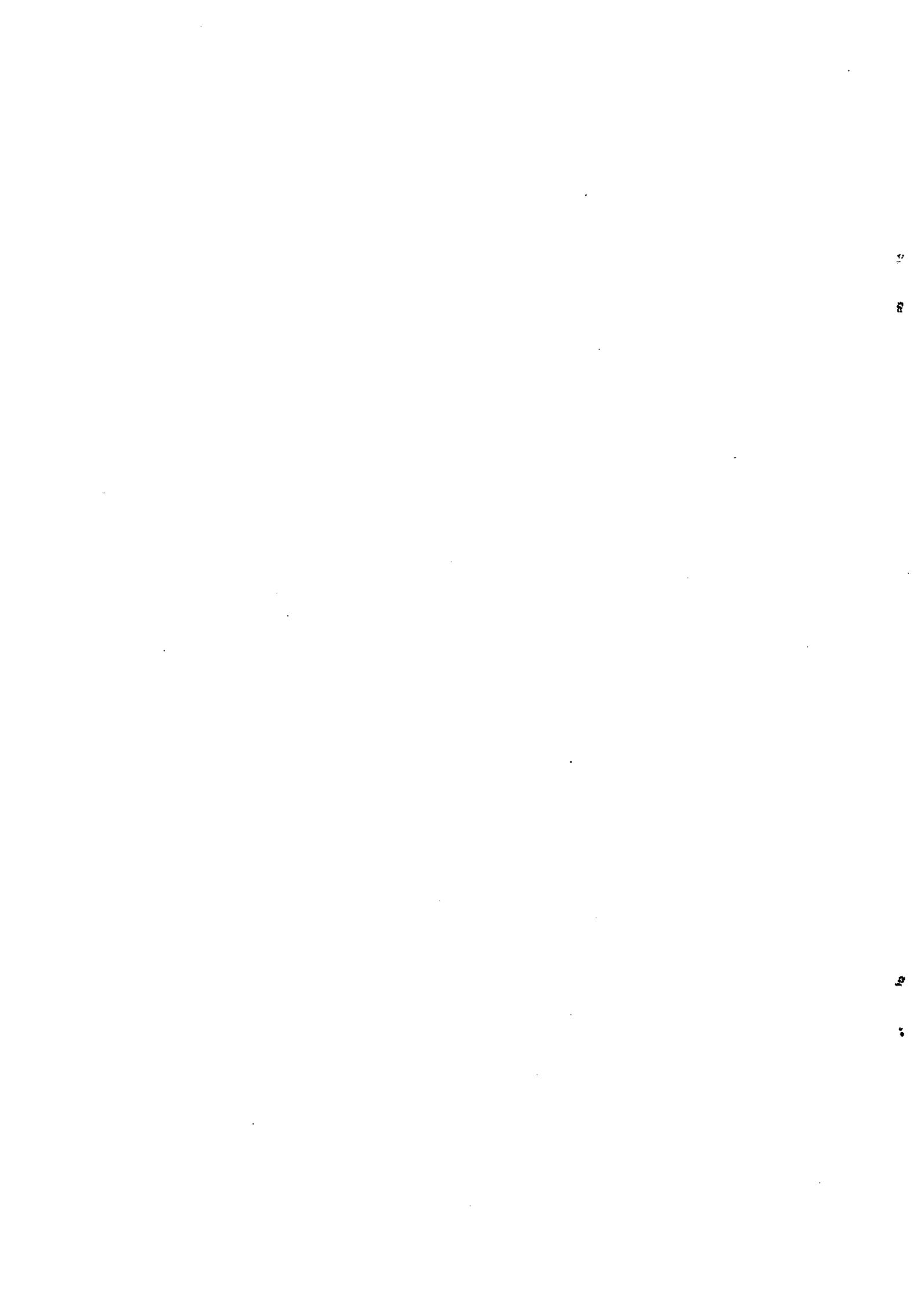


APPENDICI

1. L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990
2. L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 142 DEL 1990
3. LE STRUTTURE DI VALUTAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI
4. L'ATTIVITÀ DI FORMAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI
5. L'ATTUAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 29 DEL 1993
6. I DIPENDENTI A TEMPO DETERMINATO («PRECARI») NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
7. LA MOBILITÀ DEL PERSONALE PUBBLICO
8. LE ASSUNZIONI IN DEROGA
9. ASPETTATIVE E PERMESSI SINDACALI
10. L'INFORMATIZZAZIONE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
11. LE SEDI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE A ROMA
12. LE SEQUENZE PROCEDIMENTALI
13. I REATI AMMINISTRATIVI



APPENDICE n. 1

L'attuazione della legge n. 241 del 1990

*«Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e
di diritto di accesso ai documenti amministrativi»*



L'attuazione della legge n. 241 del 1990

La legge n. 241 del 1990 è stata attuata con modalità e tempi diversi dalle amministrazioni centrali, regionali e locali.

Le amministrazioni statali hanno dato, anche se con notevole ritardo rispetto ai tempi prescritti, attuazione almeno ad alcune disposizioni. Il governo ha adottato i regolamenti governativi per l'attuazione degli articoli 19 e 20 per l'accesso e i due terzi dei ministeri hanno adottato regolamenti di attuazione delle norme in materia di termine e di responsabile, o, comunque, hanno avviato il relativo *iter* procedimentale, inviando al Consiglio di Stato la bozza del testo per l'acquisizione del relativo parere.

Tra le regioni, solo la metà ha adottato leggi in materia di procedimento amministrativo, spesso contenenti disposizioni meramente ripetitive di quelle contenute nella legge nazionale. Mancano, invece, i principali adempimenti amministrativi, dai quali dipende l'operatività delle disposizioni più importanti della legge. Esempio, al riguardo, la mancata adozione dei regolamenti sul termine e sul responsabile e di quelli per l'indicazione delle attività private da assoggettare ai meccanismi di liberalizzazione e di semplificazione previsti dagli articoli 19 e 20 della legge.

Per quanto riguarda gli enti locali, sono state introdotte alcune disposizioni sull'accesso negli statuti, ma scarso è stato il seguito dato alle altre disposizioni.

Per quanto riguarda, infine, gli enti pubblici, solo un numero esiguo di essi ha dato attuazione alla legge.

Il processo di attuazione deve essere ancora completato per quanto riguarda le disposizioni sull'autocertificazione. Solo poche amministrazioni hanno predeterminato i criteri per la concessione dei benefici economici, come prevede l'articolo 12 della legge; solo quattro ministeri hanno adottato le misure organizzative sull'accesso, mentre nessuna amministrazione ha indicato in quali casi il diritto di accesso è escluso o limitato. Mancano, infine, dati circa il ricorso alle conferenze di servizi e agli accordi.

I principali problemi riguardanti l'attuazione sono quattro.

Il primo è relativo alla rigidità dell'organizzazione amministrativa di fronte alla nuova disciplina del procedimento. Nella logica della legge n. 241 del 1990 l'organizzazione amministrativa avrebbe dovuto essere conformata ai principi di celerità, certezza, trasparenza dell'azione amministrativa, ma nella pratica l'amministrazione ha dato applicazione alla legge solo nei limiti in cui ciò risultasse compatibile con l'attuale situazione organizzativa.

Gli esempi al riguardo sono numerosi.

Così, innanzitutto, nei procedimenti complessi — quelli nei quali intervengono più amministrazioni — la tradizionale parcellizzazione dell'organizzazione amministrativa ha fatto sì che in molti casi le amministrazioni abbiano indicato termini e responsabili per ciascuna delle fasi del procedimento, eludendo il principio di certezza dell'azione amministrativa. Tale pratica è stata censurata dal Consiglio di

Stato con riferimento ai regolamenti dei ministeri, ma essa è usata spesso anche dalle regioni.

Ancora, una rilevazione svolta a campione sui procedimenti di pertinenza delle amministrazioni statali indica che per circa il 15% di essi è stata prevista una durata superiore ad un anno. Indizio, questo, che le amministrazioni non hanno utilizzato le conoscenze acquisite in occasione dell'elaborazione dei testi regolamentari per razionalizzare e semplificare l'attività svolta: hanno preferito «fotografare» la situazione esistente, piuttosto che modificarla. Ci sono procedimenti che prevedono circa 30 passaggi, altri nei quali intervengono una decina di amministrazioni diverse.

Infine, in molti casi lo stesso procedimento strumentale ha una durata notevolmente difforme nelle diverse amministrazioni o, addirittura, nei diversi uffici della stessa amministrazione. Un caso interessante è quello di un procedimento di gestione del personale che, all'interno dello stesso ministero, dura 500 giorni presso una certa direzione generale e 1.500 presso un'altra.

Un secondo ordine di problemi riguarda la limitata attuazione degli istituti di semplificazione.

I regolamenti governativi di attuazione degli articoli 19 e 20 riguardano solo un numero molto limitato di procedimenti autorizzatori aventi ad oggetto attività private. Il regolamento, peraltro, non riguarda i procedimenti autorizzatori di competenza degli enti locali. Infine, come già detto, le regioni non hanno intrapreso alcuna iniziativa in materia.

Anche il ricorso alle conferenze di servizi incontra difficoltà. In molti casi, le singole amministrazioni partecipanti non si ritengono vincolate dalle determinazioni adottate, se non dopo che ciascun ministro abbia firmato l'atto di rispettiva competenza.

Problemi simili si pongono anche per l'applicazione delle norme sull'autocertificazione. È noto che l'amministrazione ha dato ad esse un'applicazione ridotta, accumulando ritardi (si ricordi, per esempio, che tre sole tra le amministrazioni statali hanno determinato con atto regolamentare l'ambito di applicazione della norma sulle dichiarazioni temporaneamente sostitutive) o escogitando espedienti elusivi come, per esempio, quello di ammettere nel procedimento di concorso il ricorso all'autocertificazione solo in quanto espressamente previsto nel bando.

Un terzo ordine di problemi è relativo all'accesso.

Innanzitutto, il ritardo nell'adozione del regolamento attuativo da parte del governo ha determinato un «congelamento» per due anni della disciplina dell'accesso dal momento che le singole pubbliche amministrazioni, in mancanza delle indicazioni relative alle modalità di esercizio, non hanno potuto emanare i regolamenti di propria competenza. Ancora oggi, peraltro, si discute se l'operatività delle disposizioni governative sia immediata o condizionata all'adozione, da parte delle singole amministrazioni, delle misure regolamentari sulla esclusione o di limitazione del diritto di accesso.

Un altro aspetto problematico è quello relativo alle modalità di esercizio dell'accesso. Il regolamento governativo ha indicato quale modalità ordinaria quella «informale», prevedendo, poi, un procedimento formale per i soli casi in cui si debbano risolvere dubbi sulla legittimazione del richiedente. Tale scelta risponde congiuntamente ad esigenze di tutela del cittadino, il quale risulta così facilitato nell'esercizio del proprio diritto, e di speditezza dell'azione amministrativa. Nella prassi, tuttavia, si sono già

sviluppate forti resistenze all'accesso informale, da parte di amministrazioni ancora intrise di una mentalità formalistica e deresponsabilizzante. Un esempio, al riguardo, è fornito dalla bozza di regolamento tipo sull'accesso predisposto dalle università italiane dove, capovolgendo le scelte compiute dal regolamento del governo, si è indicata quale modalità ordinaria di esercizio del diritto di accesso quella di tipo formale e si è riservata, conseguentemente, all'accesso informale una posizione meramente residuale.

Un'ultima questione attiene alle modalità organizzative del diritto di accesso. Il regolamento governativo ha indicato al riguardo il contenuto minimo obbligatorio delle disposizioni che dovranno essere adottate in merito dalle singole amministrazioni. Il decreto legislativo n. 29 del 1993, poi, ha previsto un ufficio per le relazioni con il pubblico. Le amministrazioni, però, non hanno ancora adottato i regolamenti di propria pertinenza, compromettendo, così, in buona misura, la concreta operatività delle disposizioni sull'accesso.

La stessa Commissione per l'accesso, del resto, stenta ad affermare il proprio ruolo nei riguardi delle amministrazioni anche perché, a differenza delle omologhe autorità di altri paesi, essa non dispone di attribuzioni incisive sull'attività delle amministrazioni e ha limitati poteri informativi nei riguardi delle stesse. È sintomatico di tali difficoltà il fatto che, in una recente indagine avviata dalla Commissione circa lo stato di attuazione della normativa sull'accesso, solo il 10% delle amministrazioni interpellate abbiano restituito i questionari inviati.

Nota:

I dati contenuti nelle Tavole allegate sono stati rilevati sulla base di fonti non omogenee. I dati sono stati ricavati: dai decreti attuativi della legge n. 241 del 1990, ove emanati; in alcuni casi, dal censimento predisposto dalle singole amministrazioni nel 1991; nei restanti casi, dal censimento operato nel 1991 dalla Commissione di studio per l'attuazione della legge n. 241 del 1990.

Tav. 1 - Stato di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 - articoli 2 e 4 - disciplina del termine e del responsabile del procedimento

MINISTERI	Censimento	Trasmissione regolamento al Consiglio di Stato	Parere Consiglio di Stato sul regolamento	Emanazione del regolamento
Presidenza Consiglio dei Ministri	—	—	—	—
Direzione affari giuridici e legislativi . . .	—	X	X	—
Affari esteri	X	X	X	—
Agricoltura e foreste	X	X	DM n. 376/1992 (GU n. 110/1992)	—
Ambiente	X	—	—	—
Beni culturali e ambientali	X	X	X*	—
Bilancio e programmazione economica . . .	X	X	X	—
Commercio con l'estero	X	—	—	—
Difesa	X	X	X*	—
Finanze	parziale	X	—	—
Grazia e giustizia	parziale	—	—	—
Industria, commercio e artigianato	X	X	X	X
Interno	X	X	X	—
Lavori pubblici	X	X	X*	—
Lavoro e previdenza sociale	X	—	—	DM 23/5/1991
Marina mercantile	X	—	—	—
Partecipazioni statali	X	X	X	—
Poste e telecomunicazioni	X	X	X*	—
Pubblica istruzione	X	—	—	DM 11/7/1991, n. 212
Sanità	X	—	—	—
Tesoro	X	X	X	DM n. 304/1992 (GU n. 13/1992)
Trasporti (aviazione civile)	X	X	X*	—
Trasporti (motorizzazione)	X	X	X	—
Turismo e spettacolo	X	X	X	DM n. 182/1993 (GU n. 132/1993)
Università e ricerca scientifica e tecnologica	X	—	—	—

* = Il Consiglio di Stato si è espresso con parere interlocutorio.

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Tav. 2 - Stato di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 - articoli 12, 18, 22 e 24

MINISTERI	Art. 12 criteri concessione benefici economici	Art. 18 autocertificazione	Art. 22 3° comma: accesso misure organizzative	Art. 24 4° comma: disciplina esclusione accesso
Affari esteri	DM 23/3/1991, n. 001011	Circ. 30/11/1992, n. 14	—	—
Agricoltura e foreste	(1)	—	—	—
Ambiente	non interessato	—	—	—
Beni culturali e ambientali	già adottati	—	—	—
Bilancio e programmazione economica	non interessato	non interessato	—	—
Commercio con l'estero	già adottati	X	—	—
Difesa	già adottati	DM n. 405/1991 GU n. 302/1991	X	—
Finanze	—	—	—	—
Grazia e giustizia	X	—	—	—
Industria, commercio e artigianato . .	già adottati	—	—	—
Interno	Circ. in GU 29/11/1991	X	—	—
Lavori pubblici	—	—	—	—
Lavoro e previdenza sociale	già adottati	DM 15/10/1990, n. 459	—	(2)
Marina mercantile	già adottati	—	—	—
Partecipazioni statali	X	non interessato	—	—
Poste e telecomunicazioni	—	—	—	—
Pubblica istruzione	già adottati	—	—	—
Sanità	—	—	—	(3)
Tesoro	non interessato	DM 28/2/1992, n. 303	X	—
Trasporti (aviazione civile)	—	—	—	—
Trasporti (motorizzazione)	già adottati	X	X	—
Turismo e spettacolo	Circ. in GU	X	X	—
Università e ricerca scientifica e tecnologica	X	—	—	—

X = regolamenti e/o provvedimenti attuativi singole disposizioni L. n. 241/90.
(1) = il Consiglio di Stato si è espresso con parere definitivo su otto schemi di regolamento.
(2) = il Consiglio di Stato si è espresso con parere interlocutorio.
(3) = il Consiglio di Stato si è espresso con parere interlocutorio su quesiti inerenti la materia.

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Appendice n. 1

Tav. 3 - Stato di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 - articoli 2, 4, 12, 18, 22 e 24

ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	Artt. 2-4 termine e res- ponsabile del procedimento	Art. 12 criteri concessione benefici economici	Art. 18 autocertificazione	Art. 22 3° comma: accesso misure organizzative	Art. 24 4° comma: disciplina esclu- sione accesso
Accademia nazionale Lincei . . .	—	—	—	—	—
ACI	—	—	—	—	—
C. formazione prop. contad. . .	—	—	—	—	—
C. naz. p.a. commercialisti . . .	—	—	già adottati	—	—
C. naz. p.a. geometri	—	parziale	parziale	parziale	—
C. naz. p.a. ingegn. archit. l.p.	—	—	—	—	—
C. naz. p.a. rag. periti comm.	già adottati	già adottati	parziale	parziale	già adottati
Cassa marittima adriatica . . .	—	—	—	—	—
Cassa marittima meridionale . .	—	—	—	—	—
Cassa naz. notariato	—	—	—	—	—
Consorzio canale MI-CR-PO . . .	—	—	—	—	—
Consorzio del Ticino	—	—	—	—	—
Consorzio dell'Adda	—	—	—	—	—
Enam	—	—	—	—	—
Enap pitt. scul. mus. scr. att. . .	—	—	—	—	—
Enasarco	già adottati	già adottati	già adottati	già adottati	già adottati
Enci	—	già adottati	già adottati	già adottati	già adottati
Enpacl	X	—	—	—	—
Enpaf	X	X	X	X	X
Enpaia	X	X	X	X	X
Enpals	X	X	X	X	X
Enpav	—	—	—	—	—
Ente irriguo umbro-toscana . . .	X	—	già adottati	già adottati	già adottati
Ente naz. cellulosa e carta . . .	X	X	X	X	X
Ente naz. gente dell'aria	—	—	—	—	—
Ente parco naz. Gran Paradiso	già adottati	già adottati	già adottati	già adottati	già adottati

Segue

Segue: Tav. 3 - Stato di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 - articoli 2, 4, 12, 18, 22 e 24

ENTR PUBBLICI NON ECONOMICI	Art. 2-4 termine e res- ponsabile del procedimento	Art. 12 criteri concessione benefici economici	Art. 18 autocertificazione	Art. 22 3° comma: accesso misure organizzative	Art. 24 4° comma: disciplina esclu- sione accesso
Ente scuole materne sarde . .	già adottati	—	già adottati	parziale	—
F.do prev. ass. spediz. dog. . .	—	—	—	—	—
Ice	già adottati	—	già adottati	già adottati	già adottati
Inadel	X	X	già adottati	X	X
Inail	X	—	X	—	—
Inadai	X	X	X	X	X
Inadap	X	X	X	X	X
Inpgi	X	X	già adottati	—	—
Inps	X	—	X	—	—
Ist. it. medio e estremo oriente	già adottati	già adottati	già adottati	già adottati	già adottati
Istat	X	—	—	—	—
Ist. naz. dramma antico	già adottati	già adottati	già adottati	già adottati	già adottati
Istituto italo-africano	già adottati	già adottati	già adottati	già adottati	già adottati
Istituto postelegrafonici	X	X	X	X	X
Jockey club italiano	X	—	—	—	—
Lega italiana lotta tumori . . .	già adottati	già adottati	già adottati	già adottati	già adottati
Parco nazionale d'Abruzzo . .	già adottati	—	già adottati	già adottati	già adottati
Scau	X	X	X	X	X
Soc. steeple-chase it.	X	—	—	—	—
ALTRE AMMINISTRAZIONI					
Cassa depositi e prestiti	X	—	—	—	—
Consob	X	—	—	—	—
Garante per l'editoria	—	—	—	—	—

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Tav. 4 - Leggi e provvedimenti regionali in attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241

REGIONI	PROVVEDIMENTO	PUBBLICAZIONE
Basilicata	L.R. 23 aprile 1992, n. 12	B.U. 1 maggio 1992, n. 18
Calabria	Circ. 25 giugno 1992, n. 5579	B.U. 15 luglio 1992, n. 92
Friuli-Venezia Giulia	L.R. 28 agosto 1992, n. 29	B.U. 2 settembre 1992, n. 69
Lazio	L.R. 18 maggio 1992, n. 35	B.U. 10 giugno 1992, n. 16
Liguria	L.R. 19 giugno 1991, n. 9 mod. L.R. 10 novembre 1992, n. 31	B.U. 19 giugno 1991, n. 8 B.U. 12 dicembre 1992, n. 18
Marche	L.R. 14 gennaio 1992, n. 2	B.U. 23 gennaio 1992, n. 7
Sardegna	L.R. 22 agosto 1990, n. 40	B.U. 31 agosto 1990, n. 34
Sicilia	L.R. 30 aprile 1991, n. 10	G.U. Sicilia 4 maggio 1992, n. 22
Umbria	L.R. 9 agosto 1991, n. 21	B.U. 21 agosto 1991, n. 40
Valle d'Aosta	L.R. 6 settembre 1991, n. 59	B.U. 24 settembre 1991, n. 43
PROVINCE AUTONOME		
Trento	L.P. 30 novembre 1992, n. 23	B.U. 9 dicembre 1992, n. 50

Tav. 5 - Rilevazione sull'attuazione della legge 7 agosto 1990 n. 241 mediante questionario inviato dalla Commissione per l'accesso alla documentazione amministrativa

ENT I	Numero enti	Numero enti che hanno restituito almeno un questionario compilato		Numero enti che non hanno restituito nessun questionario compilato
Comune	8.098	3.180	39%	4.918
Provincia	94	52	55%	42
U.S.I.	673	258	38%	415
Scuole	15.466	9.827	64%	5.639

Tav. 6 - Attività delle amministrazioni che hanno risposto al questionario

A C C E S S O	REGOLAMENTO ADOTTATO				ISTITUITO UFFICIO CENTRALE PER L'ACCESSO			ISTITUITO UFFICIO ACCESSO PRESSO CIASCUNA UNITÀ									
	Si	No	Senza risposta		Si	No	Senza risposta	Si	No	Senza risposta							
Amministrazioni	5.107	16.438	71%	1.492	7%	3.423	15%	16.714	73%	2.009	12%	4.433	19%	16.313	71%	2.291	10%

AUTOCERTIFICAZIONE	A P P L I C A N O L E N O R M E								
	Sempre	Spesso	Raramente	Mai	Senza risposta				
Amministrazioni	4.302	8.673	38%	6.064	26%	3.066	13%	932	4%

ARCHIVIO PROCEDIMENTI	HANNO COSTITUITO			
	Archivio	Archivio automatizzato		
Amministrazioni	4.350	19%	254	1%
* Prevedono di realizzarlo.				9%
		* 1.159		

Tav. 7 - Distribuzione dei procedimenti amministrativi per tipologia e per amministrazione statale

MINISTERI	PROCEDIMENTI							
	Totale (di cui		Finali		Strumentali			
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Affari esteri	176	5,2	51	29,0	125	71,0		
Agricoltura e foreste	272	8,1	142	52,2	130	47,8		
Ambiente	63	1,9	62	98,4	1	1,6		
Beni culturali e ambientali	42	1,3	42	100,0	—	—		
Commercio con l'estero	32	1,0	32	100,0	—	—		
Difesa	491	14,6	23	4,7	468	95,3		
Finanze	52	1,5	52	100,0	—	—		
Grazia e giustizia	287	8,6	8	2,8	279	97,2		
Industria, commercio e artigianato	316	9,4	285	90,2	31	9,8		
Interno	317	9,4	129	40,7	188	59,3		
Lavori pubblici	85	2,5	55	64,7	30	35,3		
Lavoro e previdenza sociale	98	2,9	89	90,8	9	9,2		
Marina mercantile	168	5,0	97	57,7	71	42,3		
Mezzo-giurno	18	0,5	18	100,0	—	—		
Partecipazioni statali	10	0,3	10	100,0	—	—		
Poste e telecomunicazioni	5	0,1	5	100,0	—	—		
Pubblica istruzione	210	6,3	51	24,3	159	75,7		
Sanità	56	1,7	55	98,2	1	1,8		
Tesoro	405	12,1	51	12,6	354	87,4		
Trasporti	66	2,0	66	100,0	—	—		
Turismo e spettacolo	168	5,0	77	45,8	91	54,2		
Università e ricerca scientifica e tecnologica	19	0,6	15	78,9	4	2,1		
TOTALE	3.356	100,0	1.415	42,2	1.941	57,8		

Censimento a cura della Commissione per l'attuazione della legge n. 241 del 1990.

Tonido: Censimento a cura delle amministrazioni.

