che i proventi, per esempio delle

Ferrovie, non fossero costituiti, per la loro quota di maggior entità, da versamenti del Tesoro. Si converrà che chiunque è capace di gestire un'industria i cui proventi giungano a meno di un terzo del bilancio, ed è altrettanto facile vivere per decenni scontando l'aspettativa di un vagheggiato futuro.

Il problema è dunque aziendalistico: come è possibile avere un'organizzazione produttiva che sia *a)* efficiente, *b)* gravi sul popolo dei contribuenti in misura tollerabile. Le forme istituzionali sono puramente consequenziali. Occorre quindi che questo sia sottoposto a studio.

5.8 - I controlli di efficienza

Il tema di controlli costituisce altro argomento dolente, come è mostrato dalla quantità di iniziative, di convegni e di dibattiti. Occorre però riconoscere che purtroppo esso è costituzionalmente inchiodato dagli articoli 100, 125 e 130, ossia da disposizioni costituzionali che codificano e impongono l'antiquata figura del controllo preventivo di legittimità su atti. Giusto per rammentare, val la pena ricordare che negli Stati Uniti fu soppresso subito dopo la fine della guerra, a seguito di una memorabile indagine la quale mostrò che i suoi costi sono insopportabilmente alti rispetto ai benefici.

Salvo quindi la revisione costituzionale, che ormai si impone, soprattutto per gli articoli 125 e 130, va osservato però subito che per lo Stato, che qui solo interessa, l'articolo 100 è meno dannoso, perché limita il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti agli atti del Governo, ossia ad atti le cui specie già sono in diminuzione e che possono ridursi ancora se si proceda al decentramento ad organi e a uffici, secondo quanto si è prospettato. È perciò possibile ritenere che, a parte gli atti tipici del Governo, il controllo preventivo possa essere previsto solo per gli atti che pongono proposizioni generali e per i provvedimenti, di ministri o di comitati, che deliberino programmi inerenti alla gestione del bilancio.

La stessa Corte dei Conti ha più volte proposto di modificare i controlli. Si potrebbe ricordare l'adunanza delle Sezioni riunite del 15 novembre 1978, in occasione delle modificazioni al disegno di legge sulla semplificazione dei controlli (atto Camera n. 1021 della passata legislatura), ove la Corte avvertiva che in molti Paesi il controllo non è limitato alla regolarità della gestione, ma si estende all'esame dell'attività dell'amministrazione pubblica, ed è inteso ad accertare, con la regolarità, il buon andamento, la rispondenza ai fini voluti dalla legge e l'efficienza.

Nella relazione al Parlamento per l'esercizio 1977 la Corte si era già espressa in favore della limitazione del controllo preventivo – da esercitare entro prefissati limiti temporali - e per l'introduzione di controlli successivi valutativi dei risultati dell'attività amministrativa più che di singoli atti. Sicché anche nel maggiore organo di controllo si è convinti che l'azione amministrativa e di spesa richieda oggi verificazione dei risultati concreti.

Sembra quindi si possa dire maturata la convinzione che occorre mutare radicalmente la specie di controllo, e che si possa affidare alla Corte dei Conti un controllo di efficienza; sarebbe svincolato dal controllo su atti, anche se l'esame successivo di legittimità degli atti ne costituirebbe un elemento, e avrebbe ad oggetto la efficienza nelle sue varie forme: come buon andamento, come produttività, come omissione (adeguatezza di organizzazione e di attività amministrativa).

Essendo affidato ad organo esterno agli apparati amministrativi, romperebbe le molte in pratica possibili collusioni interne di questi; essendo di efficienza, verrebbe ad estendersi a numerosi settori nei quali la legittimità formale di atti ha scarso rilievo, e invece il comportamento gestorio può essere illegittimo per omissione; non essendo legato ad atti, potrebbe esser sollecitato in ogni tempo anche dall'esterno; comportando, quanto alle misure di controllo, solo responsabilizzazioni di addetti agli uffici e di capi dei medesimi, potrebbe spesso risolversi in una guida di ordine amministrativa.