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica, elaborazione a cura del Dipartimento informatica e statistica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tav. 8 - Distribuzione dei procedimenti per classe di durata e per amministrazioni che hanno effettuato il censimento

AMMINISTRAZIONI	CLASSI DI DURATA										Non qualificati	TOTALE	
	fino a 2 mesi	2-6 mesi	6-12 mesi	12-18 mesi	18-24 mesi	24-36 mesi	36-48 mesi	48-60 mesi	60-72 mesi	oltre 72 mesi			
Affari esteri	46	24	15	2	1	—	—	—	—	—	—	88	176
Agricoltura e foreste	30	182	45	4	4	4	—	1	—	—	—	1	272
Difesa	25	79	73	18	4	7	4	1	—	—	—	280	491
Grazia e giustizia	18	53	47	45	18	29	3	5	3	8	—	58	287
Industria, commercio e artigianato	42	148	88	15	5	3	3	1	—	—	—	11	316
Interno	44	146	69	12	19	11	5	5	—	2	—	4	317
Lavori pubblici	6	34	24	9	7	1	2	—	2	—	—	—	85
Lavoro e previdenza sociale	29	68	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	98
Marina mercantile	15	21	8	1	—	—	—	—	—	—	—	123	168
Pubblica istruzione	42	122	22	1	3	—	—	—	—	—	—	20	210
Sanità	15	17	6	—	—	—	—	—	—	—	—	18	56
Tesoro	91	114	31	2	9	—	—	—	—	—	—	158	405
Turismo e spettacolo	88	60	18	1	1	—	—	—	—	—	—	—	168
Università e ricerca scientifica e tecnologica	1	11	1	1	—	—	—	—	—	—	—	5	19
TOTALE	492	1.079	448	111	71	55	17	13	5	11	766	3.068	

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica, elaborazione a cura del Dipartimento informatica e statistica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tav. 9 - Distribuzione percentuale dei procedimenti per classi di durata

AMMINISTRAZIONI	CLASSI DI DURATA										Non qualificati	Totale	
	fino a 2 mesi	2-6 mesi	6-12 mesi	12-18 mesi	18-24 mesi	24-36 mesi	36-48 mesi	48-60 mesi	60-72 mesi	oltre 72 mesi			
Affari esteri	26,2	13,6	8,5	1,1	0,6	—	—	—	—	—	—	50,0	100,0
Agricoltura e foreste	11,0	66,8	16,5	1,5	1,5	1,5	—	0,4	—	0,4	—	0,4	100,0
Difesa	5,1	16,1	14,9	3,7	0,8	1,4	0,8	0,2	—	—	—	57,0	100,0
Grazia e giustizia	6,3	18,5	16,4	15,7	6,3	10,1	1,0	1,7	1,0	2,8	—	20,2	100,0
Industria, commercio e artigianato	13,3	46,9	27,9	4,7	1,6	0,9	0,9	0,3	—	—	—	3,5	100,0
Interno	13,9	46,0	21,7	3,8	6,0	3,5	1,6	1,6	—	0,6	—	1,3	100,0
Lavori pubblici	7,1	40,0	28,1	10,6	8,2	1,2	2,4	—	2,4	—	—	—	100,0
Lavoro e previdenza sociale	29,6	69,4	1,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	100,0
Marina mercantile	8,9	12,5	4,8	0,6	—	—	—	—	—	—	—	73,2	100,0
Pubblica istruzione	20,0	58,1	10,5	0,5	1,4	—	—	—	—	—	—	9,5	100,0
Sanità	26,8	30,4	10,7	—	—	—	—	—	—	—	—	32,1	100,0
Tesoro	22,5	28,1	7,7	0,5	2,2	—	—	—	—	—	—	39,0	100,0
Turismo e spettacolo	52,4	35,7	10,7	0,6	0,6	—	—	—	—	—	—	—	100,0
Università e ricerca scientifica e tecnologica	5,3	57,8	5,3	5,3	—	—	—	—	—	—	—	26,3	100,0
TOTALE	16,0	35,2	14,6	3,6	2,3	1,8	0,6	0,4	0,2	0,4	—	25,0	100,0

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica, elaborazione a cura del Dipartimento informatica e statistica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tav. 10 - *Distribuzione dei procedimenti amministrativi complessi (con oltre tre atti intermedi) in un campione di cinque amministrazioni*

AMMINISTRAZIONI	Numero procedimenti complessi	% sul totale dei procedimenti
Affari esteri	15	8,5
Difesa	81	16,5
Grazia e giustizia	64	22,3
Marina mercantile	4	2,4
Tesoro	39	9,6
TOTALE	203	13,3

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica, elaborazione a cura del Dipartimento informatica e statistica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tav. 11 - *Distribuzione dei procedimenti amministrativi finali per tipologia dei provvedimenti adottati*

TIPOLOGIA DEI PROVVEDIMENTI	Numero procedimenti complessi	% sul totale dei procedimenti
Provvedimenti ablatori	11	0,8
Provvedimenti di autorizzazione	547	38,7
Provvedimenti precettivi	183	12,9
Provvedimenti di certificazione	58	4,1
Provvedimenti di concessione	403	28,5
Provvedimenti di dichiarazione	106	7,5
Provvedimenti di secondo grado	88	6,2
Provvedimenti di altro tipo	19	1,3
TOTALE	1.415	100,0

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica, elaborazione a cura del Dipartimento informatica e statistica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

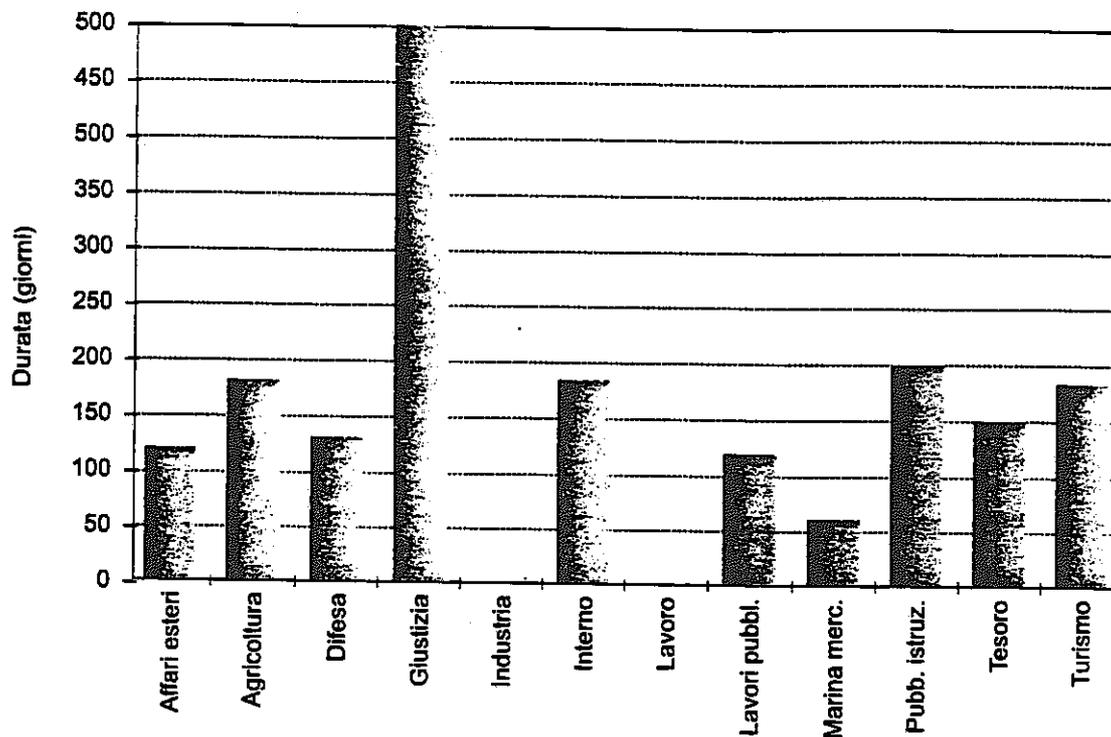
Tav. 12 - Durata di alcuni procedimenti amministrativi strumentali presso le diverse amministrazioni

TIPOLOGIA DI PROCEDIMENTO	DURATA IN GIORNI											MEDIA	
	Affari esteri	Agricoltura	Difesa	Ciustizia	Industria	Interno	Lavoro	Lavori pubblici	Marina mercant.	Pubblica istruz.	Tesoro		Turismo
Comando presso altra amministrazione . . .	120,0	180,0	130,0	500,0	—	180,0	—	120,0	60,0	200,0	150,0	180,0	182,0
Liquidazione equo indennizzo	—	423,3	715,0	3.712,5	1.335,0	540,0	120,0	240,0	—	227,5	108,0	—	824,6
Collocamento in aspettativa	—	—	195,0	—	190,0	—	—	—	—	96,7	90,0	—	152,9
Trasferimento a domanda	127,5	—	240,0	267,1	—	—	—	—	—	540,0	—	—	293,7
Concessione congedo straordinario	120,0	92,5	120,0	279,2	190,0	231,7	—	90,0	90,0	90,0	90,0	36,7	130,0
Trattamenti di quiescenza	—	120,0	—	—	—	912,5	120,0	—	120,0	—	325,0	—	266,3
Riammissione in servizio	—	180,0	210,0	317,8	80,0	260,0	—	90,0	120,0	137,5	270,0	120,0	178,5
Collocamento a riposo per limiti di età . . .	—	—	545,0	383,0	135,0	—	—	—	—	180,0	120,0	—	272,6
Rimborso spese di cura	—	135,0	90,0	620,0	—	—	—	—	120,0	180,0	—	75,0	174,3
Dispensa dal servizio	—	240,0	240,0	780,0	—	383,3	—	360,0	—	106,7	—	—	351,7

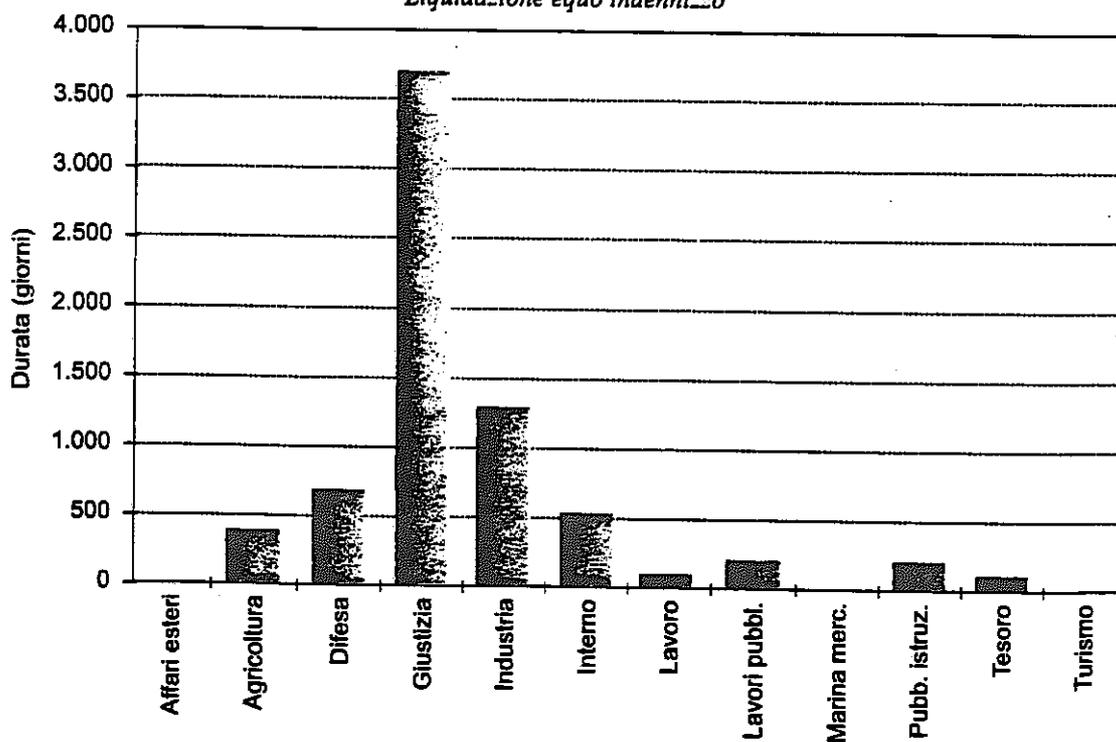
Nota: Nei casi in cui per la stessa amministrazione sono stati rilevati diversi procedimenti per la stessa tipologia, la durata è stata convertita pari alla media aritmetica delle durate.

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica, elaborazione a cura del Dipartimento informatica e statistica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Comando presso altra amministrazione

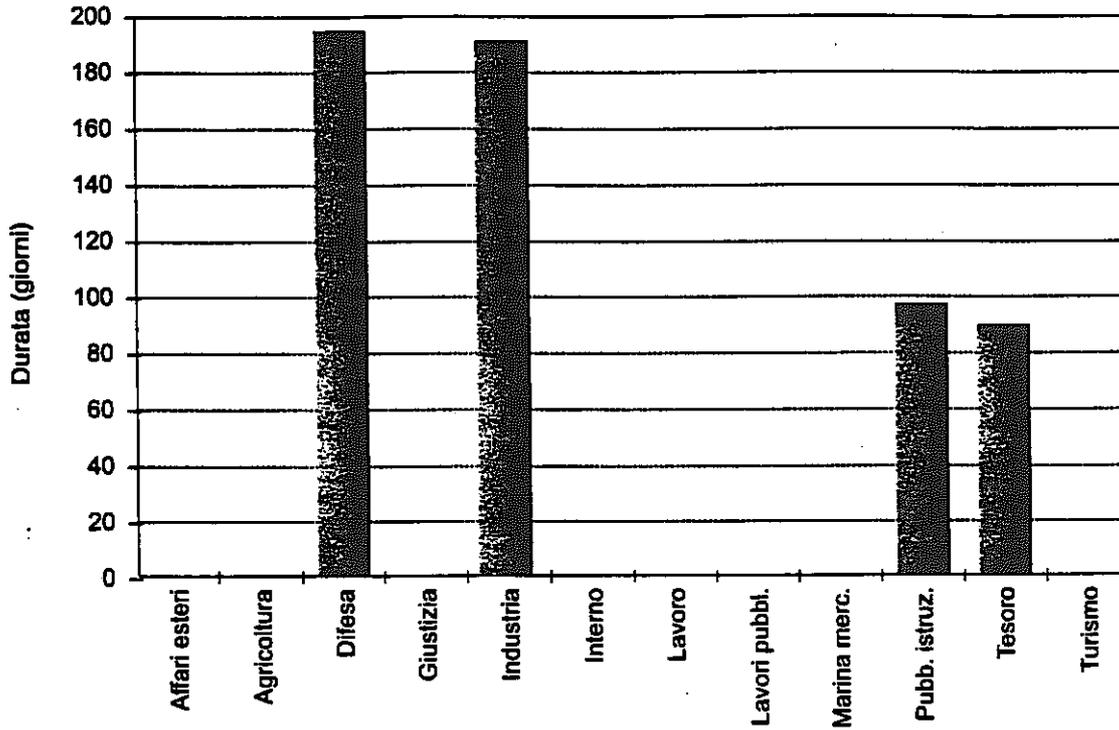


Liquidazione equo indennizzo

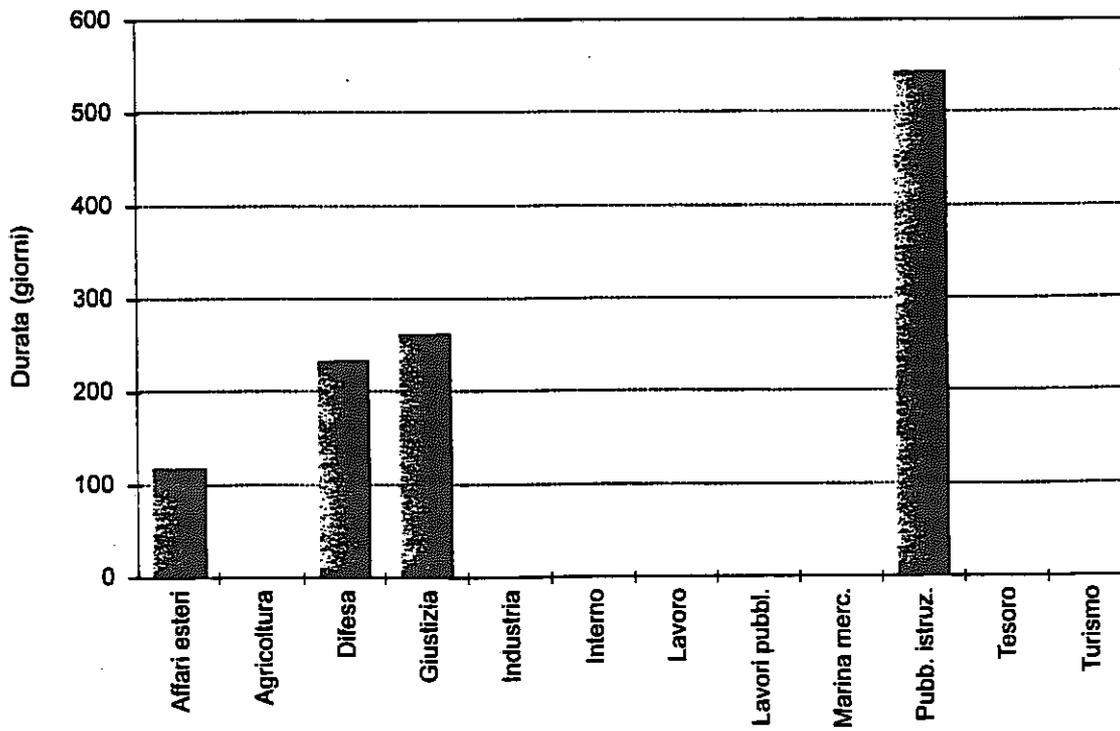


Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica, elaborazione e cura del Dipartimento informatica e statistica della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Collocamento in aspettativa

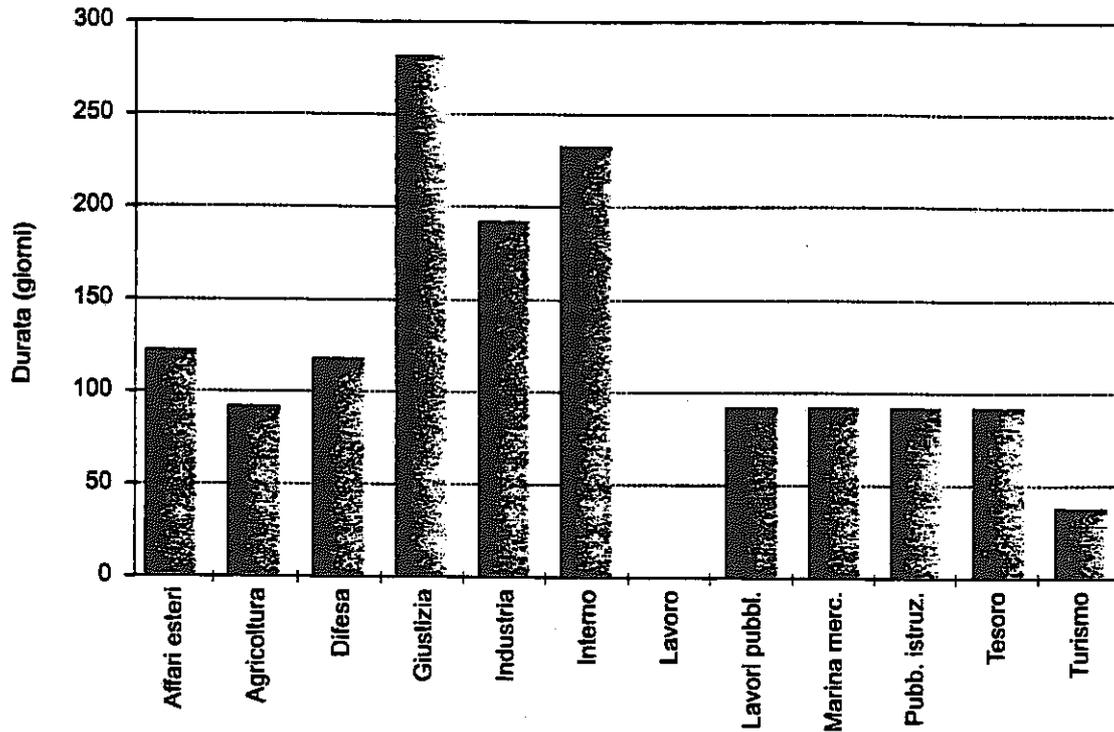


Trasferimento a domanda

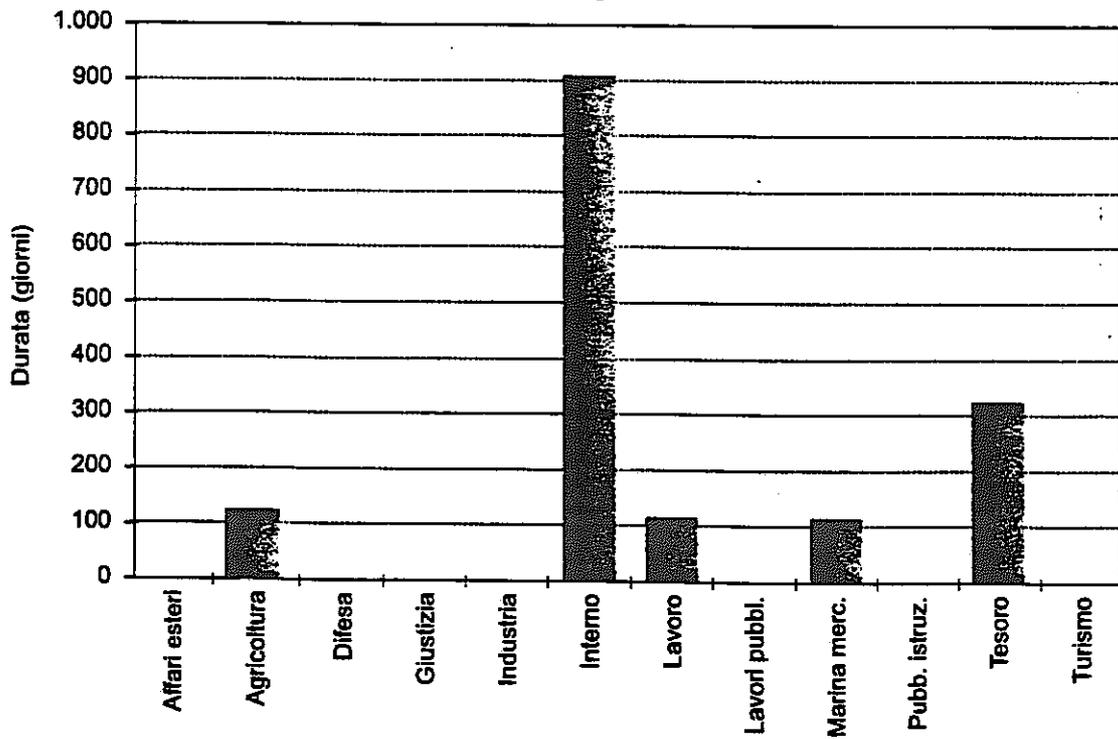


Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica, elaborazione a cura del Dipartimento informatica e statistica della Presidenza del Consiglio dei Ministri

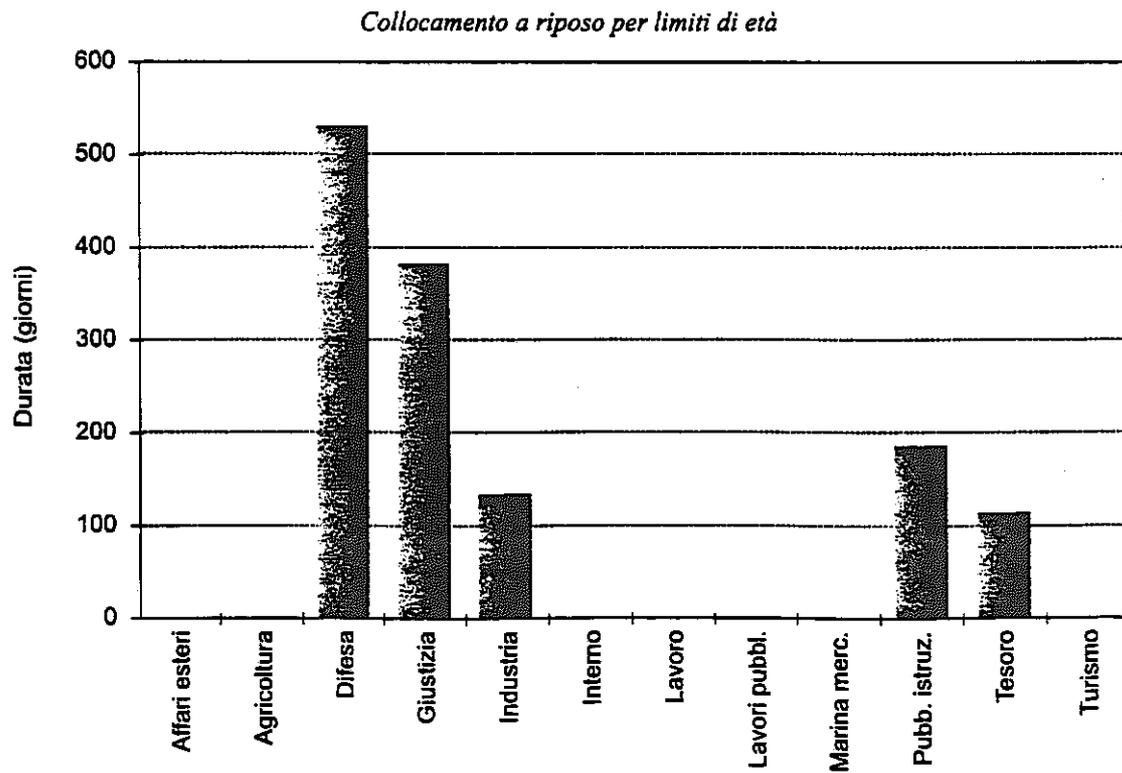
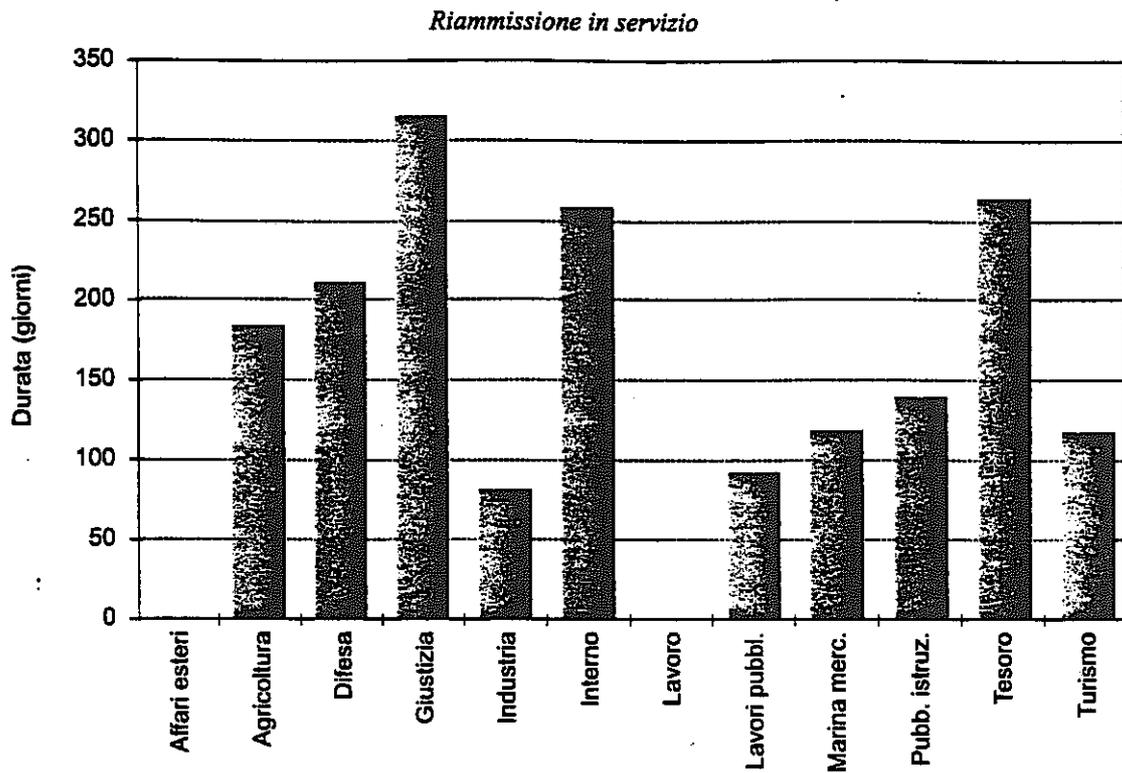
Concessioni congedo straordinario



Trattamento di quiescenza

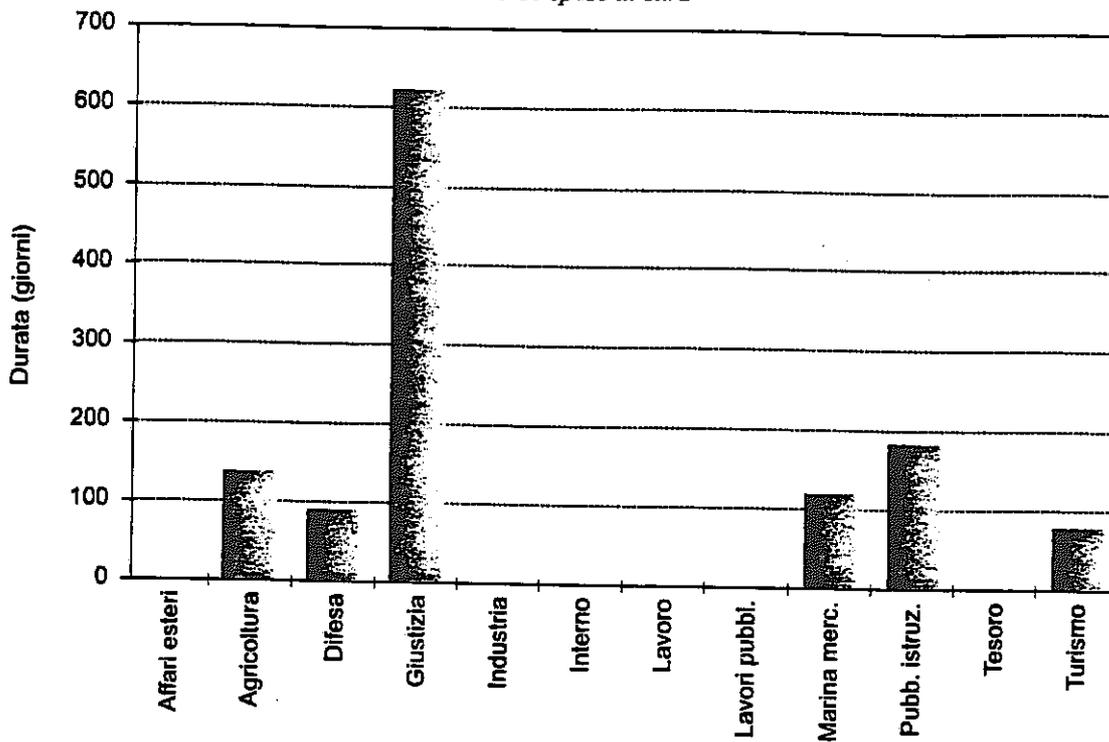


Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica, elaborazione a cura del Dipartimento informatica e statistica della Presidenza del Consiglio dei Ministri

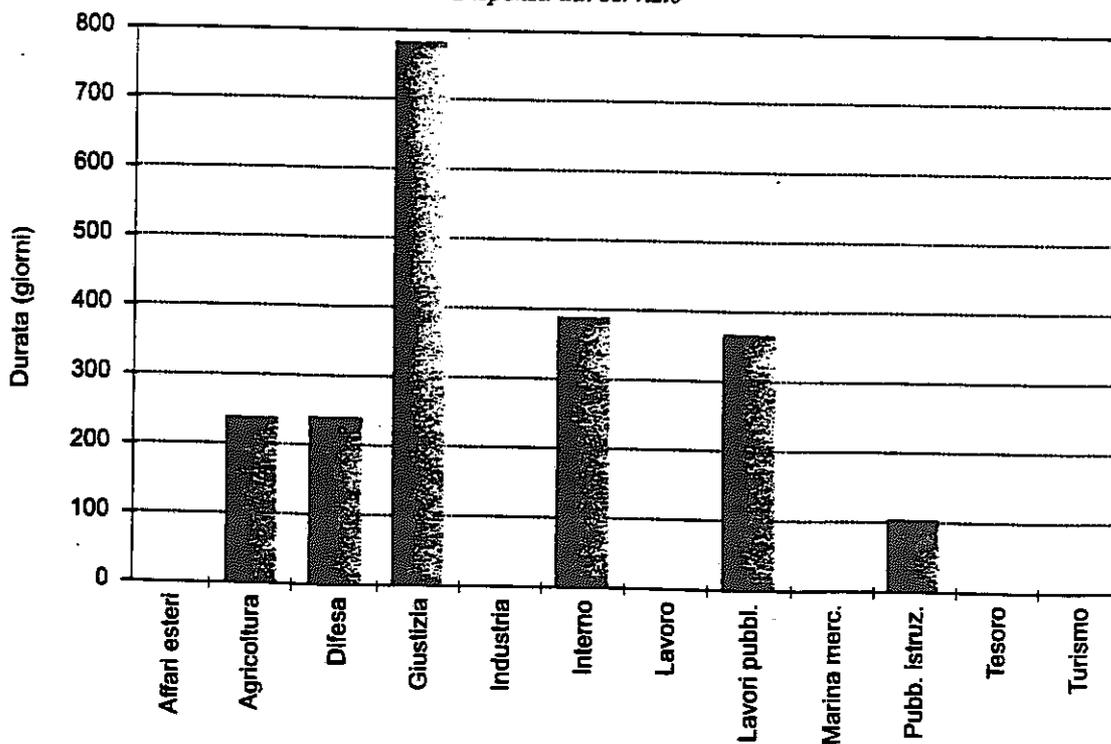


Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica, elaborazione a cura del Dipartimento informatica e statistica della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Rimborso spese di cura



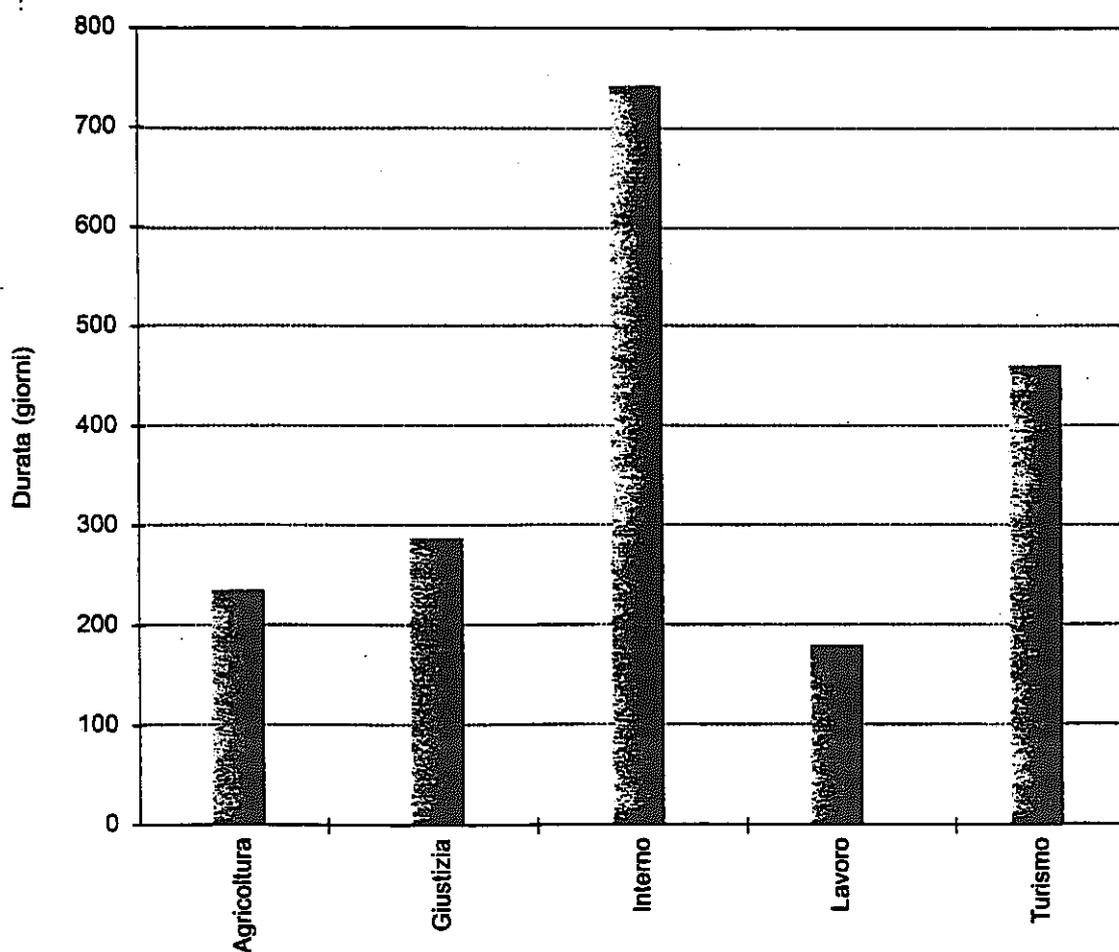
Dispensa dal servizio



Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica, elaborazione a cura del Dipartimento Informatica e statistica della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Tav. 13 - Confronto della durata di uno stesso procedimento amministrativo finale per diverse amministrazioni

	Durata in giorni					
	Agricoltura	Giustizia	Interno	Lavoro	Turismo	Media
Riconoscimento personalità giuridica	231,7	290,0	730,0	180,0	452,5	376,8



Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica, elaborazione a cura del Dipartimento informatica e statistica della Presidenza del Consiglio dei Ministri

APPENDICE n. 2

L'attuazione della legge n. 142 del 1990
«Nuovo ordinamento delle autonomie locali»

1

2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

1

Tav. 1 - Situazione della approvazione degli statuti al 17 maggio 1993

Enti locali (categorie)	Enti locali (numero)	Enti tenuti all'adempimento	Enti che hanno adempiuto	Statuti pervenuti alla raccolta uff.
Comuni	8.103 ⁽¹⁾	7.371 ⁽²⁾	7.359 ⁽³⁾	4.739
Province	104 ⁽²⁾	83 ⁽⁴⁾	83	76

(1) di cui 3 costituiti dopo la legge 142/90.
 (2) di cui 90 costituite dopo la legge 142/90.
 (3) esclusi i comuni della Sicilia (390) e del Trentino Alto Adige (339) ed i comuni di nuova istituzione (nota 1).
 (4) escluse le province della Sicilia (9) e del Trentino Alto Adige (2), di Aosta e le nove province neosistitute (tot. 21).
 (5) i restanti comuni non hanno adempiuto perché commissariati.

Fonte: Ministero dell'Interno.

Tav. 2 - Situazione della approvazione dei regolamenti

Ente	N.	Contabilità	Contratti	Organizzazione e personale
Province	95 ⁽¹⁾	70	56	4
Comuni (2)				

(1) Escluse le province della Sicilia.
 (2) Non esiste una rilevazione complessiva sui dati riguardanti i comuni, né da parte del Ministero dell'Interno né da parte dell'A.N.C.I. . . Data l'importanza di tali regolamenti, l'art. 2 del D.L. 18 gennaio 1993, convertito con modifiche in legge 19 marzo 1993, prevede che l'erogazione della quarta rata del fondo ordinario, per le amministrazioni provinciali e per i comuni è subordinata alla presentazione della dichiarazione del legale rappresentante dell'ente dell'avvenuta approvazione del regolamento di contabilità e di quello per la disciplina dei contratti, previsti dall'art. 59, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Fonte: Ministero dell'Interno.

Tav. 3 - Numero di comuni e amministrazioni provinciali sciolti secondo motivo e ripartizione territoriale, a decorrere dall'8 giugno 1990

Ripartizione territoriale	Motivi di scioglimento						In Totale
	Dimissioni metà o oltre consiglieri	Mancata elezione organi	Mancata approvazione bilancio previsione	D.I. 164/91	Mancata approvazione statuto	Art. 39/1A L. 142/90	
Italia Nord Occ.	38	37	6	0	2	0	83
Italia Nord Or.	17	23	4	0	0	0	44
Italia Centrale	18	19	6	0	0	0	43
Italia Meridionale	110	72	9	38	10	2	241
Italia Insulare	16	12	0	20	1	0	49
ITALIA ...	199	163	25	58	13	2	460
In % ...	43,3	35,4	5,4	12,6	2,8	0,5	100

Fonte: elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

Tav. 4 - Dati della Tav. 3 in percentuale per ciascun motivo di scioglimento

Ripartizione territoriale	Motivi di scioglimento						In Totale
	Dimissioni metà o oltre consiglieri	Mancata elezione organi	Mancata approvazione bilancio previsione	D.I. 164/91	Mancata approvazione statuto	Art. 39/1A L. 142/90	
Italia Nord Occ.	19,10	22,70	24,00	0,00	15,40	0,00	18,00
Italia Nord Or.	8,50	14,10	16,00	0,00	0,00	0,00	9,60
Italia Centrale	9,10	11,70	24,00	0,00	0,00	0,00	9,30
Italia Meridionale	55,30	44,20	36,00	65,50	76,90	100,00	52,40
Italia Insulare	8,00	7,30	0,00	34,50	7,70	0,00	10,70
ITALIA ...	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

Tav. 5 - Elenco delle province con comuni e amministrazioni provinciali sciolti, per causa di scioglimento, a decorrere dall'8 giugno 1990

Regioni e provincie	Motivi di scioglimento						In Totale
	Dimissioni consiglieri	Mancata elezione organi	Mancata approvazione bilancio	D.I. 164/91	Mancata approvazione statuto	Art. 39/1A L. 142/90	
I ITALIA NORD-OCC.	38	37	6	0	0	0	81
I.1 PIEMONTE	11	4	1	0	0	0	16
Torino	2	1	1	0	0	0	4
Alessandria	2	1	0	0	0	0	3
Cuneo	4	0	0	0	0	0	4
Vercelli	4	1	0	0	0	0	5
Novara	1	1	0	0	0	0	2
I.2 LOMBARDIA	23	30	5	0	1	0	59
Milano	6	9	1	0	0	0	16
Varese	5	2	0	0	0	0	7
Como	5	3	0	0	0	0	8
Sondrio	1	1	0	0	0	0	2
Bergamo	5	4	1	0	1	0	11
Brescia	1	3	1	0	0	0	5
Cremona	0	2	2	0	0	0	4
Pavia	0	3	0	0	0	0	3
Mantova	0	3	0	0	0	0	3
I.3 LIGURIA	4	3	0	0	1	0	8
Savona	1	1	0	0	0	0	2
Imperia	2	0	0	0	0	0	2
La Spezia	1	2	0	0	1	0	4
II ITALIA NORD-ORIEN.	17	23	4	0	0	0	44
II.1 VENETO	13	15	3	0	0	0	31
Venezia	0	5	0	0	0	0	5
Treviso	1	1	1	0	0	0	3
Belluno	3	0	0	0	0	0	3
Padova	2	4	1	0	0	0	7
Rovigo	0	1	1	0	0	0	2
Verona	7	4	0	0	0	0	11
II.2 FRIULI-VENEZIA G.	1	5	1	0	0	0	7
Udine	0	1	0	0	0	0	1
Pordenone	1	2	0	0	0	0	3
Trieste	0	2	1	0	0	0	3
II.3 EMILIA-ROMAGNA	3	3	0	0	0	0	6
Modena	1	0	0	0	0	0	1
Piacenza	2	0	0	0	0	0	2
Reggio Emilia	0	1	0	0	0	0	1
Forlì	0	2	0	0	0	0	2

Segue: Tav. 5 - Elenco delle province con comuni e amministrazioni provinciali sciolti, per causa di scioglimento, a decorrere dall'8 giugno 1990

Regioni e province	Motivi di scioglimento						In Totale
	Dimissioni consiglieri	Mancata elezione organi	Mancata approvazione bilancio	D.l. 164/91	Mancata approvazione statuto	Art. 39/1A L. 142/90	
III ITALIA CENTRALE	18	19	6	0	0	0	43
III.1 TOSCANA	6	7	1	0	0	0	14
Pistoia	1	1	0	0	0	0	2
Arezzo	0	0	1	0	0	0	1
Massa Carrara	1	0	0	0	0	0	1
Lucca	0	3	0	0	0	0	3
Pisa	3	0	0	0	0	0	3
Livorno	1	0	0	0	0	0	1
Grosseto	0	3	0	0	0	0	3
III.2 UMBRIA	2	0	1	0	0	0	3
Terni	2	0	1	0	0	0	3
III.3 MARCHE	1	2	0	0	0	0	3
Ancona	0	1	0	0	0	0	1
Macerata	1	0	0	0	0	0	1
Ascoli Piceno	0	1	0	0	0	0	1
III.4 LAZIO	9	10	4	0	0	0	23
Roma	4	6	1	0	0	0	11
Viterbo	3	0	1	0	0	0	4
Frosinone	2	2	0	0	0	0	4
Latina	0	2	2	0	0	0	4
IV ITALIA MERIDIONALE	110	72	9	38	10	2	241
IV.1 ABRUZZI	10	7	0	0	1	0	18
Pescara	0	2	0	0	1	0	3
Teramo	4	2	0	0	0	0	6
Chieti	3	0	0	0	0	0	3
L'Aquila	3	3	0	0	0	0	6
IV.2 MOLISE	0	4	0	0	4	0	8
Campobasso	0	3	0	0	3	0	6
Isernia	0	1	0	0	1	0	2
IV.3 CAMPANIA	39	14	4	22	2	0	81
Napoli	4	3	1	6	0	0	14
Caserta	11	7	0	12	1	0	31
Benevento	5	0	1	0	0	0	6
Avellino	8	1	1	1	0	0	11
Salerno	11	3	1	3	1	0	19
IV.4 PUGLIA	21	23	2	4	1	0	51
Bari	4	3	0	2	0	0	9
Foggia	7	4	1	0	0	0	12
Brindisi	1	2	1	0	0	0	4
Lecce	8	11	0	2	1	0	22
Taranto	1	3	0	0	0	0	4
IV.5 BASILICATA	10	3	1	0	0	0	14
Potenza	5	2	1	0	0	0	8
Matera	5	1	0	0	0	0	6
IV.6 CALABRIA	30	21	2	12	2	2	69
Reggio Calabria	12	7	1	8	2	1	31
Catanzaro	11	9	0	4	0	1	25
Cosenza	7	5	1	0	0	0	13

Segue: Tav. 5 - Elenco delle province con comuni e amministrazioni provinciali sciolti, per causa di scioglimento, a decorrere dall'8 giugno 1990

Regioni e province	Motivi di scioglimento						In Totale
	Dimissioni consiglieri	Mancata elezione organi	Mancata approvazione bilancio	D.I. 164/91	Mancata approvazione statuto	Art. 39/A L. 142/90	
V ITALIA INSULARE	16	12	0	20	1	0	49
V.1 SICILIA	0	0	0	20	0	0	20
Palermo	0	0	0	8	0	0	8
Trapani	0	0	0	2	0	0	2
Agrigento	0	0	0	1	0	0	1
Caltanissetta	0	0	0	3	0	0	3
Catania	0	0	0	4	0	0	4
Ragusa	0	0	0	1	0	0	1
Messina	0	0	0	1	0	0	1
V.2 SARDEGNA	16	12	0	0	1	0	29
Cagliari	3	5	0	0	0	0	8
Sassari	3	2	0	0	1	0	6
Nuoro	8	3	0	0	0	0	11
Oristano	2	2	0	0	0	0	4

Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

Tav. 6 - Numero di comuni e amministrazioni provinciali sciolti a decorrere dall'8 giugno 1990, per popolazione dei comuni e causa di scioglimento

Popolazione	Motivi di scioglimento						In Totale
	Dimissioni metà o oltre consiglieri	Mancata elezione organi	Mancata approvazione bilancio previsione	D.I. 164/91	Mancata approvazione statuto	Art. 39/1A L. 142/90	
Fino a 5.000	126	45	11	11	11	0	204
5.001-10.000	44	58	8	12	2	1	125
10.001-20.000	15	28	5	16	0	0	64
20.001-50.000	6	21	0	17	0	0	44
50.001-100.000	5	4	0	2	0	0	11
Oltre 100.000	3	7	1	0	0	1	12
IN TOTALE . . .	199	163	25	58	13	2	460

Fonte: elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

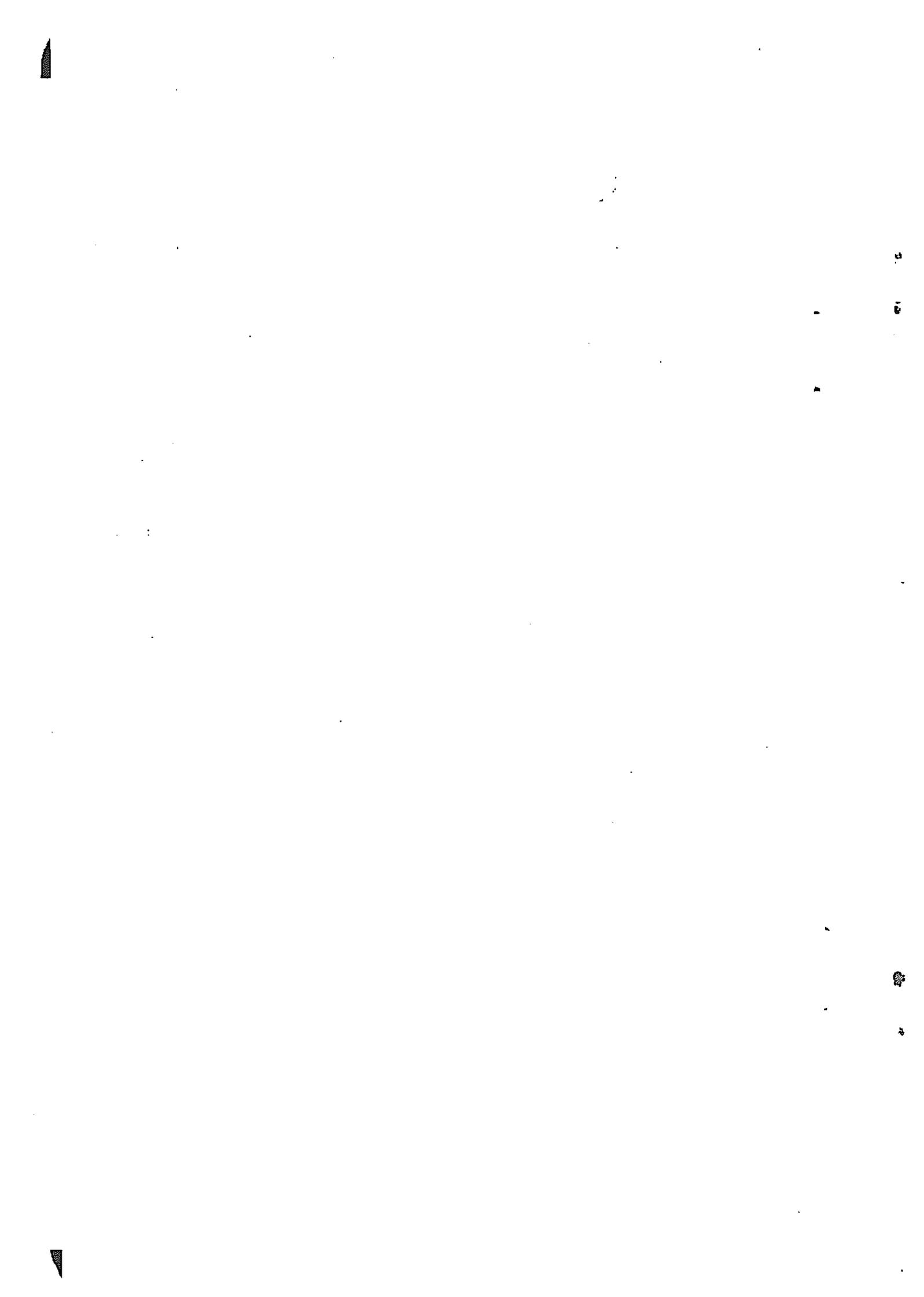
Tav. 7 - Dati di Tav. 6 in percentuale per motivo di scioglimento

Popolazione	Motivi di scioglimento						In Totale
	Dimissioni metà o oltre consiglieri	Mancata elezione organi	Mancata approvazione bilancio previsione	D.I. 164/91	Mancata approvazione statuto	Art. 39/1A L. 142/90	
Fino a 5.000	63,30	27,60	44,00	19,00	84,60	0,00	44,30
5.001-10.000	22,10	35,60	32,00	20,70	5,40	50,00	27,20
10.001-20.000	7,60	17,20	20,00	27,60	0,00	0,00	13,90
20.001-50.000	3,00	12,90	0,00	29,30	0,00	0,00	9,60
50.001-100.000	3,00	2,40	0,00	3,40	0,00	0,00	2,40
Oltre 100.000	2,00	4,30	4,00	0,00	0,00	50,00	4,60
IN TOTALE . . .	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

APPENDICE n. 3

Le strutture di valutazione
nelle amministrazioni centrali



1. Premessa

La istituzione di strutture di valutazione, nell'ambito delle amministrazioni centrali, risponde a due esigenze fondamentali: da un lato, fornire all'amministrazione un adeguato supporto tecnico-conoscitivo, in funzione della razionalizzazione delle scelte pubbliche; dall'altro, limitare l'ingerenza del potere politico nell'amministrazione, attraverso la «neutralizzazione» di alcuni settori dell'azione amministrativa. I c.d. «nuclei di valutazione», infatti, sono composti esclusivamente da tecnici ed esperti e costituiscono organismi di «staff» dei ministri, operanti però in piena autonomia di valutazione tecnica rispetto ai ministri medesimi.