È superfluo avvertire che se alla Corte si attribuisca questa diversa funzione, essa dovrebbe essere attrezzata di personale idoneo, che oggi possiede solo in parte. È anche superfluo avvertire che correlativamente all'istituzione di questa nuova funzione, si dovrebbero rivedere i controlli esercitati dalle ragionerie, che non sono più – in concreto - quelli previsti dal decreto legge 1924 n. 1036, ossia di regolarità di imputazione di spesa e di entrata, a parte i tanti controlli successivi di conti loro affidati da

altre norme. Tuttavia i raccordi non sono difficili, una volta che sia delimitato l'ambito dei controlli preventivi della Corte su atti del Governo.

L'esigenza di aggiustamenti normativi si avverte anche nell'area della giurisdizione contabile (e del suo processo), per molti versi collegata al controllo. Tra l'altro, e in particolare, dovrebbe riconsiderarsi la validità odierna dell'istituto del giudizio necessario di conto, istituto storicamente superato e per certi profili macchinoso e tutto sommato di scarsa utilità (almeno per quanto riguarda i conti degli agenti contabili dello Stato e delle Regioni). L'approvazione dei conti potrebbe essere riservata dalla sfera dell'amministrazione, salvo l'intervento del giudice nelle ipotesi di irregolarità del conto o su impulso del contabile nelle ipotesi di denegato discarico di partite del conto o per altre questioni inerenti a diritti patrimoniali. Anche per i conti degli enti locali potrebbero prevedersi modifiche dell'attuale modello di processo, accentuando le fasi di verifica interna.

È da valutare anche il suggerimento fatto, da più parti, valido sempre che in sede di revisione costituzionale non si adotti il più moderno sistema dell'unità della giurisdizione, che vengano costituiti dei giudici contabili periferici attraverso l'istituzione di sezioni della Corte de Conti, che potrebbero anche essere collegate, a meri fini organizzatori, ai Tribunali regionali amministrativi in modo da evitare difficoltà di istituzione di nuovi uffici di segreteria, e di reperimento locali (nella stessa sede, ed usufruendo dei medesimi uffici di supporto, potrebbero alternarsi le udienze dei TAR e quelle dei Tribunali contabili in modo da non appesantire l'onere finanziario dello Stato). D'altro canto l'attuale situazione, dopo la soppressione dei Consigli di Prefettura, si concreta in una sostanziale sottrazione degli enti locali al controllo del giudice contabile: il che costituisce una lacuna.

Se i concetti qui esposti ricevessero l'assenso del Parlamento, in quanto attinenti, in sostanza, a fornire lo Stato, e in particolare lo stesso Parlamento, di strumenti per verificare e stimolare l'efficienza delle amministrazioni, non sarebbe difficile approntare anche in breve tempo uno schema di provvedimento legislativo.

5.9 - Gli enti del parastato

Non è oggi possibile dire dell'amministrazione dello Stato senz'altro degli enti del parastato.

Giova fare il punto della complicata vicenda.

A partire dagli anni '70, gli enti pubblici sono stati sottoposti, spesso in modo disordinato, a norme successive, che ne disciplinano aspetti diversi. Si tratta, come è noto, della legge n. 70 del 1975, delle leggi n. 386 del 1974, n. 349 del 1976 e n. 833 del 1978; del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e della legge n. 14 del 1978.

La prima legge, quella sul cosiddetto parastato, prevedeva, da una parte, una disciplina uniforme di un certo numero di enti (con aggiunte e sottrazioni, oggi sono 139); dall'altra, la soppressione degli enti pubblici ritenuti inutili.

Il secondo gruppo di leggi, relativo alla riforma sanitaria, sopprimeva gli enti mutualistici e definiva un complesso meccanismo di trasferimento al Servizio Sanitario nazionale (e, in qualche caso, alle regioni).

La terza legge, quella di regionalizzazione di funzioni, prevedeva il trasferimento di funzioni, personale e beni di alcuni enti nazionali alle regioni. Finora tale trasferimento ha riguardato un centinaio di enti.