Nell'amministrazione italiana, queste esigenze risultano soddisfatte solo in parte: alcuni organismi, infatti, presentano carenze funzionali; altri svolgono un'attività meramente consultiva e, inoltre, non sono composti da tecnici, ma da rappresentanti di interessi. In questi casi, le istanze razionalizzatrici e, soprattutto, le garanzie di neutralità dell'azione amministrativa si stemperano in forme di negoziazione o, addirittura, di soggezione al potere politico.

Nelle schede allegate sono illustrate la struttura e le funzioni dei principali uffici di valutazione operanti presso le amministrazioni centrali.

A margine di questo quadro ricognitivo delle strutture istituzionalmente incaricate di funzioni di valutazione, vale la pena di segnalare l'esistenza di numerosi altri organismi consultivi, a vocazione tecnica, istituiti presso i ministeri. Per la particolare importanza che rivestono, vanno considerati quelli esistenti nel Ministero del tesoro: il *Consiglio degli esperti*, istituito presso la Direzione generale del tesoro dalla legge n. 428 del 7 agosto 1985, con compiti propositivi, di analisi e di previsione finanziaria; il *Consiglio dei consulenti economici*, presso la Ragioneria generale dello Stato; la *Commissione tecnica per la spesa pubblica*, istituita dalla legge n. 119 del 30 marzo 1981, con il compito di provvedere allo svolgimento di analisi «costi-benefici» e di predisporre documenti utili al Parlamento e alle sedi in cui si compiono scelte economiche.

Molti degli organismi esaminati rispondono ad entrambe le esigenze segnalate all'inizio. La loro composizione, essenzialmente tecnica, e il tipo di funzioni svolte, ne fanno strutture neutrali e disinteressate, in grado di condizionare le scelte dei ministri attraverso l'apporto di conoscenze tecniche e specialistiche. Il tipo di analisi svolta è tale da garantire anche un adeguato confronto tra gli obiettivi ed i risultati dell'azione amministrativa. Il controllo economico dell'efficienza, infatti, costituisce il nucleo centrale della valutazione.

Una vera e propria «cultura della valutazione» tarda tuttavia ad affermarsi nel nostro paese, a causa dell'approccio giuridico-formale ancora dominante nell'amministrazione.

Alcuni organismi propriamente tecnici, come il nucleo di valutazione degli investimenti pubblici presso il Ministero del bilancio o quello per la valutazione della spesa relativa al pubblico impiego, soffrono ancora di incertezze funzionali ed ambiguità di ruolo. Nel caso del secondo, poi, si affaccia un ulteriore problema: quello del flusso di informazioni su cui esso può contare. Questo flusso si dimostra ancora carente e poco indicativo, anche se un impulso razionalizzatore notevole potrebbe venire dall'istituzione, con il decreto legislativo n. 39 del 1993, dell'autorità per l'informatica nelle pubbliche amministrazioni.

Altri organismi, stando alla loro denominazione, dovrebbero svolgere attività di valutazione. In realtà, la struttura tradisce la loro sostanziale natura di organismi consultivi dei ministri. In essi il collegamento con il potere politico è accentuato; spesso, inoltre, sono composti da rappresentanti di interessi privati. In alcuni casi (come, per esempio, quelli del credito agevolato al commercio e dell'edilizia sanitaria), essi sono «doppiati» da organismi tecnici: tali duplicazioni, inutili sotto il profilo della valutazione tecnica, sembrano rispondere unicamente all'esigenza di garantire un'adequata presenza politica nella gestione di particolari interventi.

Altri ancora stanno per essere cancellati: è il caso dei numerosi organismi di valutazione creati nell'ambito dell'intervento straordinario nel mezzogiorno.

Le esperienze italiane in tema di valutazione delle politiche pubbliche si sono dunque mosse, finora, in direzioni divergenti. Da un lato, si sono affermate esigenze di specializzazione, di tecnicismo, di razionalizzazione delle scelte pubbliche. Dall'altro, però, queste esigenze hanno trovato solo parzialmente risposta, dato il permanere di una forte ingerenza del potere politico nelle decisioni amministrative.

Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici

Fonti della disciplina: legge 26 aprile 1982, n. 181; legge 7 agosto 1982, n. 526; legge 17 dicembre 1986, n. 878; decreto del Ministro del bilancio e della programmazione economica del 30 marzo 1989.

Amministrazione di riferimento: Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Composizione: il nucleo è composto da non più di quindici membri, nominati a tempo determinato con decreto del Ministro del bilancio, tra persone che abbiano particolare competenza in materia di formulazione ed analisi dei piani, programmi e relativi finanziamenti. Essi sono scelti tra docenti universitari, personale delle amministrazioni, persone con specifiche esperienze professionali.

Funzioni: la legge n. 181 del 1982, istitutiva del nucleo, assegnava ad esso compiti di istruttoria tecnica dei piani di investimenti pubblici, con specifico riguardo alla valutazione dei costi e dei benefici economici derivanti dall'investimento. Fin dall'inizio, le attività del nucleo hanno riguardato essenzialmente la gestione delle risorse del Fio (Fondo investimenti ed occupazione) e, precisamente, quelle destinate al finanziamento dei «progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante inte-

resse economico sul territorio, nell'agricoltura, nell'edilizia e nelle infrastrutture, nonché per la tutela dei beni ambientali e culturali e per le opere di edilizia scolastica e universitaria». Il nucleo istruiva le proposte di finanziamento avanzate dalle amministrazioni interessate, svolgendo una valutazione di ammissibilità, sia sotto il profilo giuridico-amministrativo che sotto il profilo economico-finanziario. Successivamente, la legge n. 878 del 1986 ha precisato il ruolo del nucleo: esso provvede all'istruttoria tecnico-economica, con specifico riguardo all'analisi «costi-benefici», dei piani e dei progetti di investimento dello Stato e degli altri enti pubblici e loro aziende. Il nucleo provvede, altresì, alla diffusione delle tecniche e delle procedure di valutazione di piani e progetti di investimenti, nell'ambito dell'amministrazione centrale, delle amministrazioni regionali e delle province autonome. Il decreto del Ministro del bilancio del 30 marzo 1989 ha istituito, nell'ambito del nucleo, un nuovo settore, denominato «attività tecnico-giuridica e controlli di legittimità».

Commissione tecnico scientifica per la valutazione dei progetti di protezione e risanamento ambientale

Fonti della disciplina: legge 28 febbraio 1986, n. 41; legge 29 ottobre 1987, n. 441; legge 11 marzo 1988, n. 67; decreto del Ministro dell'ambiente 2 novembre 1988.

Amministrazione di riferimento: Ministero dell'ambiente.

Composizione: la commissione è composta da un coordinatore, cinque responsabili di linea e vari membri individuati con decreto ministeriale.

Funzioni: la commissione procede all'istruttoria, all'esame tecnico-economico e alla valutazione dei progetti per la protezione ed il risanamento ambientale, nonché dei piani, programmi e progetti in materia di smaltimento dei rifiuti. Essa, inoltre, collabora con gli uffici del ministro e dà pareri (facoltativi) sui documenti programmatici e sugli atti di indirizzo, sugli schemi di provvedimenti legislativi e regolamentari, sugli atti amministrativi e di normazione tecnica. La commissione opera secondo cinque «linee» di valutazione: inquadramento programmatico ed aspetti giuridico-amministrativi dei piani e dei progetti; inquadramento territoriale degli interventi; caratteristiche tecniche degli impianti e delle opere; analisi economico-finanziaria degli interventi; verifica dei risultati. Ciascuna di queste «linee» ha un responsabile, mentre un unico coordinatore sovrintende al lavoro complessivo. I responsabili ed il coordinatore formano il comitato di coordinamento, che ha il compito di rendere uniforme l'azione della commissione, nel rispetto dell'autonomia tecnica di ciascuna linea.

Commissione per le valutazioni di impatto ambientale

Fonti della disciplina: legge 11 marzo 1988, n. 67; dpcm 27 dicembre 1988.

Amministrazione di riferimento: Ministero dell'ambiente.

Composizione: la commissione è presieduta dal direttore generale competente ed è composta da venti membri; per la selezione di essi si applicano i criteri dettati per il nucleo del Ministero del bilancio.

Funzioni: la commissione ha il compito di svolgere valutazioni squisitamente tecniche sul corretto utilizzo delle metodologie di analisi e di previsione e sull'idoneità delle tecniche di rilevazione e di previsione impiegate dai proponenti, sotto il profilo degli effetti ambientali.

Comitato per la promozione della imprenditorialità giovanile nel mezzogiorno e relativo nucleo di valutazione

Fonte della disciplina: legge 28 febbraio 1986, n. 44.

Amministrazione di riferimento: Ministero degli interventi straordinari del mezzogiorno, anche se il comitato opera, di fatto, in piena autonomia rispetto alle strutture dell'intervento straordinario.

Composizione: il comitato è composto da un esperto designato dal Ministro per gli interventi straordinari, da un esperto designato dal Ministro del lavoro, dai presidenti dell'Iri, dell'Eni, dell'Efim, dell'Unioncamere e dal direttore generale della cassa depositi e prestiti, nonché da tre rappresentanti delle associazioni del movimento cooperativo maggiormente rappresentative a livello nazionale.

Il nucleo è composto da cinque esperti, nominati con decreto del Ministro per gli interventi straordinari, scelti tra persone che abbiano particolare competenza in materia di analisi tecnica e finanziaria di progetti.

Funzioni: tanto il comitato che il nucleo svolgono attività di valutazione. Il comitato ha compiti di assistenza nella fase di progettazione e di avvio delle iniziative, di definizione di progetti-tipo in settori prioritari, con particolare riguardo allo sviluppo della cooperazione, di promozione di attività di formazione, di proposta di ammissibilità delle agevolazioni e di promozione di cultura imprenditoriale. Per mezzo della segreteria tecnica, esso procede alla verifica della sussistenza dei requisiti di ammissibilità e di procedibilità delle domande di agevolazione.

Il nucleo svolge la valutazione dei progetti di impresa, con riguardo alla loro economicità e produttività; questa valutazione sfocia in un parere, scritto e motivato, che però, non vincola il comitato.

La valutazione tecnico-economica domina l'intera procedura di concessione dei finanziamenti; ad essa si accompagnano anche forme di controllo dell'efficacia sia *in itinere* che *ex post*.

Comitato tecnico-scientifico per la valutazione dei piani e dei progetti del Circa S.p.a.

Fonte della disciplina: legge 16 maggio 1989, n. 184.

Amministrazione di riferimento: Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

Composizione: il comitato è composto da nove membri di comprovata esperienza nel settore aeronautico, nel settore spaziale, nelle attività economico-industriali, in materie giuridico-amministrative. Due di essi sono designati dall'Agenzia spaziale italiana (Asi), uno dal Consiglio nazionale delle ricerche (Cnr), uno dalla divisione aerea studi, ricerche e sperimentazione dell'aeronautica militare (Dasrs).

Funzioni: il centro italiano ricerche aerospaziali (organizzato in forma di società per azioni) svolge attività di ricerca, sperimentazione, interscambio dell'informazione e formazione del personale nel settore aerospaziale, nell'ambito di un programma nazionale di ricerche aerospaziali. Il comitato tecnico-scientifico valuta i piani ed i programmi relativi al settore, verifica successivamente lo stato di avanzamento dei lavori e la validità dei risultati conseguiti, esprime pareri in ordine a particolari questioni.

Segretariato del Cipet (Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto)

Fonti della disciplina: legge 4 giugno 1991, n. 186; dpcm 21 febbraio 1992, n. 315.

Amministrazione di riferimento: Ministero dei trasporti

Composizione: nell'ambito del segretariato operano alcuni esperti, all'attività dei quali sovrintende un coordinatore.

Funzioni: la legge n. 186 del 1991, che ha istituito il segretariato del Cipet, ha individuato, tra le funzioni di questo organismo, anche la valutazione di conformità dei piani e dei progetti generali, incidenti sul settore dei trasporti, agli obiettivi del piano generale dei trasporti.

Nucleo di valutazione della spesa relativa al pubblico impiego

Fonti della disciplina: legge 30 dicembre 1991, n. 412; decreto legislativo 22 gennaio 1993, n. 29.

Amministrazione di riferimento: Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Composizione: sette membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, scelti tra una rosa di esperti in materie economiche, giuridiche e di contabilità di Stato, formulata dal Cnel.

Funzioni: il nucleo di valutazione della spesa relativa al pubblico impiego ha il compito di valutare la dinamica della spesa conseguente ai trattamenti giuridici ed economici dei pubblici dipendenti. Il decreto legislativo n. 29 del 1993 ha ridimensionato il ruolo di tale organismo, che ora interviene solo su richiesta del Presidente del

Consiglio dei ministri o delle parti sociali. Il nucleo controlla gli sconfinamenti della spesa rispetto ai limiti fissati dal governo, utilizzando dati Istat o della Ragioneria generale dello Stato.

Nucleo di valutazione per il credito agevolato al commercio

Fonte della disciplina: decreto del Ministro dell'industria, commercio e artigianato 3 febbraio 1988, n. 573.

Amministrazione di riferimento: Ministero dell'industria.

Composizione: il nucleo è composto dal Ministro dell'industria (o un suo delegato), che lo presiede, da sei rappresentanti dei ministeri del tesoro, del bilancio e degli interventi straordinari nel mezzogiorno; da tre esperti segnalati dalle organizzazioni del commercio, della cooperazione e dell'associazionismo, da un rappresentante dell'Unioncamere, da tre esperti nel campo dell'assistenza tecnica, dell'innovazione tecnologica e della formazione professionale.

Funzioni: il nucleo di valutazione esamina le domande di credito agevolato al commercio. Esso «esprime il proprio parere», sulla base del quale il ministro decide. Nella stessa materia, inoltre, a norma delle leggi n. 517 del 1975 e n. 121 del 1987, interviene, con funzioni consultive e di istruttoria delle domande, un *comitato tecnico*, la cui composizione è pressoché identica a quella del nucleo.

Nucleo di valutazione della spesa in materia di edilizia sanitaria

Fonti della disciplina: legge 11 marzo 1988, n. 67; decreto del Ministro della sanità 26 luglio 1988.

Amministrazione di riferimento: Ministero della sanità

Composizione: il nucleo è composto da quindici tecnici di economia sanitaria, edilizia e tecnologia ospedaliera e di funzioni medico-sanitarie.

Funzioni: il nucleo costituisce una struttura di supporto del Ministro della sanità ai fini e per gli effetti di cui al programma di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti. Il decreto del Ministro della sanità n. 321/1989, inoltre, ha istituito un *comitato consultivo di coordinamento per la valutazione degli investimenti pubblici in materia di edilizia sanitaria*, «per assicurare l'impiego ottimale delle risorse disponibili, accrescere l'effetto cumulativo degli investimenti pubblici e consentire il controllo preventivo degli effetti tecnico-sanitari e gestionali delle opere finanziate con l'intervento di altre

amministrazioni». Questa volta, l'organismo è composto da rappresentanti delle regioni e delle amministrazioni centrali. Esso «si avvale della segreteria del nucleo di valutazione».

Nucleo di valutazione dei piani e dei progetti presentati al fondo per il rientro dalla disoccupazione

Fonti della disciplina: legge 20 maggio 1988, n. 160; decreto del Ministro del lavoro 31 gennaio 1989; decreto del Ministro del lavoro 28 febbraio 1989.

Amministrazione di riferimento: Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Composizione: il nucleo è composto da sette esperti in materie tecnico-economiche, statistiche e di formazione professionale.

Funzioni: Il decreto del Ministro del lavoro del 31 gennaio 1989 ha istituito il *nucleo di valutazione* per l'istruttoria dei piani e dei progetti ai sensi della legge n. 160 del 1989, istitutiva del fondo per il rientro dalla disoccupazione. Esso svolge un esame di ammissibilità (volto a verificare la rispondenza formale dei piani e dei progetti ai requisiti legali), di valutabilità e di attendibilità dei dati allegati ai progetti, ai fini dei conseguenti effetti occupazionali, ed una valutazione micro-economica di merito, sotto il profilo dell'apporto occupazionale.

Comitato tecnico per la valutazione dei progetti regionali relativi a interventi nel settore della formazione professionale

Fonte della disciplina: decreto del Ministro del lavoro 9 maggio 1989.

Amministrazione di riferimento: Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Composizione: il comitato è composto dal dirigente generale per l'orientamento e l'addestramento professionale dei lavoratori, dal direttore generale dell'Isfol, da un rappresentante del Ministero del tesoro e da quattro esperti nella materia della valutazione degli investimenti pubblici nella formazione professionale.

Funzioni: il comitato è chiamato a fornire il proprio parere sui piani e sui progetti e sulle relative erogazioni.

Comitato tecnico per la valutazione dei progetti per l'occupazione giovanile

Fonte della disciplina: legge 11 aprile 1986, n. 113.

Amministrazione di riferimento: Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Composizione: il comitato è composto dal presidente dell'Isfol; dal direttore generale del collocamento della manodopera e dal dirigente generale per l'orientamento e l'addestramento professionale dei lavoratori, del Ministero del lavoro, da un dirigente del Ministero del tesoro e da sei esperti nella materia, nominati sentite le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro. Il comitato può essere integrato da rappresentanti delle regioni interessate.

Funzioni: il comitato esprime il proprio parere sui progetti per l'occupazione giovanile e verifica l'attuazione degli stessi.

Nucleo di valutazione tecnica presso il Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo

Fonte della disciplina: legge 26 febbraio 1987, n. 49.

Amministrazione di riferimento: Ministero degli affari esteri - Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo.

Composizione: il nucleo è composto da cinque esperti, nominati dal comitato, su proposta del ministro, sentiti i direttori generali. Questi esperti sono scelti nell'ambito del personale dell'unità tecnica centrale di cooperazione allo sviluppo.

Funzioni: il nucleo svolge compiti di ausilio tecnico del comitato nelle sue attività istituzionali.

Servizio valutazione presso il dipartimento per il mezzogiorno*

Fonti della disciplina: dpr 19 gennaio 1987, n. 12; dpcm 12 dicembre 1987.

Amministrazione di riferimento: ministero degli interventi straordinari nel mezzogiorno.

Composizione: il dpr n. 12/1987 prevede che il servizio si avvalga di esperti; ad esso è preposto un dirigente.

Funzioni: il servizio si articola in sei reparti, a loro volta suddivisi in sezioni; ciascuno dei reparti ha compiti di valutazione economica dei progetti relativi alle seguenti materie: aree attrezzate; schemi idrici ed irrigui; riqualificazione dei sistemi urbani e rivitalizzazione delle aree interne; manutenzione e gestione delle infrastrutture e offerta turistica; accordi di programma e contrattazione programmata; industria, ricerca, innovazione e formazione. Lo stesso dpr n. 12 del 1987 prevedeva, inoltre, che

* La legge n. 488 del 1992 ha sancito la soppressione dell'intervento straordinario nel mezzogiorno e la conseguente attribuzione ad altre amministrazioni centrali dei compiti del dipartimento, ivi comprese quelle del Servizio.

il Ministro degli interventi straordinari, su proposta del capo del dipartimento, potesse avvalersi delle strutture dell'Agensud, nonché di prestazioni di soggetti e organismi pubblici o privati, «per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi».

Comitato tecnico-scientifico per la valutazione dei progetti di investimento delle piccole e medie imprese del mezzogiorno**

Fonti della disciplina: decreto del Ministro per gli interventi straordinari nel mezzogiorno 10 luglio 1989.

Amministrazione di riferimento: Dipartimento per gli interventi straordinari nel mezzogiorno

Composizione: il comitato è formato da cinque esperti altamente qualificati e da rappresentanti delle amministrazioni interessate (Agensud, Ministero per gli interventi straordinari, Ministero del tesoro, istituti di credito)

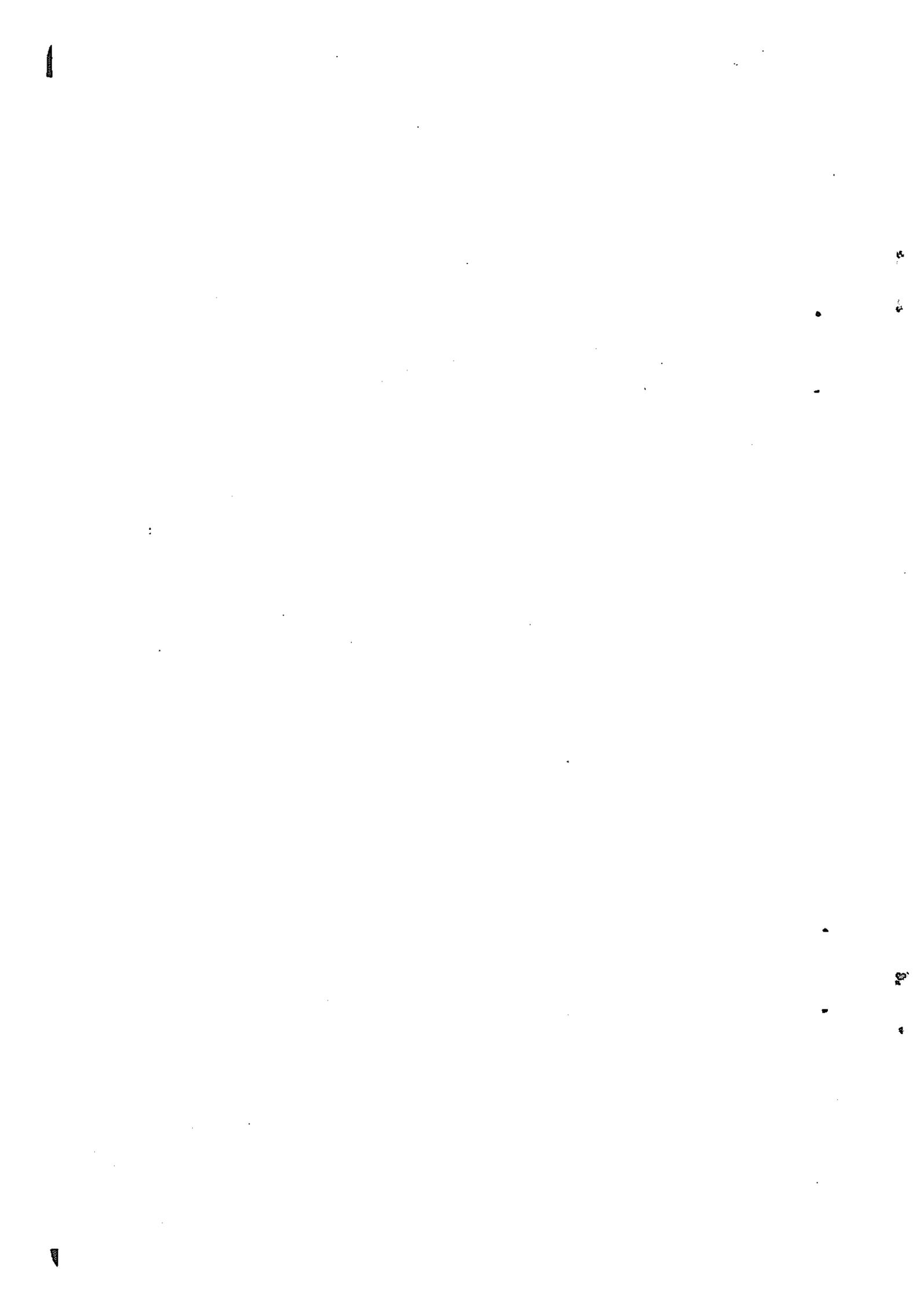
Funzioni: il comitato valuta i progetti di investimento delle piccole e medie imprese del mezzogiorno, ai fini della concessione dei mutui agevolati a carico dei fondi di rotazione costituiti presso gli istituti di credito a medio termine. Esso esprime pareri in ordine alla validità tecnico-scientifica delle iniziative. Inoltre, ha il compito di definire gli elementi tecnici in base ai quali potrà valutarsi il successo tecnico della ricerca o del progetto.

** La legge n. 488 del 1992 ha sancito la soppressione dell'intervento straordinario nel mezzogiorno e la conseguente attribuzione ad altre amministrazioni centrali dei compiti del dipartimento, ivi comprese quelle del Comitato.



APPENDICE n. 4

L'attività di formazione nelle amministrazioni centrali



L'attività delle scuole di formazione per le pubbliche amministrazioni

1. Nel 1992, 14.906 dipendenti pubblici — pari allo 0,40% dei dipendenti di ruolo e non di ruolo in servizio nelle pubbliche amministrazioni — hanno partecipato ad attività formative realizzate dalle scuole di formazione per le pubbliche amministrazioni. Sono state realizzate 9.398 giornate di attività formative.

1.1. Nel 1992, ai programmi di accesso e di reclutamento hanno preso parte 802 partecipanti per un totale di 1.777 giornate di attività formativa; ai programmi di specializzazione hanno preso parte 2.447 funzionari, per un totale di 3.640 giornate di attività formativa, ai programmi di formazione permanente e di aggiornamento hanno preso parte 8.396 dipendenti, per un totale di 2.916 giornate di attività formative.

1.2. L'esiguo numero di funzionari che hanno partecipato ai programmi formativi, la brevità dei corsi, la prevalenza data ai programmi finalizzati alle informazioni giuridico-procedurali sulla normativa vigente, dimostrano che lo strumento formativo non è stato adeguatamente utilizzato.

2. I programmi formativi destinano una prevalente attenzione alla fase d'ingresso e di aggiornamento del personale, mentre una parziale attenzione è rivolta alla formazione degli specialisti. Le attività delle scuole, in primo luogo quelle ministeriali, si sono concentrate soprattutto nell'area giuridico-amministrativa e nell'area contabile-finanziaria.

2.1. Limitata attenzione è stata dedicata sia al sostegno dei corpi amministrativi tradizionali (ingegneri, architetti, progettisti, operatori degli uffici legislativi, redattori di contratti, operatori di bilancio e ragioneria), sia allo sviluppo dei nuovi corpi amministrativi (analisti del processo decisionale-economisti, organizzativisti, proceduralisti, statistici, matematici, esperti di regolamentazione del mercato ecc.).

2.2. Poca attenzione è stata data ad alcune questioni emergenti, di rilievo per le pubbliche amministrazioni:

- rapporti con il mercato (regolamentazione, creazione di agenzie e di amministrazioni indipendenti, rendimento economico delle imprese e delle attività pubbliche);
- rapporti con i cittadini (ad esempio: come tutelare i diritti dei cittadini, come organizzare e gestire lo sportello dei cittadini, come formulare e rendere efficaci codici etici e di comportamento professionale);
- rapporti con l'amministrazione comunitaria e con le singole amministrazioni dei diversi paesi europei;
- problemi relativi alla cosiddetta «maladministration».

2.3. Manca una sede per il coordinamento delle attività delle singole scuole e non c'è scambio di informazioni sugli obiettivi, sulle problematiche comuni e sui prodotti dell'attività formativa.

2.4. Un primo esperimento di concertazione degli interventi formativi, in attuazione del decreto legislativo n. 143 del 1993 è stato promosso dal Dipartimento per la funzione pubblica con la realizzazione, da parte della Scuola superiore della pubblica amministrazione, della Scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno e del Formez di specifici programmi formativi. Nel mese di giugno del 1993, hanno preso parte a tale attività 300 funzionari. Complessivamente, il programma interesserà 3.000 funzionari e dirigenti.

3. Le scuole, salvo qualche eccezione, non hanno un corpo stabile, inserito nelle proprie strutture, di docenti, assistenti, analisti, consulenti, ricercatori. Si rileva, invece, una presenza prevalente di personale amministrativo. Ciò non permette la formazione di differenti stili tra le scuole ed una chiara identità nei contenuti formativi, riconosciuta e legittimata dall'esterno.

4. La situazione dell'attività formativa soffre, nel suo complesso, di sovrabbondanza, di eccessi e, in alcuni casi, di inutilità. L'eccessivo peso assegnato al commento della legislazione rappresenta, anche sotto questo versante, un caso emblematico della presenza di un «surplus» legislativo nel nostro paese. Sciogliere i nodi di alcune leggi è diventato un mestiere anche per i formatori che, nella maggior parte dei casi, sono quegli stessi dirigenti amministrativi che, nella fase di elaborazione normativa, hanno concorso alla loro formulazione.

Il sistema formativo pubblico

Si è presa in considerazione l'attività delle seguenti scuole:

- Scuola superiore della pubblica amministrazione
- Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno
- Formez
- Scuola di formazione e qualificazione del personale del Ministero per i beni culturali e ambientali
- Scuola di formazione e perfezionamento del personale civile della Difesa
- Scuola centrale tributaria «Ezio Vanoni» del Ministero delle finanze.

L'attività svolta è prevalentemente rivolta all'amministrazione centrale e periferica dello Stato, con l'unica eccezione del Formez, che rivolge la sua attività anche all'amministrazione regionale e locale.

Restano escluse dall'esame le scuole regionali e locali delle amministrazioni pubbliche.

Le scuole analizzate presentano tipologie di attività tra loro di difficile comparazione che, tuttavia, sono state raggruppate in tre grandi categorie: a) programmi di accesso e reclutamento; b) programmi di specializzazione per persone già inserite; c) attività di aggiornamento (generalmente di breve durata).

Tali categorie sono state individuate al fine di consentire confronti e comparazioni omogenee anche in presenza di una oggettiva diversità fra le attività svolte da ciascuna scuola.

Tav. 1 - Scuole di formazione per la pubblica amministrazione
indicatori di attività formative anno 1992

	Numero dei partecipanti	Giornate di attività formativa	Numero dei corsi
Scuola superiore della pubblica amministrazione	3.073	2.701	139
Scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno	1.098	859	24
Formez-Centro di formazione e studi	3.996	1.238	91
Scuola di formazione e qualificazione del personale - Ministero per i beni culturali ed ambientali	367	66	15
Scuola di formazione e perfezionamento del personale civile della Difesa - Ministero della difesa	825	309	33
Scuola centrale tributaria «Ezio Vanoni» - Ministero delle finanze	5.547	4.225	111
TOTALE	14.900	9.398	413

Fonte: elaborazione su dati forniti dalle Scuole.

Tav. 2 - Indicatori delle attività formative
svolte dalle scuole della pubblica amministrazione - Anno 1992

	Accesso e reclutamento			Formazione spec. di medio periodo			Formazione permanente e aggiornamento		
	N. Part.	G. Attiv.	N. Attiv.	N. Part.	G. Attiv.	N. Attiv.	N. Part.	G. Attiv.	N. Attiv.
Scuola superiore della pubblica amministrazione sede di Roma	109	120	6	275	565	12	627	146	30
Scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno	78	135	2	248	330	4	765	394	18
Formez-Centro di formazione e studi	127	546	5	1.081	458	38	2.788	234	48
Scuola centrale tributaria «Ezio Vanoni»	488	976	14	843	2.107	42	4.216	1.142	45
TOTALE	802	1.777	27	2.447	3.460	96	8.396	2.916	151

Fonte: elaborazione su dati forniti dalle Scuole.

Tav. 3 - *Indicatori delle attività formative - Anno 1992*
(Valori percentuali)

	Accesso e reclutamento		Programmi di specializzazione di medio periodo		Programmi di aggiornamento e formazione permanente	
	N. part.		N. part.		N. part.	
Scuola superiore della pubblica amministrazione sede di Roma	G. attiv.	10,8	G. attiv.	27,2	G. attiv.	62,0
	N. corsi	14,4	N. corsi	67,9	N. corsi	17,7
		12,5		25,0		62,5
Scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno	N. part.	7,1	N. part.	23,3	N. part.	69,6
	G. attiv.	23,5	G. attiv.	56,9	G. attiv.	19,6
	N. corsi	8,3	N. corsi	16,6	N. corsi	75,1
Formez-Centro di formazione e studi	N. part.	3,1	N. part.	27,0	N. part.	69,9
	G. attiv.	44,4	G. attiv.	36,9	G. attiv.	18,7
	N. corsi	5,4	N. corsi	41,7	N. corsi	52,9
Scuola centrale tributaria «Ezio Vanoni»	N. part.	8,8	N. part.	15,2	N. part.	76,0
	G. attiv.	23,2	G. attiv.	49,8	G. attiv.	27,0
	N. corsi	12,6	N. corsi	37,8	N. corsi	49,6

Tav. 4 - *Scuola superiore della pubblica amministrazione indicatori delle attività formative - Anno 1992*

	Partecipanti	Giornate di attività	Numero di attività
Accesso e reclutamento	109	120	6
Formazione di medio periodo specialistico	275	565	12
Formazione permanente e aggiornamento	627	146	30
TOTALE SEDE DI ROMA	1.009	831	48
Sede di Acireale	323	167	12
Sede di Caserta	323	662	17
Sede di Bologna	676	234	22
Sede di Reggio Calabria	542	272	34
Sezione Autonoma	200	535	6
TOTALE S.S.P.A.	3.073	2.701	139

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla S.S.P.A.

Tav. 5 - *Scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno indicatori delle attività formative - Anno 1992*

	Partecipanti	Giornate di attività	Numero di attività
Accesso e reclutamento	78	135	2
Formazione di medio periodo specialistico	248	330	4
Formazione permanente e aggiornamento	765	394	18
TOTALE	1.091	859	24

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla S.S.A.I.

Tav. 6 - Formez - Centro di formazione e studi
indicatori delle attività formative - Anno 1992

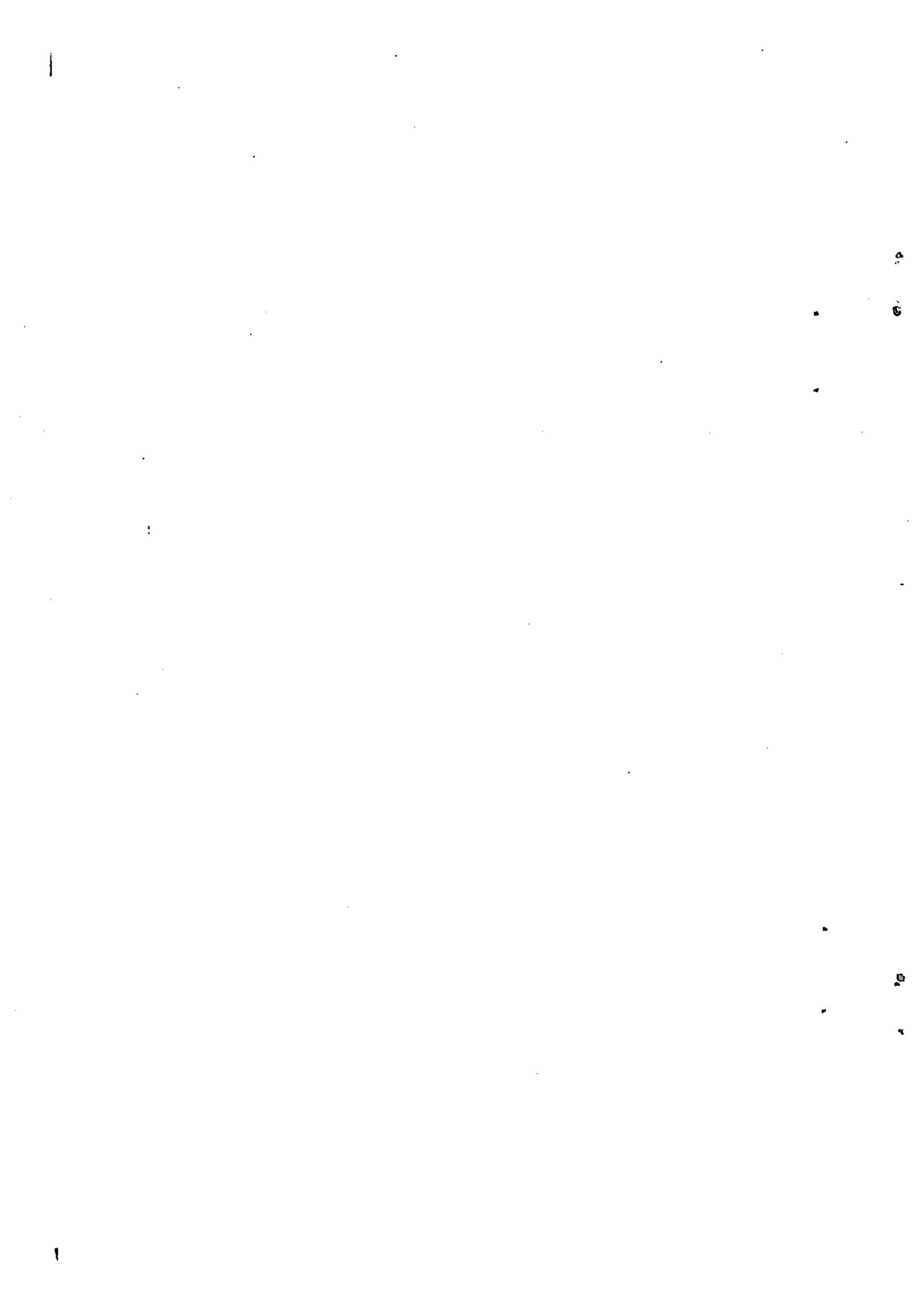
	Partecipanti	Giornate di attività formative	Numero di corsi
Programmi di accesso e reclutamento	127	546	5
Programma di formazione medio periodo specialistico . .	1.081	458	38
Programmi di aggiornamento e formazione permanente .	2.788	234	48
TOTALE . . .	3.996	1.238	91

Fonte: elaborazione su dati del Formez.

Tav. 7 - Scuola centrale tributaria «Ezio Vanoni» - Anno 1992

	Numero partecipanti	Giornate attività formative	Numero corsi
Accesso e reclutamento	488	976	14
Formazione medio periodo specialistico	843	2.107*	42
Formazione permanente e aggiornamento	4.216	1.142	55
TOTALE . . .	5.547	4.225	111

* Circa il 90% di queste giornate è rappresentato da corsi intensivi di lingua che si svolgono solo il pomeriggio.



APPENDICE n. 5

L'attuazione del decreto legislativo n. 29 del 1993

«Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421»



Tav. 1 - Principali adempimenti connessi all'attuazione del decreto legislativo n. 29/1993

Articolo	Oggetto	Termini di emissione provvedimento	Tipologia provvedimento
12 comma 1, 2 e 3	costituzione di uffici per le relazioni con il pubblico	entro 150 gg dall'entrata in vigore del decreto legislativo ai sensi dell'articolo 31, commi 3 e 4	secondo gli ordinamenti delle singole amministrazioni
14 comma 1	definizione di obiettivi e programmi - assegnazione ad ogni singolo ufficio dirigenziale di quota parte del bilancio dell'amministrazione	entro 60 gg dall'approvazione del bilancio	direttive ed atti amministrativi vari
22 comma 1	attribuzione degli incarichi dirigenziali in prima applicazione del d.l.vo n. 29/1993	entro un mese dall'emanazione del decreto per l'individuazione degli uffici dirigenziali ex art. 31	decreti ministeriali
23 comma 2	albo dei dirigenti	entro 6 mesi dall'entrata in vigore del d.l.vo n. 29/1993	dpcm art. 17 L. n. 400/1988
27 comma 4	potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri nell'individuazione da parte delle regioni del nucleo di valutazione dei dirigenti	decorso inutilmente 180 gg dall'entrata in vigore del d.l.vo n. 29/1993	dpcm
28 comma 7	accesso alla qualifica di dirigente		dpcm
29 comma 6	riordino delle strutture e dell'attività delle scuole		dpcm art. 17 L. n. 400/1988
31 comma 2	individuazione uffici dirigenziali e determinazione piante organiche	60 gg dall'entrata in vigore della d.l.vo n. 29/1993	direttiva Dip. funzione pubblica di concerto con il Ministero del tesoro
31 comma 3	proposta di determinazione di piante organiche da parte delle singole amministrazioni	150 gg dall'entrata in vigore del d.l.vo n. 29/1993	decreti; atti amministrativi vari
32 comma 1	ricognizione vacanze organico e esubero personale	successivamente agli adempimenti di cui sopra	atti amministrativi vari
35 comma 1	procedimento per l'attuazione della mobilità		dpcm art. 17 L. n. 400/1988
37	accesso per l'attuazione della mobilità		dpcm art. 17 L. n. 400/1988
41-44 commi 1	requisiti generali di accesso al pubblico impiego contratti di formazione lavoro	6 mesi dall'entrata in vigore del d.l.vo n. 29/1993	dpcm art. 17 L. n. 400/1988
42 comma 2	assunzioni per portatori di handicap		direttive del Dip. funzione pubblica

Segue: Tav. 1 - Principali adempimenti connessi all'attuazione del decreto legislativo n. 29/1993

Articolo	Oggetto	Termini di emissione provvedimento	Tipologia provvedimento
45 comma 3	determinazione comparti di contrattazione		dpcm
50 comma 7	per l'organizzazione e il funzionamento dell'agenzia	150 gg dall'entrata in vigore d.l.vo n. 29/1993	d.p.r. art. 7 L. n. 400/1988
58 comma 3	norme dirette a determinare gli incarichi consentiti e quelli vietati ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari nonché agli avvocati e procuratori dello Stato	150 gg dall'entrata in vigore del d.l.vo n. 29/1993	d.p.r. art. 17 L. n. 400/1988
58 comma 9	anagrafe degli incarichi ai pubblici dipendenti	6 mesi dall'entrata in vigore del d.l.vo n. 29/1993	
61 commi 1 /b 2	pari opportunità		direttive Dip. funzione pubblica
64 comma 3	modifica struttura bilanci		dpcm
68 comma 4	la presidenza del Consiglio dei ministri trasmette una relazione sull'andamento del contenzioso	30 giugno 1994	relazione
71 comma 5	aspettativa per mandato parlamentare - le regioni adeguano i propri ordinamenti	60 gg dall'entrata in vigore del d.l.vo n. 29/1993	provvedimenti delle regioni
72 comma 4	docenti e ricercatori universitari; le disposizioni del d.l.vo n. 29 si applicano ai docenti e ricercatori universitari a decorrere dal 1 giugno 1994 salvo che entro la stessa data sia adottata specifica disciplina che ne regoli il rapporto di impiego	decorso inutilmente il termine fissato	legge
73 comma 6	norme di adeguamento alla disciplina contenuta nell'art. 2 L. 23/10/1992, n. 421 relative all'organizzazione ed al funzionamento delle strutture amministrative del Consiglio di Stato, dei TAR, Corte dei conti, Avvocatura dello Stato	entro 6 mesi dall'entrata in vigore del d.l.vo n. 29/1993	d.p.r.

Tav. 2 - Proposte di modifica al decreto legislativo n. 29/1993
raccolte presso il Dipartimento della funzione pubblica al 25/6/1993(*)

Oggetto della modifica richiesta	Proponenti
ambito di applicazione (articolo 1) deroghe (articolo 2, comma 4)	Fisac/Cgil; Fiba/Cisl; Utlas/Uil; dipend./Isvap; Sulpm/Anvu; Fuspli; Cignal; Anpri; Unaep; Dirstat; dipend. ordini professionali; Università di Padova, di Roma e di Parma
fonte dei rapporti (articolo 2, comma 2, 3, 4)	Dip. funzione pubblica, servizio VIII°; Anp
indirizzo politico-amministrativo; responsabilità dei dirigenti (articolo 3)	Università di Siena; Ministero interno; Cnr Infu; Anci; Ordine farmacisti
potere di organizzazione (articolo 4)	Segnalazioni varie
criteri di organizzazione (articolo 5) sistemi informativi automatizzati	Infu; Cnr Cesis
individuazione di uffici e piante organiche determinazione funzioni dirigenziali (articolo 6)	Segnalazioni varie; Università di Bari
gestione delle risorse umane (articolo 7) incarichi individuali ad esperti di comprovata esperienza (comma 6)	Anp; Dip. funz. pubbl. servizio VIII° Università di Siena
selezione del personale (articolo 8)	Anp; segnalazioni varie
partecipazione sindacale (articolo 10)	Ppaa varie; Dip. funzione pubblica servizio VIII°
amministrazioni destinatarie (cap. II° dirigenza) - (articolo 13)	Anp; segnalazioni varie
funzioni di direzione dei dirigenti generali (articolo 16)	Università di Siena; Infu; Cnr; Dirigenti e presidenti regionali Associazione nazionale segretari generali delle camere di commercio; Iaa
funzioni di direzione dei dirigenti (articolo 17)	Università di Siena Dirigenti del Min. di grazia e giustizia Cnr; Segnalazioni varie
incarichi di funzioni dirigenziali (articolo 19)	Segnalazioni varie; Dip. funzione pubblica servizio VIII°
responsabilità dirigenziali (articolo 20)	Segnalazioni varie
norma transitoria per la dirigenza del servizio sanitario nazionale (articolo 26 comma 1) salvaguardia delle posizioni acquisite (comma 3)	Cida-Sidirss Regioni; Cida-Sidirss
norma di richiamo (articolo 27)	Segnalazioni varie
accesso alla qualifica di dirigente (articolo 28)	Regioni Ministero interno, Direzione protezione civile e servizi antiincendio Inps Segnalazioni varie
individuazione di uffici e piante organiche; gestione delle risorse umane (articolo 30) (articolo 31 comma 1)	Protocollo di intesa Ministero sanità e OO.SS. mediche Dip. funzione pubblica servizio VIII°

(*) Elenco estratto dalle schede analitiche contenenti proposte di modifica segnalate da amministrazioni, sindacati, servizi del Dipartimento funzione pubblica o in altro modo. A queste ultime si riferisce la dizione «segnalazione varie».

Appendice n. 5

*Segue: Tav. 2 – Proposte di modifica al decreto legislativo n. 29/1993
raccolte presso il Dipartimento della funzione pubblica al 25/6/1993*

Oggetto della modifica richiesta	Proponenti
ricognizione delle vacanze di organico (articolo 32)	Regioni
procedure per l'attuazione della mobilità (articolo 35)	Dip. funzione pubblica servizio VIII°
assunzioni (articolo 36)	Unioncamere; segnalazioni varie Dip. funzione pubblica servizio VIII°
concorsi unici (articolo 38)	Segnalazioni varie
requisiti di accesso e modalità concorsuali (articolo 41)	Dip. funzione pubblica servizio VIII°
assunzioni obbligatorie (articolo 42)	Ministero del lavoro; segnalazioni varie
assunzione e sede di prima destinazione (articolo 43)	Anp
contratti collettivi (articolo 45)	Università di Siena; Anp Confederazione Cgil-Cisl-Uil
area di contrattazione per il personale dirigenziale (articolo 46)	Unaep; Dirstat
rappresentatività sindacale (articolo 47)	Segnalazioni varie
nuove forme di partecipazione all'organizzazione del lavoro (articolo 48)	Audizione commissione lavoro Camera dei deputati del Ministro funzione pubblica; seg. naz. Cgil - funzione pubblica; Università di Siena; Amministrazioni statali; Anp
agenzia per le relazioni sindacali (articolo 50)	Segnalazioni varie
aspettative e permessi sindacali (articolo 54)	Anp
mansioni (articolo 56)	Prefettura di Modena; Confederazione Cisl
attribuzione temporanea di mansioni superiori (articolo 57)	Ministero finanze; Regioni; Anp; segnalazioni varie Prefettura di Brescia; Università di Siena
responsabilità (articolo 59)	Anci; segnalazioni varie
orario di servizio e orario di lavoro (articolo 60)	Segnalazioni varie
pari opportunità (articolo 61)	Segnalazioni varie
finalità (articolo 63) (titolo V Controllo della spesa)	Segnalazioni varie
fondi art. 26, 1.67/88 (articolo 64 comma 3)	Dip. funzione pubblica servizio VIII°
rilevazione personale (articolo 65)	Dip. funzione pubblica servizio VIII°
giurisdizione (articolo 68)	Segnalazioni varie
integrazione funzionale del Dip. funzione pubblica con la Ragioneria generale dello Stato (articolo 70)	Segnalazioni varie
aspettativa per mandato parlamentare (articolo 71)	Segnalazioni varie
norma transitoria (articolo 72)	Ministero per l'Università Università di Bari segnalazioni varie
norme abrogate (articolo 74)	Università di Siena; segnalazioni varie

Tav. 3 - Principali iniziative legislative e regolamentari concernenti modifiche e integrazioni del decreto legislativo n. 29/1993

Data	Iniziativa	Organo interessato	Contenuto di sintesi
02/03/1993	Proposta di legge n. 2.325: Gasparri (MSI) + altri	Camera	Esclusione della polizia locale dall'ambito di applicazione dell'art. 2 del decreto leg.vo n. 29/93
25/03/1993	Proposta di legge n. 1.104: Saporito (DC) + altri	Senato	Si richiede di mantenere il rapporto pubblicitario (così come previsto per il personale della carriera diplomatica dalla legge n. 421/92) anche per le altre carriere del Ministero degli Affari esteri tenute a prestare servizio all'estero
05/04/1993	Decreto leg.vo 3 aprile 1993, n. 96	Publicato sulla G.U. n. 79 del 5/4/1993	L'art. 14, comma 5 dispone che gli uffici e le piante organiche delle amministrazioni «presso le quali» è assegnato il personale della soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, sono rideterminati ai sensi degli articoli 30 e 31 del decreto leg.vo n. 29/93, anche in deroga ai termini previsti nel citato art. 31 e comunque entro il 15/4/1994
19/04/1993	Disegno di legge n. 1.293 di conversione in legge del d.l. 19 aprile 1993, n. 110 recante istituzione dell'INPDAP	Senato	L'INPDAP può erogare trattamenti economici accessori in deroga all'art. 49 comma 3 fino all'entrata in vigore del Regolamento di cui all'art. 2, comma 2 del d.l. n. 110/93
23/04/1993	D.l. 23/4/1993, n. 118 (Disposizioni urgenti per la soppressione del Ministero delle PP.SS. ed il riordino di IRI, ENI, ENEL, IMI, BNL e INA) convertito in legge n. 202/1993	Senato	Aumento di 5 dirigenti generali delle dotazioni organiche delle Ragionerie Generali in relazione alla assegnazione del personale dal soppresso Ministero delle PP.SS. al Ministero del Tesoro
27/04/1993	Decreto leg.vo 21 aprile 1993, n. 124	Publicato sulla G.U. n. 97 del 27/4/1993	L'art. 3, comma 2, prevede la facoltà di istituire forme pensionistiche complementari mediante contratti collettivi di cui al titolo III del decreto leg.vo n. 29/93 a favore del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 dello stesso decreto
28/04/1993	Disegno di legge n. 2.610 di conversione in legge del d.l. 28 aprile 1993 (Monopoli)	Camera	Riguarda, tra l'altro, anche il personale dei Monopoli (definizione figure dirigenziali, tabella qualifiche dirigenziali del Ministero delle Finanze)
28/04/1993	D.l. 28/4/1993, n. 128 recante proroga dei termini di durata in carica degli amministratori straordinari delle USL	Camera	In deroga all'art. 1 del d.l. n. 29/1993 il rapporto di lavoro del personale dipendente degli ordini e collegi professionali e disciplinato ai sensi dell'art. 18 del d.p.r. n. 49/1990
17/05/1993	Disegno di legge n. 1.243 di conversione in legge del decreto legge 15 maggio 1993, n. 143 recante disposizioni in materia di legittimità amministrativa	Senato	L'art. 1 comma 9, del decreto legge n. 143/1993 prevede per le segreterie delle sezioni e delle procure regionali, la preposizione di funzionari di cui all'art. 17 del decreto leg.vo n. 29/1993
28/05/1993	Schema di decreto leg.vo correttivo dell'art. 57 (svolgimento mansioni superiori) del d.l. n. 29/1993	Consiglio dei Ministri	Lo schema introduce una disciplina transitoria
11/06/1993	Disegno di legge approvato l'11 giugno dal Consiglio dei Ministri	Consiglio dei Ministri	Previsto il differimento per un periodo di sei mesi (dal 31 dicembre 1993 al 30 giugno 1994) del termine entro il quale il Governo può esercitare la potestà regolamentare relativa all'attuazione del decreto leg.vo n. 29/1993
11/06/1993	Cinque schemi di decreti legislativi	Consiglio dei Ministri	Schemi di decreti legislativi concernenti il riordinamento di: Ministero della Sanità, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, Istituto Superiore di Sanità, ISPELS, Istituti zooprofilattici