La quarta legge si limita a disporre un controllo parlamentare sulla nomina degli amministratori di alcuni enti pubblici.

La valutazione da dare di questi interventi legislativi è, nel complesso, negativa. I motivi sono:

a) si è proceduto in modo poco ordinato, con norme che si accavallano; spesso, lo stesso ente è stato sottoposto a più norme. Ad esempio, enti considerati parastatali sono stati poi sottoposti alla procedura di trasferimento alle regioni. Oppure: la disciplina della nomina degli amministratori è contenuta, per gli enti del parastato, sia nella legge del 1970, sia in quella del 1978;

b) nel complesso, il numero degli enti sottoposti con successo a queste procedure di riordino non ha

superato qualche centinaio;

c) pur nei confronti dei pochi enti, le norme hanno disposto regole troppo rigide, spesso inapplicabili. Di ciò si è reso conto lo stesso Parlamento, che è dovuto intervenire con leggi di ritocco (ad esempio, per le procedure di controllo di nomine fatte su designazioni elettive in enti a struttura corporativa). La rigidità ha prodotto altresì danni per ciò che riguarda la produttività: ciò è stato lamentato dai Presidenti di alcuni enti dopo la conclusione del recente secondo accordo del parastato;

d) può dirsi, in generale, che hanno dato effetti migliori gli interventi legislativi che non operavano nel vuoto (come la procedura di soppressione prevista dalla legge sul parastato), ma riordinavano gli enti per uno scopo determinato (regionalizzazione, riforma sanitaria) e avendo un nuovo quadro organizzativo a sé: le regioni, il servizio sanitario nazionale.

L'esperienza compiuta finora suggerisce di adottare linee di azione più complesse. Innanzitutto, occorre non dimenticare che l'esigenza di istituire enti pubblici nasce dalla difficoltà di svolgere talune funzioni nell'ambito dell'amministrazione statale. Si tratta, dunque, in primo luogo, di rendere parzialmente inutile il ricorso all'ente pubblico permettendo all'amministrazione statale stessa di agire in modo più efficiente, alleggerendo regole amministrative e finanziarie troppo rigide ed istituendo centri di decisione e responsabilità dotati di autonomia finanziaria e di gestione. Appare opportuno adottare procedure di verifica più accurate, ogni volta che si intende procedere all'istituzione di nuovi enti pubblici.

In ordine agli enti pubblici esistenti occorre prendere atto delle rilevanti diversità esistenti tra i singoli enti e rivedere la legge 1975 n. 70, che oggi mostra tutti i suoi vizi di origine, introducendo regimi differenziali.

Vi sono infatti enti che sono organi statali con personalità giuridica: si tratta di uffici statali, svolgenti funzioni che sono statali o complementari a quelle statali, con personale e beni statali, ma ai quali, per motivi pratici, è riconosciuta personalità giuridica. Basta, in questi casi, compiere un vaglio dei motivi che spinsero a costituirli, ed adottare formule più sincere.

Gli enti di studio e di ricerca costituiscono un altro gruppo, che dall'applicazione della legge 1975 n. 70 e dall'accordo per il personale del parastato è stato sconvolto in modo irrazionale, con risultati che già si stanno malamente scontando.

Infine vi sono nella legge 70 taluni enti che sono semplicemente delle associazioni di privati, a cui leggi dello Stato, in taluni limitati casi, affidano anche qualche compito pubblico. Come una Repubblica di cui i partiti ad ogni cantone affermano il carattere pluralistico possa qualificare pubblici gli enti esponenziali di interessi di gruppi, è un mistero che nessuno finora è riuscito a spiegare se non in termini di vischiosità di idee tramontate.

Per questi enti si prospetta una soluzione diversa, che per avere anche un altro profilo si passa ad esporre separatamente.

5.10 - Gli enti di interesse nazionale

Negli ordinamenti del tipo angloamericano, come è noto, si ammette che associazioni riconosciute, costituite per la tutela di quegli interessi che ormai da noi si usano dire diffusi (qui non va la pena di discutere sul rigore del termine) possano tutelare gli interessi medesimi in ogni sede, quindi anche in giudizio. Da noi, dopo vicende abbastanza note, la giurisprudenza nega tale ultima possibilità. In Francia era accaduta la medesima vicenda, ed è intervenuta la legge, stabilendo che le associazioni private riconosciute con apposito atto del Governo come di interesse nazionale, perché aventi fini di tutela di interessi collettivi e diffusi, possano stare in giudizio a difesa di questi interessi.

L'azione di siffatte associazioni è di assai utile affiancamento dell'azione dei pubblici poteri, dello Stato in particolare, per la tutela di interessi collettivi e diffusi, come quelli attinenti al paesaggio,

all'ambiente, al verde pubblico, ma anche per ciò che attiene al controllo dei prezzi, alla lotta contro le sofisticazioni alimentari, contro la violazione di norme attinenti ai caratteri igienici di prodotti da immettere al consumo, e simili.

Potrebbe essere opportuna una legge sulle associazioni di interesse nazionale, quali strumenti di attivazione democratica per il rispetto delle leggi. Una volta riconosciuta la nuova figura, potrebbero essere in essa trasferite molte delle associazioni oggi qualificate enti pubblici.

Ciò perché in ordine agli enti di interesse nazionale lo Stato dovrebbe attribuirsi - o mantenere - alcuni poteri di controllo, primo fra tutti quello sul bilancio (onde evitare che essi siano strumentalizzati da centri economici di interesse), indi anche quello su attività che esso affidi (per convenzione, secondo il modello inglese) alle associazioni medesime, come la tenuta di registri o di albi, lo svolgimento di manifestazioni culturali, e simili.

La revisione della legge n. 70 e l'introduzione della nuova figura permetterebbero una «pulizia» del settore enti, ed eliminerebbero alcune stridenti incongruenze attuali, principale delle quali considerare pubblico ciò che è solo collettivo, e viceversa.

5.11 - *Aspetti organizzativi degli organi di giustizia amministrativa*

Non si può chiudere, senza dire anche della giustizia amministrativa, non, si badi, per i suoi contenuti giurisdizionali - che pur ormai richiederebbero nuovi radicali ripensamenti -, ma per i suoi contenuti amministrativi. L'introduzione dei Tribunali amministrativi regionali ha prodotto infatti un risultato in certo modo ultroneo: essi hanno assunto un ruolo di decidenti le questioni difficili in luogo delle amministrazioni, nel senso che l'ufficio amministrativo sollecita, in modi aperti o coperti, le pronunce dei tribunali su problemi su cui è perplesso, accettandone poi il risultato.

Orbene dalle statistiche relative all'anno 1978 sulla attività dei TAR emergono i seguenti dati: al 31 dicembre 1978 - in soli cinque anni - si era formato un arretrato di ricorsi pendenti ammontante a 105.121 unità (secondo dati recenti, è salito a 120.000 unità); nell'anno erano stati depositati 35.956 nuovi ricorsi; i TAR nel 1978 hanno pronunciato 13.665 sentenze in merito e dichiarative, oltre a 1.607 decisioni interlocutorie; delle 13.665 sentenze in merito e dichiarative 4.445 concernono rinunce e perenzioni. Delle restanti 9.200 decisioni, 2.110 sono state appellate al Consiglio di Stato, cioè un po' meno di un quarto.

Il carico di ricorsi fra i TAR, ha una variabilità enorme: come 1 sta a 97.

Da questi dati emerge che, *rebus sic stantibus*, in pochi anni la giustizia amministrativa di primo grado sarà paralizzata. E se occorre provvedere rapidamente sulle istanze dei magistrati, è altrettanto urgente soddisfare la funzionalità dei tribunali, nonché del Consiglio di Stato.

A tal fine sarebbe necessario triplicare la produttività globale dei TAR, cioè passare dalle 13 mila circa sentenze definitive annue a 39 mila (tenuto conto della necessità di smaltire anche parte dell'arretrato).