Tav. 4 - Stato di attuazione del decreto legislativo n. 29/1993
al 25 giugno 1993

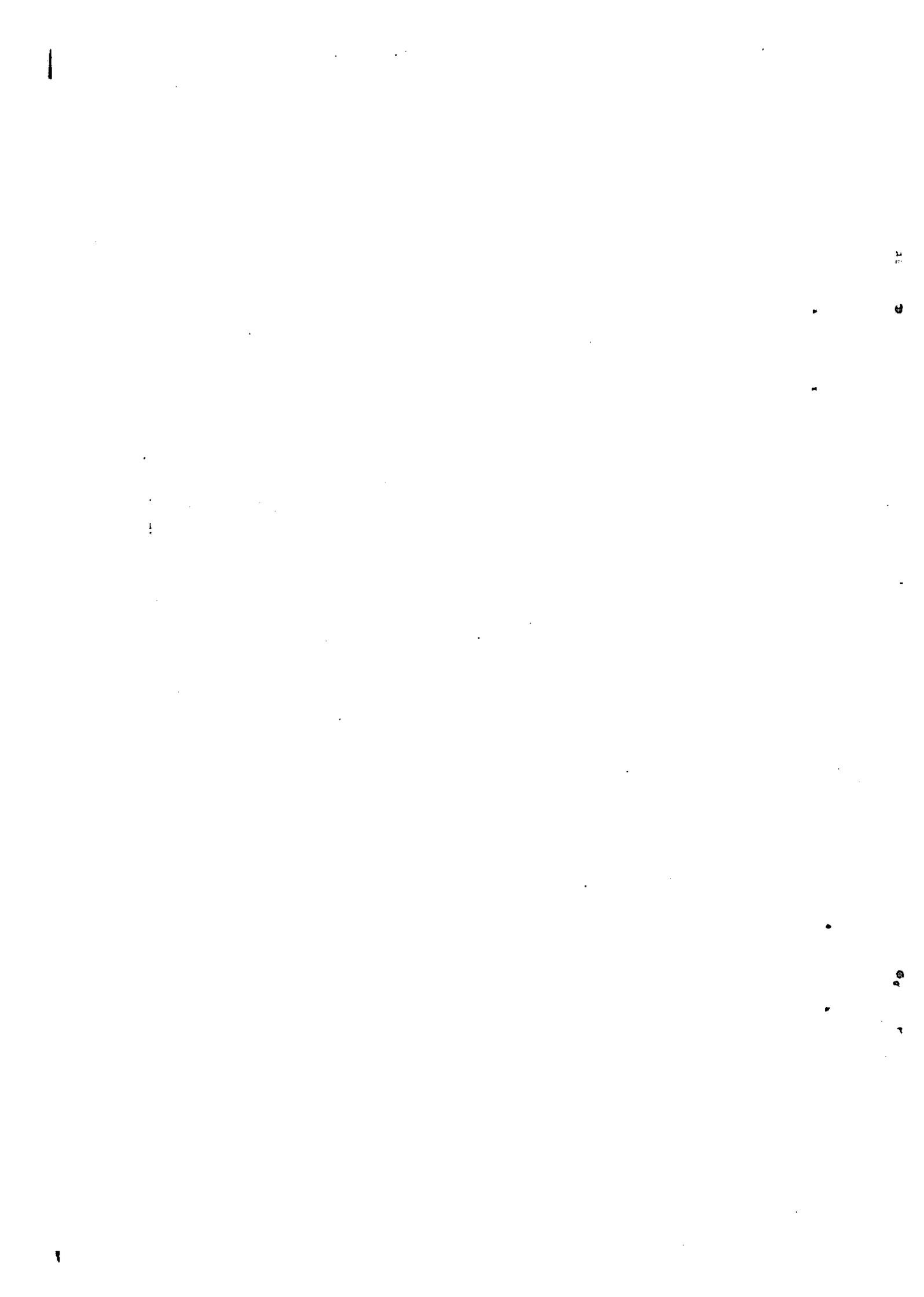
Amministrazioni	Materia interessata	Soluzione applicativa	Note
INPS (*)	1) Rapporto tra amministrazioni e cittadini; 2) ricognizione vacanze organiche; 3) ridefinizione dotazioni organiche; 4) funzioni dirigenziali; adeguamento composizione commissioni esaminatrici; 5) orario di servizio/orario di lavoro	Identificazione dell'interlocutore che rappresenta l'amministrazione; 2) secondo indicazione della circolare n. 7 del 5 maggio 1993; 3) ridimensionamento dotazioni dirigenza; 4) ai sensi degli articoli 19 e 27 del d.l.vo n. 29/93; 5) ai sensi dell'art. 8 del suddetto d.l.vo; 5) attivazione inerenti procedure	Altre iniziative allo studio per la completa attuazione del d.l.vo n. 29/93
Ministero Trasporti (*) Civilavia	1) Uffici dirigenziali diversi da quello dirigenziale generale; 2) orario di servizio/orario di lavoro	1) in via di attuazione; 2) ordine di servizio	ulteriori precisazioni inviate con seconda nota concernenti due circolari del Ministero Trasporti su artt. 56 e 57 e direttiva su art. 3
Città di Torino (*)	1) Ristrutturazione pianta organica; 2) accorpamento settori omogenei; 3) carichi di lavoro; 4) regolamento concorsi	1) in via di attuazione; 2) attualmente allo studio; 3) rilevazione analitica (metodo Fepa e SIOI); 4) ai sensi dell'art. 8 del d.l.vo	
Ministero Lavoro e Previdenza sociale (*)	1) art. 3; 2) artt. 3, 6, 17; 3) art. 31 (ristrutturazione uffici); 4) art. 54 (elenchi beneficiari permessi sindacabili); 5) artt. 56 e 57 (mansioni superiori); 6) art. 58 (emolumenti ai dipendenti); 7) art. 60 (orario di servizio/orario di lavoro)	1) in via di diramazione direttiva del Ministro; 2) fissati e comunicati ai dirigenti i limiti di spesa; 3) in via di definizione (esame proposte entro il 20 luglio); 4) già trasmessi; 5) istruzioni impartite e sollecitazione decreto correttivo; 6) si sta dando attuazione; 7) consultate le OO.SS.; l'amministrazione è in ogni caso contraria a chiusura uffici per un'ora	
INAIL (*)	1) art. 31 (rilevazione personale); 2) art. 65 (rilevazione flussi di spesa); 3) art. 31, lett. B (ridefinizione uffici); 4) eventuali adattamenti in materia di quadro delle competenze	1) trasmessa al Dip. funzione pubblica ed al Ministero del Tesoro; 2) in corso; 3) in via di ultimazione; 4) si ritiene necessaria la ricognizione, in relazione all'art. 27 del d.l.vo delle «imputazioni competenziali» anche ai fini del riallineamento delle discipline regolamentari	
Comune di Roma (*)	1) Commissioni di concorso; 2) rilevazione del personale; 3) aspettative sindacali	1) Attuate le nuove disposizioni; 2) in corso; 3) trasmessi i dati	Si precisa, nella nota inviata, che la qualifica unica di dirigente non si attaglia alla realtà dell'ente locale
Ministero Trasporti D.G. Motorizzazione (*)	1) Mansioni superiori; 2) modifiche funzionali consiglio di amministrazione; 3) art. 3; 4) orario di lavoro/orario di servizio	1) due circolari; 2) direttive; 3) direttiva ed ordine di servizio	
Comune di Bologna (*)	1) Schema organizzativo e macrostruttura; 2) modificazione pianta organica dirigenza; 3) nuovo Regolamento della dirigenza	1) approvato il 21/6/93; 2) provv. iscritto all'o.d.g.; 3) provv. iscritto all'o.d.g.	Il comune di Bologna ritiene necessari una serie di adattamenti di disposizioni «pensate» per i ministeri. I margini di autonomia organizzativa per gli enti locali sono giudicati assolutamente insufficienti

(*) In risposta al fax (a firma del Ministro per la funzione pubblica) inviato il 12 giugno 1993 ad un «campione» di 20 amministrazioni contenente la richiesta di informazioni, da dare entro il 21 giugno 1993, sullo stato del d.l.vo n. 29/93.

Segue: Tav. 4 – Stato di attuazione del decreto legislativo n. 29/93
al 25 giugno 1993

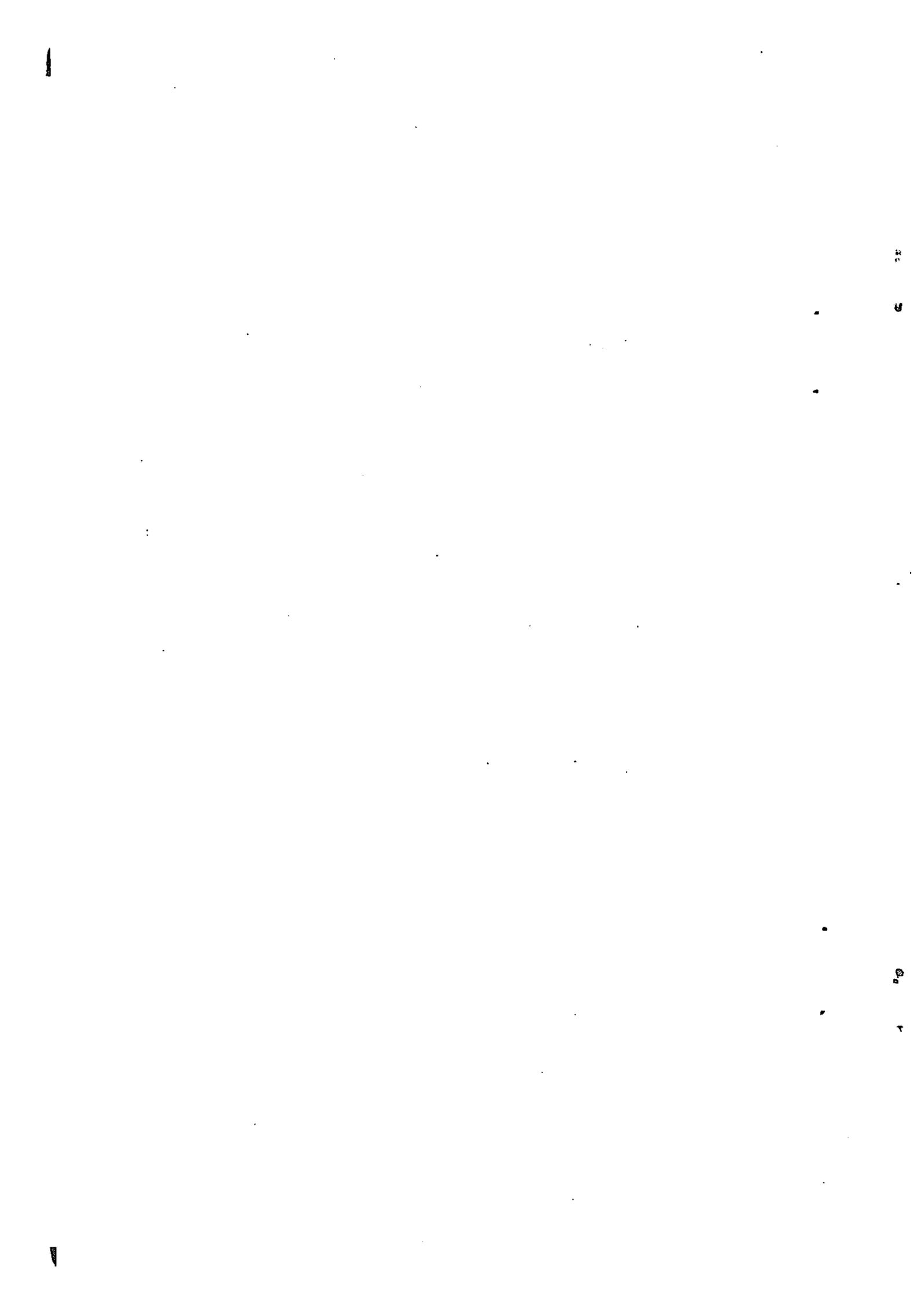
Amministrazioni	Materia interessata	Soluzione applicativa	Note
INFN (**)	Separazione tra gli organi di direzione politica e quelli ai quali spetta la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa	Costituzione, con delibera del Consiglio direttivo, del 7 maggio 1993, n. 4421 di una Commissione con il compito, entro sei mesi, di approfondire i problemi applicativi del decreto 29 nell'ottica delle speciali autonomie riconosciute all'INFN ed individuare eventuali integrazioni e modifiche sia ai documenti «statutari», sia all'organizzazione interna	Nel caso dell'INFN, il modello imposto dal decreto 29, rischia di avere effetti fortemente negativi
ISCO (***)	Separazione tra gli organi di direzione politica e quelli ai quali spetta la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa	Decisione del Consiglio generale, del 3 maggio 1993, di attribuire al Direttore generale e non ai Dirigenti (art. 3, comma 2) gli atti di gestione che prima del decreto legislativo spettavano agli organi di governo dell'Istituto	Nel caso specifico dell'ISCO il Direttore generale va ad assumere le funzioni previste dall'art. 16 per i dirigenti generali; si va così a collocare «gerarchicamente» (e non solo come coordinatore) sopra i dirigenti di ricerca o comunque i direttori delle strutture scientifiche
Ministero della Difesa (**)	Rapporto tra Organi di governo ed attività di gestione	Direttiva per la firma degli atti di gestione	Il Segretario generale è definito come il primo destinatario delle funzioni amministrative di coordinamento finora riservate al Ministro. Il Ministro o il Sottosegretario firmano gli atti di alta amministrazione
Prefettura di Rovigo (**)	1) Orario di servizio/orario di lavoro	L'art. 60 è stato interpretato come una norma programmatica	Tutti i dirigenti delle amministrazioni interessate hanno segnalato difficoltà gravi che si oppongono ad una piena attuazione delle disposizioni del d.l.vo

(**) Documento inviato autonomamente.
(***) Informazioni in altro modo acquisite.



APPENDICE n. 6

I dipendenti a tempo determinato («precari»)
nelle pubbliche amministrazioni



I dipendenti a tempo determinato («precari») nelle pubbliche amministrazioni

Tav. 1 – Personale precario presente nelle pubbliche amministrazioni per durata del rapporto

Durata del rapporto	N. leggi e decreti di riferimento	N. unità in servizio	
		val. ass.	%
Fino a 3 mesi	11	14.196	10.5%
Da 3 a 6 mesi	0	0	0.0%
Da 6 mesi ad 1 anno	2	700	0.5%
1 anno ed oltre	22	110.937	82.1%
Per la durata del progetto	6	9.226	6.8%
TOTALE UNITÀ . . .	—	135.059	100.0%
TOTALE LEGGI E DECRETI (a) . . .	31	—	—

(a) al netto delle duplicazioni.

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Tav. 2 – Personale precario presente nelle pubbliche amministrazioni per modalità dei assunzione

Modalità di assunzione	N. leggi e decreti di riferimento	N. unità in servizio	
		val. ass.	%
Avviamento:			
Ufficio del Lavoro	14	19.973	14.8%
Esame prova scritta	5	1.694	1.3%
Esame prova orale	2	5.000	3.7%
Esame prova pratica	4	2.623	1.9%
Verifica titoli	14	104.769	77.6%
Non attribuibili	2	1.000	0.7%
TOTALE UNITÀ . . .	—	135.059	100.0%
TOTALE LEGGI E DECRETI (a) . . .	31	—	—

(a) al netto delle duplicazioni.

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Tav. 3 – Personale precario presente nelle pubbliche amministrazioni per anno di assunzione

Anno di assunzione	N. leggi e decreti di riferimento	N. unità in servizio	
		val. ass.	%
1992	22	88.216	65,3%
1991	9	39.149	29,0%
1990	4	2.226	1,6%
1989	1	2.000	1,5%
1988	0	0	0,0%
1987	1	441	0,3%
1986	1	3.000	2,2%
1976	3	27	0,0%
TOTALE UNITÀ . . .	—	135.059	100,0%
TOTALE LEGGI E DECRETI (a) . . .	31	—	—

(a) al netto delle duplicazioni.

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Tav. 4 – Personale precario presente nelle pubbliche amministrazioni nell'anno 1993

Amministrazione	N. leggi e decreti di riferimento	N. unità in servizio	
		val. ass.	%
Ministero Grazia e Giustizia	3	1.700	1,3%
Ministero Lavoro Previdenza Sociale	1	2.000	1,5%
Ministero Lavori Pubblici	3	27	0,0%
Ministero Difesa	7	33.553	24,8%
Altri Ministeri	2	2.100	1,6%
ANAS	1	426	0,3%
APT	2	1.923	1,4%
Enti pubblici non economici	3	2.196	1,6%
Enti di ricerca	2	537	0,4%
Enti Locali	3	16.500	12,2%
Università	2	700	0,5%
Sanità	4	2.181	1,6%
Scuola	7	71.216	52,7%
TOTALE UNITÀ . . .	—	135.059	32,5%
TOTALE LEGGI E DECRETI (a) . . .	31	—	—

(a) al netto delle duplicazioni.

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

APPENDICE n. 7

La mobilità del personale pubblico

1

1
2

3
4

5

1. La procedura di mobilità volontaria

La mobilità volontaria, avviata con il d.p.c.m. n. 325 del 1988 e con la legge n. 554 del 1988, rappresenta un tentativo di correggere gli squilibri esistenti nella distribuzione per funzioni e aree geografiche del personale delle amministrazioni pubbliche.

Seppure in via sperimentale e provvisoria, in attesa della revisione delle piante organiche mediante la determinazione dei carichi funzionali di lavoro, l'operazione intendeva perseguire obiettivi di efficienza, colmando carenze di personale di alcune sedi con esuberi di altre.

La procedura prevista dalla normativa era la seguente:

1. definizione e approvazione delle piante organiche provvisorie territoriali di ufficio e individuazione delle situazioni di carenza e di esubero di personale per ogni circoscrizione provinciale e sede di servizio, distinte per qualifica e profilo professionale;
2. obbligo delle amministrazioni di dare comunicazione al personale interessato dell'appartenenza a profili professionali risultati in esubero;
3. comunicazione delle situazioni di carenza ed esubero al Dipartimento per la funzione pubblica e sua ricognizione dei posti vacanti presso le pubbliche amministrazioni;
4. pubblicazione dei posti sulla Gazzetta ufficiale, con apposti bandi approvati con decreto del Ministro per la funzione pubblica;
5. presentazione delle domande di trasferimento alle amministrazioni, da parte dei dipendenti risultati appartenenti ad un profilo in esubero, entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del bando;
6. predisposizione, entro i successivi 45 giorni, delle graduatorie di mobilità da parte delle amministrazioni destinatarie delle domande;
7. entro 30 giorni dalla formazione ed approvazione delle graduatorie, assegnazione della sede da parte delle amministrazioni e comunicazione agli interessati ed alle amministrazioni di appartenenza, per l'acquisizione dell'assenso definitivo al trasferimento;
8. trasferimento e inquadramento, nelle qualifiche funzionali o categorie del proprio ordinamento, del personale avente diritto, da parte delle amministrazioni destinatarie;
9. messa in mobilità di ufficio del personale che a conclusione delle operazioni di mobilità volontaria dovesse permanere in esubero, da attuarsi secondo criteri predeterminati, fissati d'intesa con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

2. I dati sulla mobilità volontaria

Sulla base di tali disposizioni sono stati pubblicati sei bandi di mobilità (1), contenenti i posti vacanti presso le amministrazioni. Alla fine del 1992, a fronte di complessivi 196.912 posti messi a disposizione, sono state presentate, da circa 40.000 richiedenti, 177.316 domande di trasferimento.

Alla data del 31 dicembre 1992, risultavano trasferiti presso altre amministrazioni circa 7.000 dipendenti, la maggior parte dei quali provenienti dall'Ente ferrovie dello Stato e dal comparto della scuola statale.

Sui risultati, inferiori alle attese, hanno negativamente influito molti fattori, tra i quali un peso non indifferente hanno avuto i provvedimenti con cui di fatto sono stati contenuti gli esuberi nel comparto della scuola (legge n. 147 del 1990, di riforma dell'ordinamento della scuola elementare), e quelli derivanti dalla legge n. 141 del 1990, che ha offerto il prepensionamento al personale dell'Ente ferrovie dello Stato, come alternativa alla mobilità verso il pubblico impiego.

Sotto l'aspetto operativo, i processi di mobilità volontaria, sono tutt'ora in atto ed un ulteriore bando, destinato prevalentemente al trasferimento del personale in esubero dell'ex Azienda di Stato per i servizi telefonici e di altri enti in fase di ristrutturazione, è attualmente in preparazione.

Nelle tavole seguenti sono ordinati i dati relativi al numero di dipendenti che hanno richiesto il trasferimento in ciascuno dei primi cinque bandi pubblicati. Essi consentono di valutare la composizione dei richiedenti per amministrazione di provenienza e di destinazione richiesta, per area di provenienza e di destinazione richiesta e per alcuni caratteri anagrafici.

I richiedenti, pari nel totale dei primi cinque bandi a 48.571 unità, sono in gran parte dipendenti delle Ferrovie dello Stato (4,5%) e dei ministeri (34% circa), ivi compresa la scuola statale. Le preferenze espresse si concentrano sui posti vacanti nei ministeri (35%). Di significativo rilievo sono anche le preferenze espresse per i posti a disposizione nelle aziende autonome (10,5%) e negli enti pubblici non economici (6,2%).

Il 53,4% dei richiedenti proviene dalle regioni del Nord e chiede di essere trasferito in prevalenza in posti disponibili dislocati in regioni di una diversa area geografica (69% circa). Vi è stato comunque un significativo numero di richiedenti operanti nelle regioni meridionali e insulari (13.763 pari al 28,3%) che, tuttavia, ha espresso in prevalenza una preferenza per una destinazione nella stessa provincia o regione di provenienza lavorativa: si tratta di 10.612 richiedenti pari al 77%. La mobilità volontaria, se pienamente attuata, avrebbe contribuito al noto fenomeno della concentrazione dei dipendenti pubblici nelle regioni meridionali.

Rispetto ai caratteri anagrafici, i dati della tavola 6 mostrano la netta prevalenza dei maschi (70% circa), dei coniugati/e (69%), della classe di età fino a 35 anni (49%), del personale diplomato (57%).

(1) D.m. 2 marzo 1987; d.m. 20 aprile 1989; d.m. 20 giugno 1989; d.m. 15 novembre 1989; d.m. 20 giugno 1990; d.m. 28 giugno 1991.

Tav. 1 - Mobilità del personale della pubblica amministrazione: numero richiedenti il trasferimento ex lege 554/88 per amministrazione di provenienza e di destinazione richiesta (a)

Totale dei primi cinque bandi: dati assoluti

AMMINISTRAZIONE DI PROVENIENZA	MINISTERI	AZIENDE AUTONOME STATALI	ENTI LOCALI				ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	ENTI DI RICERCA	UNIVERSITÀ	TOTALE
			TOTALE	COMUNI	PROVINCE	ALTRI				
Ministeri	6.604	2.071	6.518	4.650	973	895	1.115	79	45	16.432
Domande non attribuibili	14	26	89	59	22	8	14	0	0	143
Aziende Autonome Statali	853	1.705	960	604	234	122	198	11	1	3.728
Ferrovie dello Stato	9.821	761	9.415	8.579	435	401	1.344	560	0	21.901
Enti Locali di cui										
- Comuni	856	295	3.037	2.589	269	179	171	30	0	4.389
- Province	65	30	235	104	111	20	6	1	0	337
- Altri	99	46	400	258	31	111	27	1	0	573
Enti Pubblici non economici	252	160	324	203	67	54	124	9	1	870
Enti di ricerca	10	7	12	10	0	2	7	3	0	39
Università	53	15	78	60	12	6	13	0	0	159
TOTALE	18.627	5.116	21.068	17.116	2.154	1.798	3.019	694	47	48.571

(a) Si è tenuto conto solo della preferenza espressa nella prima domanda pervenuta di ciascun richiedente.

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Tav. 2 - Mobilità del personale della pubblica amministrazione: numero richiedenti il trasferimento ex lege 554/88 per amministrazione di provenienza e di destinazione richiesta (a)

Totale dei primi cinque bandi: composizioni percentuali di riga

AMMINISTRAZIONE DI PROVENIENZA	MINISTERI	AZIENDE AUTONOME STATALI	ENTI LOCALI				ENTI PUB- BLCI NON ECONOMICI	ENTI DI RICERCA	UNIVERSITÀ	TOTALE
			TOTALE	COMUNI	PROVINCE	ALTRI				
Ministeri	40,2%	12,6%	39,7%	28,3%	5,9%	5,4%	6,8%	0,5%	0,3%	100,0%
Domande non attribuibili	9,8%	18,2%	62,2%	41,3%	15,4%	5,6%	9,8%	0,0%	0,0%	100,0%
Aziende Autonome Statali	22,9%	45,7%	25,8%	16,2%	6,3%	3,3%	5,3%	0,3%	0,0%	100,0%
Ferrovie dello Stato	44,8%	3,5%	43,0%	39,2%	2,0%	1,8%	6,1%	2,6%	0,0%	100,0%
Enti Locali di cui										
Comuni	19,5%	6,7%	69,2%	59,0%	6,1%	4,1%	3,9%	0,7%	0,0%	100,0%
Province	19,3%	8,9%	69,7%	30,9%	32,9%	5,9%	1,8%	0,3%	0,0%	100,0%
Altri	17,3%	8,0%	69,8%	45,0%	5,4%	19,4%	4,7%	0,2%	0,0%	100,0%
Enti Pubblici non economici	29,0%	18,4%	37,2%	23,3%	7,7%	6,2%	14,3%	1,0%	0,1%	100,0%
Enti di ricerca	25,6%	17,9%	30,8%	25,6%	0,0%	5,1%	17,9%	7,7%	0,0%	100,0%
Università	33,3%	9,4%	49,1%	37,7%	7,5%	3,8%	8,2%	0,0%	0,0%	100,0%
TOTALE	38,4%	10,5%	43,4%	35,2%	4,4%	3,7%	6,2%	1,4%	0,1%	100,0%

(a) Si è tenuto conto solo della preferenza espressa nella prima domanda pervenuta di ciascun richiedente.