Per raggiungere tale obiettivo si potrebbe pensare fra l'altro ad una norma che attribuisca al Consiglio di Presidenza il potere: *a)* di fissare un carico minimo di produttività per ciascun magistrato anche in correlazione all'entità del deposito annuo di nuovi ricorsi; *b)* di disporre che i magistrati addetti ai tribunali amministrativi aventi un deposito annuo di ricorsi inferiore al complesso dei carichi minimi dei magistrati che vi sono addetti siano assegnati anche ad altri TAR o ad altre Sezioni di TAR in modo che possano raggiungere nel corso dell'anno il prefissato carico minimo.

Questo sistema sarebbe del resto in armonia con gli articoli 3 e 36 della Costituzione in base ai quali a parità di una retribuzione deve essere espletata una pari quantità del medesimo lavoro. Inoltre, poiché vi sono 50 vacanze nell'organico dei magistrati amministrativi regionali, occorre provvedere con norme speciali a rendere appetibile la carriera, e a coprire entro un anno tutti i posti.

Analoghi problemi - per ora in forma più attenuata - esistono per il Consiglio di Stato. Se la

percentuale degli appelli delle sentenze definitive dei TAR è di circa il 23 per cento, una triplicazione della produttività dei TAR porterebbe ad un aumento del numero degli appelli, che passerebbero probabilmente a circa 6-7 mila all'anno. Ossia si avrebbe nuovamente quella situazione di scoppio che fu una delle sollecitazioni, nel 1970, all'istituzione dei TAR.

Il Consiglio di Stato emana nelle tre sezioni giurisdizionali circa 3000 decisioni definitive ogni anno ed ha una pendenza di appelli, al 31 dicembre 1978, di 3.710 cause, oltre arretrati notevoli di precedenti ricorsi. accorrerebbero quindi anche qui misure come quelle dei TAR, e non invece aumentare il numero dei presidenti di sezione.

5.12 - *Proposte e programma*

In conclusione, per questa parte, vi sono dei punti per i quali la determinazione di indirizzo che si chiede ha sostanza di approvazione delle idee ricostruttive esposte, altri per i quali occorre invece una scelta, che si chiede al Parlamento.

Il primo gruppo è costituito dai temi: 1) aziendalistica dello Stato; in caso di assenso si può procedere a studi per predisporre disegni di legge sugli analisti di spesa, la riforma delle ragionerie, i procedimenti contrattuali, la contabilità pubblica, le amministrazioni di missione; 2) affidamento alla Corte dei Conti del controllo di efficienza con riduzione del controllo preventivo di legittimità; si tratterebbe solo di riprendere uno schema che già era a buon punto; 3) indagine economico-aziendalistiche sulle aziende autonome; 4) enti pubblici e di interesse pubblico: occorrono però alcuni mesi per sceverare il materiale; 5) provvedimenti urgenti per la giustizia amministrativa, ove però è da avvertire che il Governo presenta un disegno di legge per adattare le norme processuali del giudizio dinanzi ai TAR alle norme sullo statuto dei lavoratori, e un disegno di legge per la delega circa la procedura dinanzi la giurisdizione amministrativa.

Il secondo gruppo investe i temi nodali della formula organizzativa degli apparati centrali dello Stato, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei raccordi tra Stato e Regioni e del decentramento dell'organizzazione dello Stato. In attesa delle determinazioni, il Governo si astiene dal proporre cambiamenti o integrazioni di strutture di ministeri, salvo i casi di particolare urgenza, come per esempio sono stati quelli concernenti le Amministrazioni delle Finanze, della Giustizia, ed altri minori.

PER CHIUDERE

Per chiudere, le regole delle proposte d'indirizzo e programmatiche richiederebbero che fossero indicate anche le priorità degli obiettivi.

Il carattere del Rapporto non consente ciò, essendo esso volto solo a presentare al Parlamento materiali per una discussione e per delle indicazioni d'indirizzo.