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Tav. 3 -- Mobilità del personale della pubblica amministrazione: numero richiedenti il trasferimento ex lege 554/88 per amministrazione di provenienza e di destinazione richiesta (a)

Totale dei primi cinque bandi: composizioni percentuali di colonna

AMMINISTRAZIONE DI PROVENIENZA	MINISTERI	AZIENDE AUTONOME STATALI	ENT I L O C A L I				ENTI PUB- BLICI NON ECONOMICI	ENTI DI RICERCA	UNIVERSITÀ	TOTALE
			TOTALE	COMUNI	PROVINCE	ALTRI				
Ministeri	35,5%	40,5%	30,9%	27,2%	45,2%	49,8%	36,9%	11,4%	95,7%	33,8%
Domande non attribuibili	0,1%	0,5%	0,4%	0,3%	1,0%	0,4%	0,5%	0,0%	0,0%	0,3%
Aziende Autonome Statali	4,6%	33,3%	4,6%	3,5%	10,9%	6,8%	6,6%	1,6%	2,1%	7,7%
Ferrovie dello Stato	52,7%	14,9%	44,7%	50,1%	20,2%	22,3%	44,5%	80,7%	0,0%	45,1%
Enti Locali di cui										
- Comuni	4,6%	5,8%	14,4%	15,1%	12,5%	10,0%	5,7%	4,3%	0,0%	9,0%
- Province	0,3%	0,6%	1,1%	0,6%	5,2%	1,1%	0,2%	0,1%	0,0%	0,7%
- Altri	0,5%	0,9%	1,9%	1,5%	1,4%	6,2%	0,9%	0,1%	0,0%	1,2%
Enti Pubblici non economici	1,4%	3,1%	1,5%	1,2%	3,1%	3,0%	4,1%	1,3%	2,1%	1,8%
Enti di ricerca	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,2%	0,4%	0,0%	0,1%
Università	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,6%	0,3%	0,4%	0,0%	0,0%	0,3%
TOTALE	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(a) Si è tenuto conto solo della preferenza espressa nella prima domanda pervenuta di ciascun richiedente.

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Tav. 4 - Mobilità del personale della pubblica amministrazione: numero richiedenti il trasferimento ex lege 554/88 per regione di provenienza e area di destinazione richiesta

Totale dei primi cinque bandi: dati assoluti

REGIONE DI PROVENIENZA	TERRITORIO DI DESTINAZIONE				TOTALE	
	Stessa Provincia	Stessa Regione	Stessa Area	Altra Area	Valore Assoluto	Valore Percentuale
Piemonte	948	334	159	3.523	4.964	10,2%
Valle D'Aosta	13	0	3	18	34	0,1%
Lombardia	1.408	421	198	8.779	10.806	22,2%
Trentino Alto Adige	79	11	23	239	352	0,7%
Veneto	1.093	359	106	1.125	2.683	5,5%
Friuli Venezia Giulia	394	180	47	691	1.312	2,7%
Liguria	549	117	87	738	1.491	3,1%
Emilia Romagna	968	522	100	2.696	4.286	8,8%
Toscana	1.201	514	422	899	3.036	6,3%
Umbria	247	19	86	36	388	0,8%
Marche	524	112	103	130	869	1,8%
Lazio	2.437	555	367	1.228	4.587	9,4%
Abruzzo	582	237	140	106	1.065	2,2%
Molise	259	36	70	62	427	0,9%
Campania	2.088	626	157	820	3.691	7,6%
Puglia	1.667	386	191	289	2.533	5,2%
Basilicata	535	22	230	114	901	1,9%
Calabria	1.160	153	54	538	1.905	3,9%
Sicilia	1.349	830	4	269	2.452	5,0%
Sardegna	509	173	17	90	789	1,6%
ITALIA	18.010	5.607	2.564	22.390	48.571	100,0%
Nord	5.452	1.944	723	17.809	25.928	53,4%
Centro	4.409	1.200	978	2.293	8.880	18,3%
Sud e Isole	8.149	2.463	863	2.288	13.763	28,3%

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Tav. 5 – Mobilità del personale della pubblica amministrazione: numero richiedenti il trasferimento ex lege 554/88 per regione di provenienza e area di destinazione richiesta

Totale dei primi cinque bandi: composizione % di riga

REGIONE DI PROVENIENZA	TERRITORIO DI DESTINAZIONE				TOTALE
	Stessa Provincia	Stessa Regione	Stessa Area	Altra Area	
Piemonte	19,1%	6,7%	3,2%	71,0%	100,0%
Valle D'Aosta	38,2%	0,0%	8,8%	52,9%	100,0%
Lombardia	13,0%	3,9%	1,8%	81,2%	100,0%
Trentino Alto Adige	22,4%	3,1%	6,5%	67,9%	100,0%
Veneto	40,7%	13,4%	4,0%	41,9%	100,0%
Friuli Venezia Giulia	30,0%	13,7%	3,6%	52,7%	100,0%
Liguria	36,8%	7,8%	5,8%	49,5%	100,0%
Emilia Romagna	22,6%	12,2%	2,3%	62,9%	100,0%
Toscana	39,6%	16,9%	13,9%	29,6%	100,0%
Umbria	63,7%	4,9%	22,2%	9,3%	100,0%
Marche	60,3%	12,9%	11,9%	15,0%	100,0%
Lazio	53,1%	12,1%	8,0%	26,8%	100,0%
Abruzzo	54,6%	22,3%	13,1%	10,0%	100,0%
Molise	60,7%	8,4%	16,4%	14,5%	100,0%
Campania	56,6%	17,0%	4,3%	22,2%	100,0%
Puglia	65,8%	15,2%	7,5%	11,4%	100,0%
Basilicata	59,4%	2,4%	25,5%	12,7%	100,0%
Calabria	60,9%	8,0%	2,8%	28,2%	100,0%
Sicilia	55,0%	33,8%	0,2%	11,0%	100,0%
Sardegna	64,5%	21,9%	2,2%	11,4%	100,0%
ITALIA	37,1%	11,5%	5,3%	46,1%	100,0%
Nord	21,0%	7,5%	2,8%	68,7%	100,0%
Centro	49,7%	13,5%	11,0%	25,8%	100,0%
Sud e Isole	59,2%	17,9%	6,3%	16,6%	100,0%

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Tav. 6 - Mobilità del personale della pubblica amministrazione: numero richiedenti il trasferimento ex lege 554/88 per sesso, stato civile, età e titolo di studio

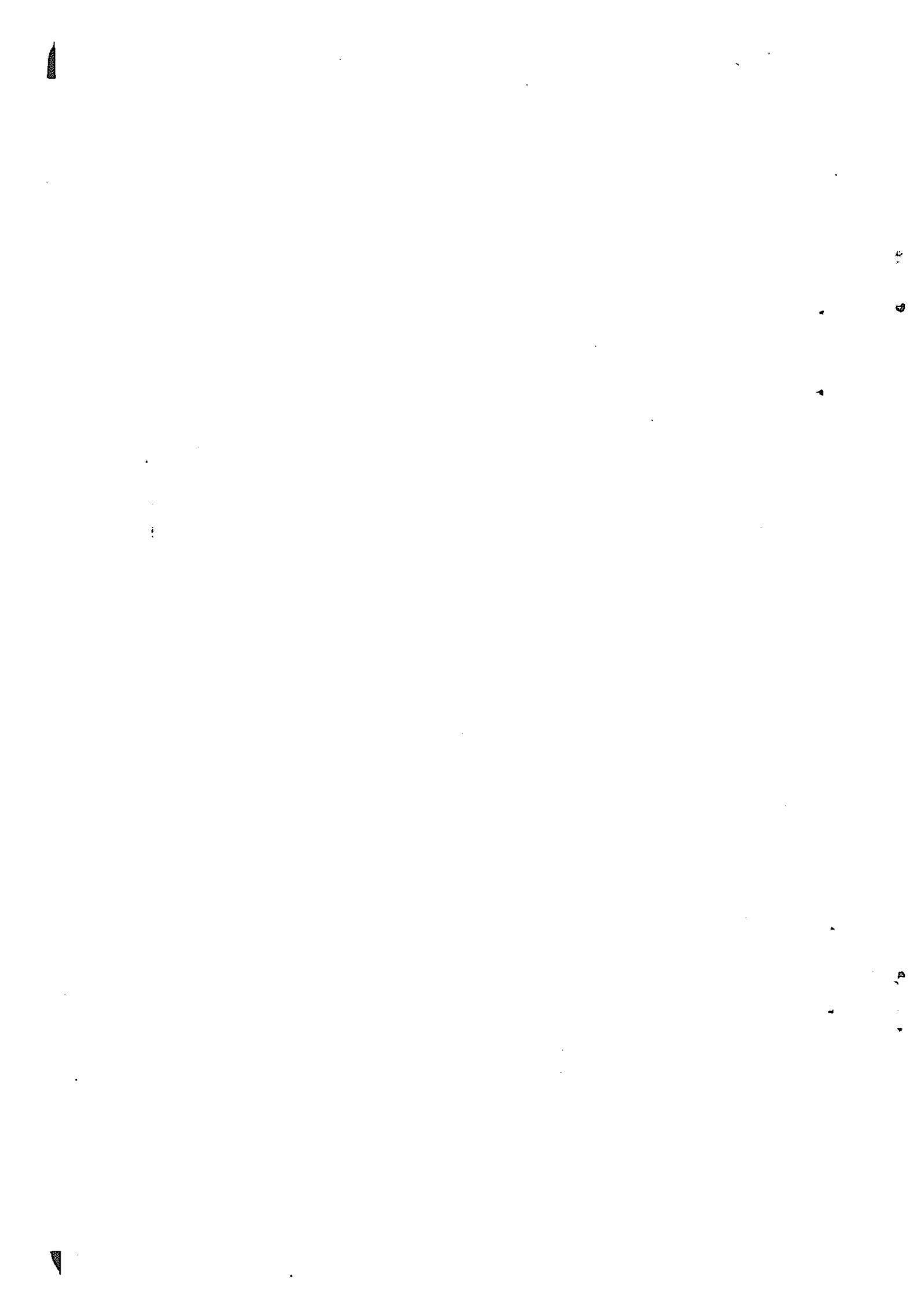
Primi cinque bandi: dati assoluti e percentuali

	I BANDO		II BANDO		III BANDO		IV BANDO		V BANDO		TOTALE	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Totale	12.792	100,0%	5.040	100,0%	15.713	100,0%	8.712	100,0%	6.314	100,0%	48.571	100,0%
- Maschi	6.892	53,9%	2.916	57,9%	11.501	73,2%	7.187	82,5%	5.424	85,9%	33.920	69,8%
- Femmine	5.900	46,1%	2.124	42,1%	4.212	26,8%	1.525	17,5%	890	14,1%	14.651	30,2%
Stato Civile:												
- Celibi/nubili	1577	12,3%	842	16,7%	2.705	17,2%	1.612	18,5%	1.129	17,9%	7.865	16,2%
- Coniugati	7.352	57,5%	3.439	68,2%	11.483	73,1%	6.359	73,0%	4.687	74,2%	33.320	68,6%
- Non indicati	3.863	30,2%	759	15,1%	1.525	9,7%	741	8,5%	498	7,9%	7.386	15,2%
Età:												
- Fino a 35 anni	5.567	43,5%	1.912	37,9%	7.660	48,7%	4.910	56,4%	3.859	61,1%	23.908	49,2%
- da 36 a 40	3.751	29,3%	1.809	35,9%	4.960	31,6%	2.582	29,6%	1.713	27,1%	14.815	30,5%
- da 41 a 50	2.318	18,1%	1.030	20,4%	2.582	16,4%	1.049	12,0%	648	10,3%	7.627	15,7%
- oltre 51	603	4,7%	237	4,7%	390	2,5%	119	1,4%	54	0,9%	1.403	2,9%
- non indicata	553	4,3%	52	1,0%	121	0,8%	52	0,6%	40	0,6%	818	1,7%
Titolo di studio:												
- Licenza elementare	104	0,8%	54	1,1%	416	2,6%	340	3,9%	279	4,4%	1.193	2,5%
- Licenza media inf.	1.036	8,1%	531	10,5%	3.131	19,9%	2.120	24,3%	1.681	26,5%	8.499	17,5%
- Diploma	7.238	56,6%	2.553	50,7%	9.174	58,4%	4.920	56,5%	3.727	59,0%	27.612	56,8%
- Laurea	2.794	21,8%	1.547	30,7%	2.334	14,9%	894	10,3%	394	6,2%	7.963	16,4%
- Non indicato	1.620	12,7%	355	7,0%	658	4,2%	438	5,0%	233	3,7%	3.304	6,8%

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

APPENDICE n. 8

Le assunzioni in deroga



1. - *La disciplina*

La legge n. 554 del 1988, la cui impostazione è stata confermata negli anni successivi con qualche aggiustamento di dettaglio, dispone che le pubbliche amministrazioni possano assumere direttamente personale — nel limite del 50% (gli enti locali) o del 25% (le altre amministrazioni) — dei posti resisi vacanti in ciascun profilo professionale per cessazioni del servizio, verificatesi dal 1° gennaio dell'anno precedente, a condizione di aver attuato la mobilità di cui al d.p.c.m. n. 325 del 1988.

La legge n. 359 del 1992, di conversione del decreto legge n. 333 del 1992 ha determinato il blocco totale delle assunzioni, anche di quelle obbligatorie. Inoltre, per il primo semestre del 1992, la legge n. 412 del 1991 ha ridotto le percentuali di turn-over consentito, rispettivamente al 25% per gli enti locali ed al 10% per le altre amministrazioni.

Alla fine del 1992 è intervenuto l'art. 2 della legge delega n. 421 del 1992, in materia di pubblico impiego, ed il conseguente decreto legislativo n. 29 del 1993. Quest'ultimo, con l'articolo 31, comma 6, per quanto riguarda le assunzioni, ha disposto che, in via transitoria, in attesa della attuazione degli adempimenti previsti dagli artt. 30 e seguenti del decreto legislativo n. 29 del 1993, per il 1993 si applicano le disposizioni di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 438 del 1992.

Al riguardo, con circolare n. 7/93 del 5 marzo 1993 sono state indicate le linee di indirizzo e coordinamento in base alle quali le amministrazioni pubbliche possono assumere direttamente, in ragione del 25% (le amministrazioni locali) o del 10% (le restanti amministrazioni) delle cessazioni dal servizio verificatesi dal 1.1.1992 e non coperte, purché si sia data attuazione alle procedure di mobilità prevista dal d.p.c.m. n. 325 del 1988.

Ancora, le amministrazioni possono assumere direttamente: nel caso di assunzioni obbligatorie delle categorie protette (legge n. 482 del 1968); nel caso di assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'art. 7, comma 6, legge n. 554 del 1988 (per progetti di durata complessiva di due anni) e dell'art. 10 bis della legge n. 144 del 1989 (breve periodi inferiori a 60 giorni) e per gli enti locali; nel caso di assunzioni per i settori di assistenza ai portatori di handicap, all'infanzia ed agli anziani.

Inoltre, le amministrazioni possono essere autorizzate dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, ad assumere personale, anche utilizzando idonei di precedenti concorsi (artt. 2 e 3, legge n. 554 del 1988).

Le amministrazioni non possono effettuare direttamente queste assunzioni, che sono aggiuntive rispetto a quelle effettuate in base alle norme prima citate. Sono interessate tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le aziende regionalizzate e mu-

nicipalizzate di trasporto locale, con esclusione delle regioni e degli enti pubblici da esse dipendenti (Usl comprese). In questi casi, sono le singole regioni competenti a concedere le autorizzazioni in questione. Le autorizzazioni ad assumere di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri vengono concesse non solo in presenza di effettive, motivate e documentate esigenze, ma anche in correlazione all'attuazione della mobilità.

In particolare, i presupposti in base ai quali il Ministro della funzione pubblica formula la proposta di autorizzazione sono i seguenti:

- copertura di posti vacanti di organici di ridotte dimensioni;
- amministrazioni che non hanno beneficiato, nel recente passato, di decreti autorizzativi;
- enti locali non soggetti a procedure di dissesto o risanamento e di ridotte dimensioni demografiche.

Inoltre, per gli enti locali, si è richiesto che fossero in grado di far fronte con propri mezzi finanziari alle assunzioni richieste.

Nelle tavole che seguono sono ordinati i dati relativi alle sole assunzioni autorizzate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nel corso degli ultimi quattro anni.

Le assunzioni in deroga

Tav. 1 - Numero di assunzioni in deroga autorizzate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per comparti negli anni 1990-1993

	1990	1991	1992	1993	TOTALE	
Comuni (a)	3.934	2.930	2.150	772	9.786	33.5%
Province	560	811	301	95	1.767	6.1%
Enti pubblici non economici	710	959	552	1.077	3.298	11.3%
Ministeri	1.725	2.901	224	1.660	6.510	22.3%
Università	350	126	0	32	508	1.7%
Camere di Commercio	129	184	67	99	479	1.6%
Aziende trasporti	1.003	390	573	72	2.038	7.0%
Aziende autonome	0	4.745	53	0	4.798	16.4%
TOTALE	8.411	13.046	3.920	3.807	29.184	100.0%

(a) comprende anche Consorzi e Comunità Montane.

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Tav. 2 - Assunzioni in deroga nei Ministeri negli anni 1990-1993

	1990	1991	1992	1993	TOTALE	
Presidenza del Consiglio	—	17	—	—	17	03.0%
Avvocatura Gen. Stato	—	—	—	53	53	08.8%
Affari Esteri	75	175	—	—	250	38.8%
Agricoltura	2	55	—	—	57	09.9%
Ambiente	—	—	—	—	—	00.0%
Beni Culturali	745	—	—	—	745	114.4%
Bilancio	7	5	—	—	12	02.2%
Commercio Estero	23	79	—	—	102	16.6%
Difesa	—	316	194	—	510	78.8%
Finanze	14	—	—	—	14	02.2%
Grazia e Giustizia	—	408	—	—	408	63.3%
Industria	—	2	—	—	2	00.0%
Interno	147	1.374	—	—	1.881	289.9%
Lavori Pubblici	666	30	—	325	1.021	157.7%
Lavoro e Previdenza	—	—	—	—	—	00.0%
Marina Mercantile	—	—	—	196	196	30.0%
Pubblica Istruzione	—	—	—	—	—	00.0%
Sanità	—	—	30	120	150	23.3%
Tesoro	35	77	—	966	1.078	166.6%
Trasporti	7	—	—	—	7	01.1%
Turismo	4	3	—	—	7	01.1%
TOTALE	1.725	2.901	224	1.660	6.510	100.0%

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Tav. 3 - Assunzioni in deroga nelle Province per Regione e area geografica

	1990	1991	1992	1993	TOTALE	
Valle D'Aosta	—	—	—	—	—	0.0%
Piemonte	86	31	—	1	118	6.7%
Liguria	14	8	—	—	22	1.2%
Lombardia	79	160	106	29	374	21.2%
Trentino Alto Adige	—	—	—	—	—	0.0%
Veneto	6	89	113	—	208	11.8%
Friuli Venezia Giulia	6	11	—	—	17	1.0%
Emilia Romagna	8	52	13	20	93	5.3%
Toscana	11	42	7	—	60	3.4%
Umbria	44	—	—	—	44	2.5%
Marche	23	15	—	11	49	2.8%
Lazio	83	42	—	—	125	7.1%
Abruzzo	24	49	—	—	73	4.1%
Molise	27	8	—	—	35	2.0%
Campania	—	229	1	34	264	14.9%
Puglia	49	—	45	—	94	5.3%
Basilicata	—	8	—	—	8	0.5%
Calabria	—	—	—	—	—	0.0%
Sicilia	100	—	—	—	100	5.7%
Sardegna	—	67	16	—	83	4.7%
ITALIA	560	811	301	95	1.767	100.0%
Nord	199	351	232	50	832	47.1%
Centro	161	99	7	11	278	15.7%
Sud e Isole	200	361	62	34	657	37.2%

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Le assunzioni in deroga

Tav. 4 - Assunzioni in deroga nei Comuni, Consorzi e Comunità montane per Regione e area geografica

	1990	1991	1992	1993	TOTALE	
Valle D'Aosta	7	15	11	1	34	0.3%
Piemonte	491	144	120	46	801	8.2%
Liguria	149	105	21	6	281	2.9%
Lombardia	400	801	937	90	2.228	22.8%
Trentino Alto Adige	—	—	—	—	—	0.0%
Veneto	284	307	86	95	772	7.9%
Friuli Venezia Giulia	156	111	27	21	315	3.2%
Emilia Romagna	208	198	111	37	554	5.7%
Toscana	92	54	85	13	244	2.5%
Umbria	165	34	15	4	218	2.2%
Marche	55	46	12	5	118	1.2%
Lazio	1.541	83	67	220	1.911	19.5%
Abruzzo	16	146	29	17	208	2.1%
Molise	22	35	3	6	66	0.7%
Campania	141	296	121	15	573	5.9%
Puglia	106	203	81	155	545	5.6%
Basilicata	2	33	2	—	37	0.4%
Calabria	16	153	39	5	213	2.2%
Sicilia	23	4	67	—	94	1.0%
Sardegna	60	162	316	36	574	5.9%
ITALIA	3.934	2.930	2.150	772	9.786	100.0%
Nord	1.695	1.681	1.313	296	4.985	50.9%
Centro	1.853	217	179	242	2.491	25.5%
Sud e Isole	386	1.032	658	234	2.310	23.6%

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Tav. 5 - Assunzioni in deroga nelle Aziende di trasporto per Regione e area geografica

	1990	1991	1992	1993	TOTALE	
Valle D'Aosta	—	—	—	—	—	0.0%
Piemonte	152	69	118	—	339	16.6%
Liguria	6	20	—	—	26	1.3%
Lombardia	36	73	15	—	124	6.1%
Trentino Alto Adige	—	—	—	—	—	0.0%
Veneto	50	—	—	49	99	4.9%
Friuli Venezia Giulia	7	14	89	—	110	5.4%
Emilia Romagna	69	51	16	—	136	6.7%
Toscana	118	51	—	—	169	8.3%
Umbria	—	—	—	—	—	0.0%
Marche	—	55	—	—	55	2.7%
Lazio	473	6	—	—	479	23.5%
Abruzzo	—	10	55	—	65	3.2%
Molise	—	—	—	—	—	0.0%
Campania	88	41	—	23	152	7.5%
Puglia	—	—	93	—	93	4.6%
Basilicata	—	—	—	—	—	0.0%
Calabria	4	—	7	—	11	0.5%
Sicilia	—	—	180	—	180	8.8%
Sardegna	—	—	—	—	—	0.0%
ITALIA	1.003	390	573	72	2.038	100.0%
Nord	320	227	238	49	834	40.9%
Centro	591	112	0	0	703	34.5%
Sud e Isole	92	51	335	23	501	24.6%

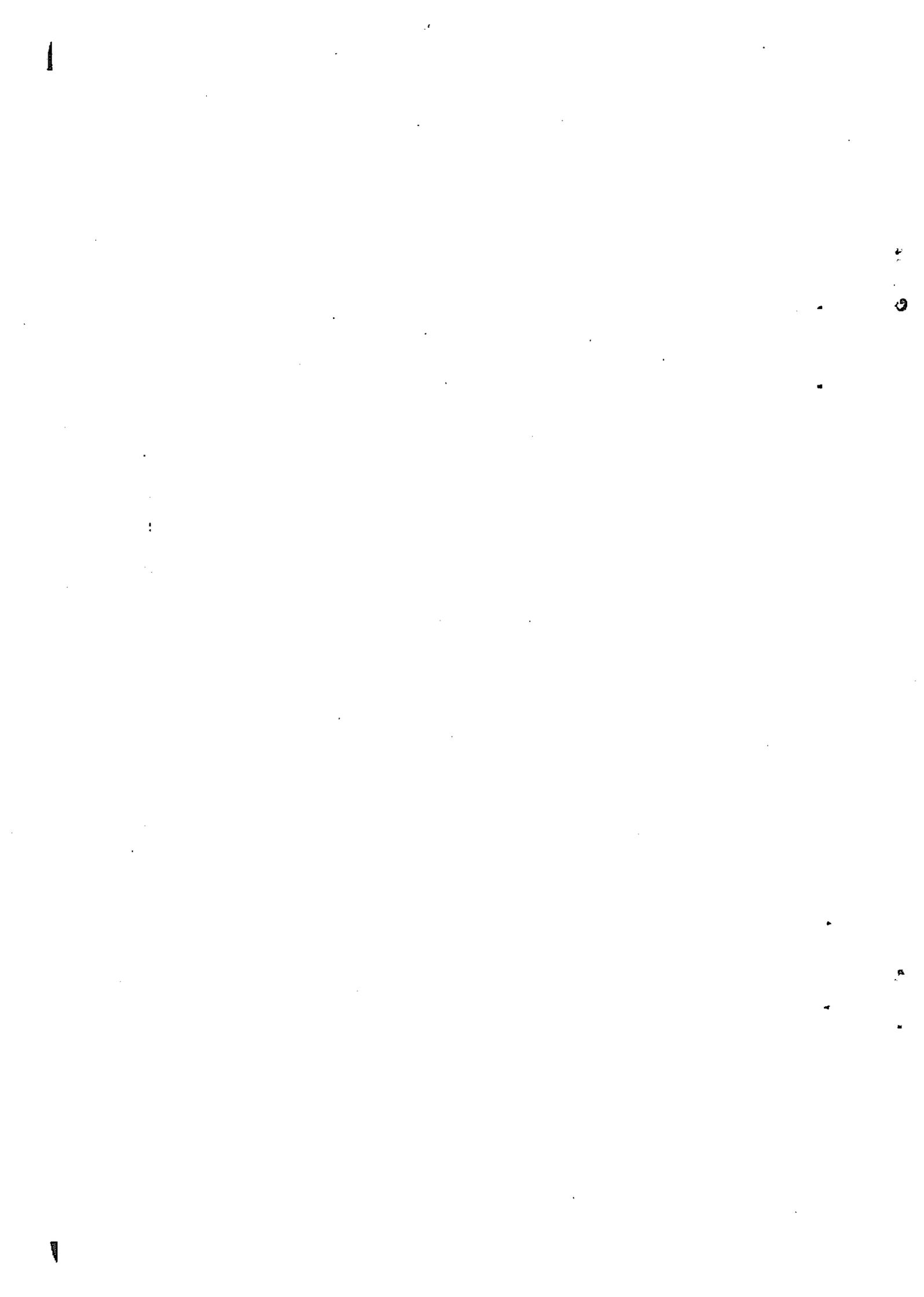
Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Le assunzioni in deroga