Quel che si può fare, è di segnalare taluni ordini d'urgenza. Come si è detto, sono già stati attivati gli strumenti amministrativi per la rilevazione conoscitiva degli apparati amministrativi statali, per le metodologie delle rilevazioni e degli indicatori di efficienza, per lo studio della ristrutturazione istituzionale delle amministrazioni statali. Per la parte che richiede strumenti legislativi, si insiste per l'adozione della legge quadro del pubblico impiego, onde dare allo Stato degli strumenti adeguati per la negoziazione dei nuovi accordi per gli impiegati statali, regionali e degli enti locali.

La grave situazione economica che si profila per il 1980 consiglierebbe di dare precedenza ai seguenti atti normativi: la legge sugli enti di interesse nazionale - una volta che il Parlamento ne ritenga utile l'istituzione - in quanto darebbe il via a strumenti di partecipazione popolare al controllo dell'inflazione; una o più leggi per il riordinamento dei Ministeri di azienda, in particolare delle finanze e del tesoro: si tratta infatti di ministeri che costituiscono gruppo a sé, e vanno ristrutturati al più presto se si vogliono conseguire gli obiettivi, già fissati dal Parlamento, dell'efficienza dell'accertamento tributario e dell'efficienza della spesa pubblica. Potrà accadere solo, come ipotesi, che se la determinazione d'indirizzo a cui addiverrà il Parlamento dovesse diversamente configurare i ministeri d'azienda, si procederà agli aggiustamenti

richiesti; ciò che conta è che siano al più presto riordinati gli organi e gli uffici che gestiscono le funzioni.

Collegata a questi riordinamenti è la ristrutturazione della Corte dei Conti, in quanto il Parlamento delibera di modificarne le attribuzioni in organo di controllo dell'efficienza delle Amministrazioni dello Stato. La ristrutturazione potrebbe quindi esser indicata come terza precedenza.

Si sarà osservato che questo Rapporto limita la propria attenzione ad alcuni solo dei problemi, i maggiori, delle amministrazioni dello Stato, e li prospetta tutti in chiave di organizzazione, intendendosi questa come strutture, personale e tecniche di amministrazione insieme.

Sono stati lasciati fuori quei problemi, anch'essi di organizzazione, che in un ordine sia logico che cronologico seguono i maggiori, anche se fra essi ve ne sono alcuni che hanno rilievo generale, come per esempio l'eliminazione delle dispersioni nelle amministrazioni centrali e periferiche, la semplificazione del numero dei canali di comando (oggi in talune amministrazioni quasi al limite dell'impraticabile).

Sono anche stati lasciati fuori tutti i problemi relativi all'attività esterna delle amministrazioni, i quali non possono trovare soluzione se non nelle norme che disciplinano ciascuna delle attività; certamente oggi i provvedimenti negoziati tendono a sostituire i provvedimenti autoritativi, i procedimenti per convenzione i procedimenti amministrativi; il diverso tipo di rapporto tra amministrazioni e cittadini trova scarsa emersione nelle leggi, alcune delle quali ormai troppo invecchiate, e comunque non rispettose della garanzia della libertà dei cittadini, tra cui prima la libertà di essere informati circa i fatti dei poteri pubblici.

Questo per dire che revisioni di tecniche, riordinamenti, ristrutturazioni, riforme di pubbliche amministrazioni, da sole non basteranno; occorrerà che siano accompagnate da modernizzazione delle leggi regolative dell'azione amministrativa: sono due le condizioni per riportare la pace tra pubbliche amministrazioni e cittadini. La pace, non la fiducia, perché questa non dipende da leggi, e non si avrà finché non sia cancellata da una diuturna opera illuminata di uomini l'odierna figura dello Stato: per i cittadini esso non è un amico sicuro e autorevole, ma una creatura ambigua, irragionevole, lontana, ogni contatto con la quale fa solo ripetere: « je ne sais de tout temps quelle injuste puissance, laisse le crime en paix et poursuit l'innocence ».

La situazione è, sì, gravissima, ma non è irreversibile.

Si confida che la saggezza del Parlamento possa dare la spinta che occorre per iniziare a risalire.