Tav. 6 – Assunzioni in deroga nelle Camere di Commercio per Regione e area geografica

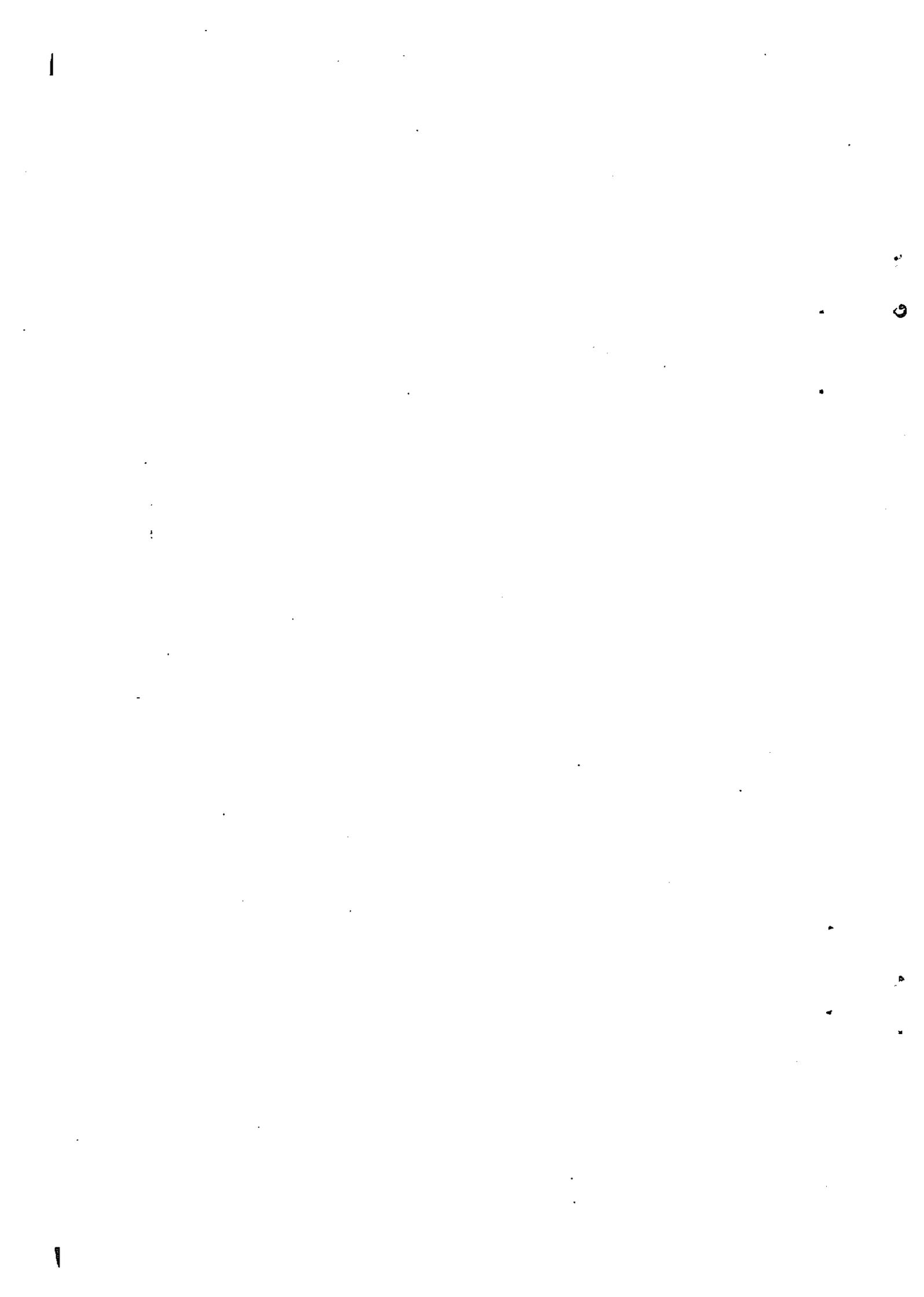
	1990	1991	1992	1993	TOTALE	
Valle D'Aosta	—	—	—	—	—	0.0%
Piemonte	50	4	3	14	71	14.8%
Liguria	—	—	14	3	17	3.5%
Lombardia	16	74	15	28	133	27.8%
Trentino Alto Adige	—	—	—	—	—	0.0%
Veneto	17	18	—	27	62	12.9%
Friuli Venezia Giulia	—	—	—	—	—	0.0%
Emilia Romagna	29	14	11	4	58	12.1%
Toscana	—	40	24	10	74	15.4%
Umbria	—	—	—	13	13	2.7%
Marche	4	19	—	—	23	4.8%
Lazio	—	5	—	—	5	1.0%
Abruzzo	1	1	—	—	2	0.4%
Molise	—	—	—	—	—	0.0%
Campania	12	1	—	—	13	2.7%
Puglia	—	8	—	—	8	1.7%
Basilicata	—	—	—	—	—	0.0%
Calabria	—	—	—	—	—	0.0%
Sicilia	—	—	—	—	—	0.0%
Sardegna	—	—	—	—	—	0.0%
ITALIA	129	184	67	99	479	100.0%
Nord	112	110	43	76	341	71.2%
Centro	4	64	24	23	115	24.0%
Sud e Isole	13	10	0	0	23	4.8%

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.



APPENDICE n. 9

Aspettative e permessi sindacali



1. *La disciplina*

Nel pubblico impiego la materia delle aspettative e dei permessi sindacali retribuiti è attualmente regolata:

– per i comparti dei ministeri, della scuola, del personale dirigente, docente e ricercatore delle università, dell'Amministrazione delle Poste e telecomunicazioni, dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici e dei Monopoli di Stato, da disposizioni legislative anteriori alla entrata in vigore della legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93;

– per il comparto degli enti pubblici non economici da accordi sindacali recepiti in alcuni d.p.r. emanati prima dell'entrata in vigore della legge quadro n. 93 del 1983;

– per i restanti comparti e settori, da alcuni d.p.r. di recepimento di accordi sindacali definiti nell'ultima tornata contrattuale 1988/1990 (Regioni-Enti locali, Sanità e relativa area medica, Ricerca, personale non docente delle Università, Vigili del fuoco, Anas, Aima e Cassa depositi e prestiti);

– per la Polizia di Stato e la Polizia penitenziaria, da una specifica regolamentazione di origine in parte legislativa e in parte contrattuale.

L'articolo 9 del d.p.r. 23 agosto 1988, n. 395 - di recepimento dell'Accordo intercompartimentale per il triennio 1988/1990 - ha, a sua volta, stabilito regole di indirizzo per la regolamentazione delle materie in argomento negli accordi di comparto da stipulare successivamente.

Finora si è provveduto solo per alcuni comparti con una disciplina innovativa rispetto al passato, la quale ha razionalizzato e reso trasparente, nei suoi contenuti essenziali e nei suoi limiti quantitativi, la gestione degli istituti in argomento.

Tuttavia il numero delle aspettative sindacali resta ancora piuttosto elevato, in quanto si è dovuto tener conto delle situazioni preesistenti, in parte non conosciute nelle dimensioni reali e comunque più vantaggiose per le organizzazioni sindacali.

Inoltre, per quanto riguarda i permessi sindacali retribuiti è da sottolineare che questi ultimi sfuggono ancora a qualsiasi rilevazione perché affidati alla gestione diretta delle singole amministrazioni interessate. Tuttavia, sono attualmente in corso di elaborazione presso il Dipartimento per la funzione pubblica i dati relativi ai permessi sindacali retribuiti, acquisiti in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 54 del decreto legislativo n. 29 del 1993.

Un esame specifico meritano i cosiddetti «permessi sindacali cumulati» che - previsti per legge - sussistono solo per i comparti ministeri e scuola; essi, in realtà, dovranno essere eliminati, in base alle disposizioni del decreto legislativo n. 29 del 1993, per ricondurre tutti i permessi sindacali alla loro funzione di sostegno allo svolgimento di attività sindacale limitata ad un preciso arco temporale (giornaliero od orario).

I permessi sindacali cumulati del comparto scuola sono autorizzati e gestiti direttamente dal Ministero della pubblica istruzione, mentre il Dipartimento per la funzione pubblica provvede ad un'azione di coordinamento solo per il comparto dei ministeri.

Nei limiti dei contingenti previsti dalle vigenti disposizioni ed una volta acquisita l'autorizzazione da parte dell'amministrazione competente, l'effettivo utilizzo sia delle aspettative che dei permessi sindacali retribuiti rientra nella discrezionalità propria di ciascun sindacato, il quale organizza le modalità di fruizione.

In tale quadro sono stati più volte formulati suggerimenti per individuare la sede più opportuna (legge o contratto) per regolamentare nel pubblico impiego, in forma più incisiva, la materia delle aspettative e dei permessi sindacali retribuiti e per ridurre l'attuale consistenza quantitativa.

Il decreto legislativo n. 29 del 1993, all'art. 54 ha mutato l'intera disciplina della materia, prevedendo che, mediante uno specifico accordo tra il Presidente del Consiglio dei ministri, o un suo delegato, e le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, siano determinati i limiti massimi delle aspettative e dei permessi sindacali per ciascun comparto ed area di contrattazione collettiva, con riferimento alla dimensione ed articolazione organizzativa delle amministrazioni, alla consistenza numerica del personale dipendente e di quello sindacalizzato, stabilendo altresì il divieto di cumulo dei permessi sindacali giornalieri. Con il medesimo accordo, inoltre, devono essere definite le modalità per la progressiva applicazione al settore pubblico delle disposizioni dettate dallo Statuto dei lavoratori in materia di aspettative e di permessi sindacali.

In base alla nuova normativa, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la funzione pubblica dovrà provvedere, sentite le confederazioni e le organizzazioni sindacali, alla ripartizione delle aspettative sindacali in proporzione alla loro rappresentatività, accertata ai sensi dell'art. 47 del decreto legislativo n. 29 del 1993.

La norma richiamata dispone, infine, che contestualmente alla definizione della nuova disciplina delle aspettative e dei permessi sindacali vengano abrogate le disposizioni che regolano attualmente la materia e che, pertanto, fino a tale definizione «restano in vigore i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che ripartiscono attualmente i contingenti delle aspettative sindacali nell'ambito delle amministrazioni pubbliche».

2. Le dimensioni del fenomeno

Nelle tavole statistiche allegate sono riportati i dati relativi alle aspettative sindacali retribuite e ai permessi sindacali cumulati. Mancano i dati relativi ai permessi sindacali retribuiti, che sono attualmente in fase di elaborazione a seguito della rilevazione di recente avviata dal Dipartimento per la funzione pubblica presso le singole amministrazioni.

Le aspettative sindacali retribuite ammontano a 3157 nel 1993, secondo quanto previsto dalle norme transitorie relative a ciascun comparto. La distribuzione tra i principali sindacati, che ne riflette la rappresentatività secondo i criteri stabiliti dalle norme vigenti, mette in luce il peso prevalente delle tre maggiori confederazioni:

a CISL, CGIL e UIL sono assegnate 2.553 aspettative, pari all'82,6% del totale. Il loro peso relativo è comunque variabile tra i vari comparti: 97% nella sanità, 61% negli enti pubblici non economici.

Si deve constatare, peraltro, che la distribuzione delle aspettative sindacali tra i vari comparti è molto differenziata. Il rapporto effettivo tra dipendenti e aspettative varia, infatti, tra un minimo di 1 aspettativa ogni 140 dipendenti nel comparto degli enti pubblici non economici, ad un massimo di 1 aspettativa ogni 5.074 dipendenti nella scuola. Tuttavia, ad eccezione di questo comparto, il rapporto effettivo tra dipendenti e aspettative risulta in tutti i comparti maggiore di quello previsto a regime, a causa dell'assegnazione effettuata ancora in base alla norma transitoria. In particolare, nel comparto dei ministeri il rapporto effettivo è 1 aspettativa ogni 3.529 dipendenti in luogo di 5.000, nel comparto enti locali e regioni è di 1 aspettativa ogni 623 dipendenti in luogo di 3.000, nell'università di 1 aspettativa ogni 670 dipendenti dei ruoli amministrativi, invece di 3.000.

Alle aspettative si aggiungono, poi, i permessi cumulati che sono ancora in vigore solo nei comparti dei ministeri e della scuola. Essi sono stati utilizzati nel 1992 da 5.620 dipendenti dei ministeri, per un numero complessivo di giornate pari all'equivalente di 1.805 anni-uomo, che vanno - quindi - ad aggiungersi alle aspettative. A questo riguardo va messa in evidenza la natura di vere e proprie aspettative «nascoste» assunta dai permessi cumulati. Infatti, come risulta dalla distribuzione del numero di dipendenti fruitori per numero di giornate pro-capite, ben 848 dipendenti hanno usufruito, nel corso del 1992, di permessi cumulati pro-capite compresi tra 210 e 270 giornate, mentre altri 754 ne hanno usufruito per un numero di giornate compreso tra 100 e 210.

Tav. 1 - *Aspettative sindacali retribuite nei comparti di contrattazione - anno 1992*

Comparto dipendenti	Numero Dipendenti al 1992	Rapporto Dipend./aspettat. in base alla norma	Aspettative in base al rapporto colonna precedente	Aspettative in base alla norma transitoria	Rapporto effettivo Dipend./aspettative
Ministeri	282.334	1:5.000	56	80	1:3.529
Enti pubblici non economici (a)	74.013	—	—	530	1:140
Enti locali e Regioni	685.875	1:3.000	2.29	1.100	1:623
Sanità di cui:					
- area medica	89.381	1:3.000	30	55	1:1.625
- altro personale	565.108	1:3.000	188	875	1:646
Enti di ricerca	15.871	—	—	60	1:264
Scuola (b)	1.156.953	1:5.000	231	228	1:5.074
Università	52.985	1:3.000	18	79	1:670
Aziende di cui:					
- ANAS	12.447	—	—	8	1:1.556
- PP.TT. (c)	232.879	—	—	47	1:4.955
- ASST (c)	12.639	—	—	17	1:743
- Monopoli (c)	14.654	—	—	3	1:14.885
- Cassa DD.PP. (d)	475	—	—	0	—
- AIMA (d)	258	—	—	0	—
Polizia penitenziaria	28.864	1:5.000	6	6	1:4.810
Polizia di Stato	109.155	1:2.000	54	54	1:2.021
Vigili del fuoco	23.400	—	—	15	1:1.560
TOTALE	3.357.291	—	—	3.157	1:1.063

(a) In questo comparto il rapporto tra dipendenti e aspettative in base alla norma (colonna 2) è fissato a tre livelli: nazionale con 7 dipendenti per organizzazione sindacale, regionale con un rapporto 1:5000 per organizzazione sindacale, provinciale con un rapporto 1:3000 per organizzazione sindacale. Il dato relativo alle aspettative in base alla norma transitoria (colonna 4) è stato determinato in base ad una stima provvisoria.

(b) Il dato relativo al numero di dipendenti (colonna 1) comprende il personale docente e non docente di ruolo e non di ruolo in analogia al numero di dipendenti considerati ai sensi del D.P.C.M. 5 settembre 1990.

(c) I dati relativi alle aspettative in base alla norma transitoria (colonna 4) sono tratti dalla Relazione annuale al Parlamento.

(d) Non sono previste aspettative sindacali tenuto conto del ridotto numero dei dipendenti.

Tav. 2 - *Aspettative sindacali retribuite per comparti di contrattazione e sindacato - anno 1993*

Ente	Totale	Cgil	Cisl	Uil	Cisnal	Cisal	Confsal	Cida	Confedir Dirstat	Altri Sanità non med.	Altri Sanità medici	Altri
Ministeri	80	23	28	15	4	1	5	—	4	—	—	—
Enti pubblici non economici (a)	530	112	99	113	54	78	17	3	6	—	—	48
Enti locali e Regioni	1.100	382	375	314	2	3	3	2	4	—	—	15
Sanità	930	280	329	189	2	23	2	7	2	49	47	—
Enti di ricerca	60	21	18	13	1	1	1	2	2	—	—	1
Scuola	228	50	82	21	—	—	70	—	—	—	—	5
Università	79	26	27	11	1	1	5	1	1	—	—	6
ANAS	8	2	3	2	—	1	—	—	—	—	—	—
Polizia penitenziaria	6	2	2	1	—	—	—	—	—	—	—	1
Polizia di Stato	54	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	54
Vigili del fuoco	15	6	6	1	1	—	—	—	—	—	—	1
TOTALE	3.090	904	969	680	65	108	103	15	19	49	47	131

(a) I dati sono il risultato di una stima provvisoria.

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Aspettative e permessi sindacali

Tav. 3 – *Permessi sindacali cumulati nei ministeri – Numero giornate utilizzate e numero dipendenti fruitori per amministrazione di appartenenza (a)*

Ministeri	1992			1993		
	n. dipendenti	n. giornate utilizzate	anni uomo equivalenti	n. dipendenti	n. giornate utilizzate	anni uomo equivalenti
Affari Esteri	32	2.906	10.76	20	2.544	9.42
Agricoltura	57	42.585	157.72	62	41.257	152.80
Ambiente	9	468	1.73	1	572	2.12
Avvocatura	25	10.158	37.62	21	10.798	39.99
Beni Culturali	602	41.968	155.44	457	38.051	140.93
Bilancio	3	670	2.48	5	521	1.93
Corte dei Conti	33	9.090	33.67	39	9.633	35.68
Commercio Estero	2	726	2.69	1	459	1.70
Consiglio di Stato	1	526	1.95	1	502	1.86
Difesa	1.129	33.608	124.47	957	33.961	125.78
Finanze	1.486	23.188	85.88	1.345	20.172	74.71
Grazia e giustizia	456	32.974	122.13	410	33.270	123.22
Industria e Commercio	5	42.136	156.06	4	41.411	153.37
Interno	527	39.162	145.04	511	36.756	136.13
Lavoro	461	31.009	114.85	399	29.605	109.65
Lavori Pubblici	47	29.899	110.74	34	29.882	110.67
Marina Mercantile	18	16.756	62.06	16	16.160	59.85
Presid. Consigli Ministri	41	3.376	12.50	33	4.065	15.06
Pubblica Istruzione	170	42.560	157.63	152	37.963	140.60
Partecipazioni Statali	10	637	2.36	7	639	2.37
Sanità	24	20.188	74.77	21	18.342	67.93
TAR	10	9.159	33.92	7	10.530	39.01
Tesoro	364	27.652	102.41	349	24.616	91.17
Trasporti	104	25.085	92.91	91	23.792	88.12
Turismo	2	524	1.94	n.d.	539	2.00
Università	2	216	0.80	1	216	0.80
TOTALE	5.620	487.226	1.804.54	4.944	466.256	1.726.87

(a) Le norme consentono l'utilizzazione delle giornate di permesso sindacale cumulato da parte di personale appartenente a diverse amministrazioni: il numero delle giornate utilizzate (colonne 2 e 6) non è, quindi, riferibile esclusivamente al numero dei dipendenti fruitori appartenenti alla amministrazione presso la quale si utilizzano i permessi cumulati (colonne 1 e 5).

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Tav. 4 – *Permessi sindacali cumulati nei ministeri –
Numero dipendenti fruitori per Regione e area geografica*

Regioni	1992			1993		
	n. dipendenti	composizione %	incidenza % su tot. dipend.	n. dipendenti	composizione %	incidenza % su tot. dipend.
Piemonte	294	5.2%	2.3%	306	6.2%	2.4%
Valle d'Aosta	15	0.3%	2.2%	15	0.3%	2.2%
Lombardia	311	5.5%	1.6%	284	5.7%	1.5%
Trentino Alto Adige	58	1.0%	2.4%	45	0.9%	1.8%
Veneto	397	7.1%	2.9%	392	7.9%	2.9%
Friuli Venezia Giulia	177	3.1%	3.3%	158	3.2%	3.0%
Liguria	320	5.7%	2.6%	311	6.3%	2.5%
Emilia Romagna	391	7.0%	2.6%	310	6.3%	2.1%
Toscana	576	10.2%	3.4%	452	9.1%	2.7%
Umbria	115	2.0%	2.4%	104	2.1%	2.2%
Marche	137	2.4%	2.4%	130	2.6%	2.2%
Lazio	893	15.9%	1.2%	704	14.2%	0.9%
Abruzzo	147	2.6%	1.9%	122	2.5%	1.6%
Molise	62	1.1%	2.5%	46	0.9%	1.8%
Campania	443	7.9%	1.6%	324	6.6%	1.2%
Puglia	402	7.2%	2.0%	393	7.9%	1.9%
Basilicata	85	1.5%	2.4%	79	1.6%	2.2%
Calabria	127	2.3%	1.5%	153	3.1%	1.8%
Sicilia	518	9.2%	2.9%	476	9.6%	2.7%
Sardegna	152	2.7%	1.9%	140	2.8%	1.7%
ITALIA	5.620	100.0%	2.0%	4.944	100.0%	1.8%
Nord	1.963	34.9%	2.4%	1.821	36.8%	2.2%
Centro	1.721	30.6%	1.6%	1.390	28.1%	1.3%
Sud e Isole	1.936	34.4%	2.0%	1.733	35.1%	1.8%

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Aspettative e permessi sindacali

Tav. 5 - *Permessi sindacali cumulati nei ministeri -
Numero dipendenti fruitori per sindacato di appartenenza*

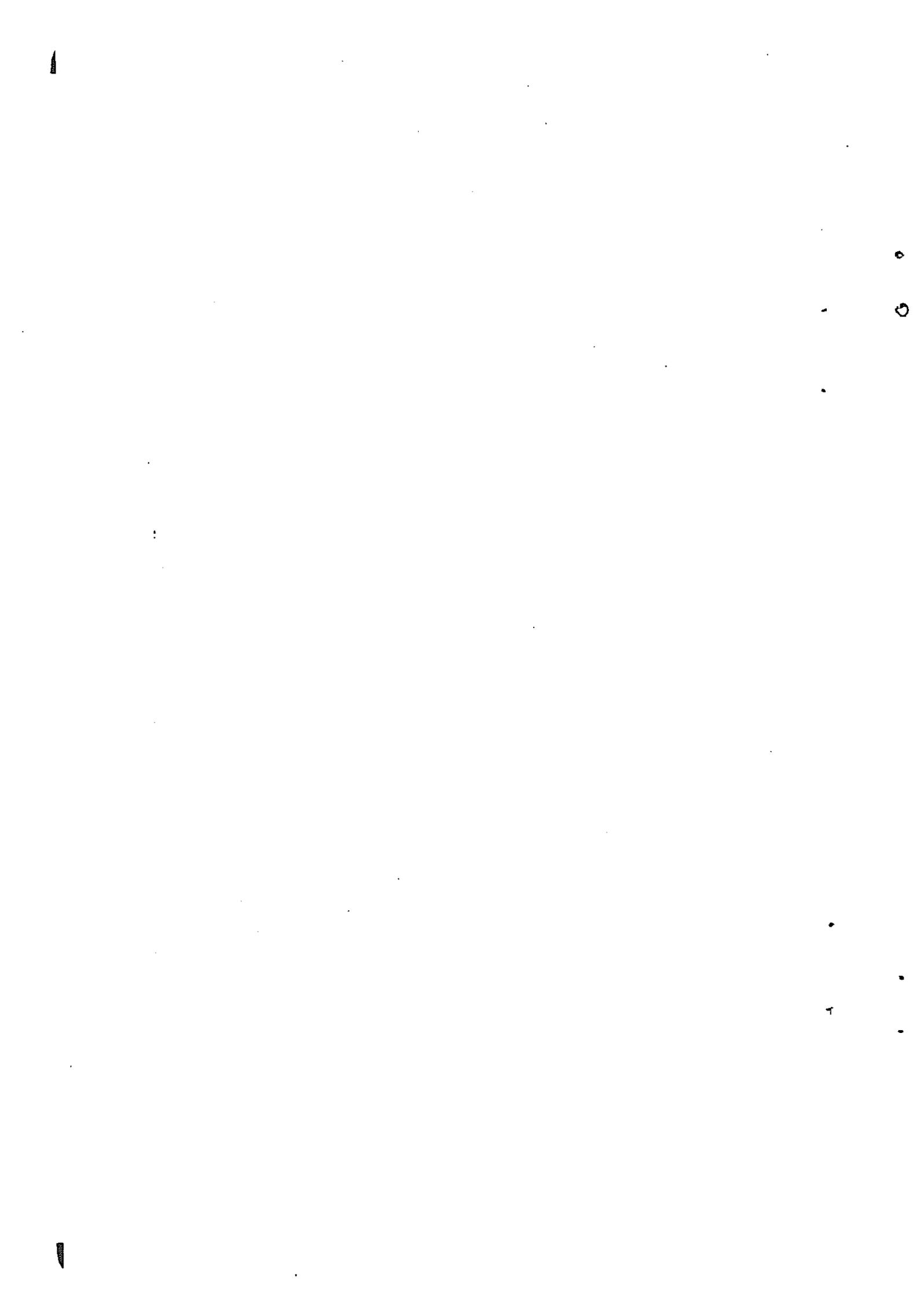
Sindacati	1992		1993	
	n. dipendenti	composizione %	n. dipendenti	composizione %
CISL	1.106	19.7%	969	19.6%
CGIL	1.313	23.4%	1.142	23.1%
UIL	1.259	22.4%	937	19.0%
UNSA	963	17.1%	946	19.1%
CISNAL	363	6.5%	357	7.2%
DIRSTAT	38	0.7%	50	1.0%
CISAL	578	10.3%	543	11.0%
TOTALE	5.620	100.0%	4.944	100.0%

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.

Tav. 6 - *Permessi sindacali cumulati nei ministeri -
Numero dipendenti fruitori per numero di giornate pro-capite - anno 1992*

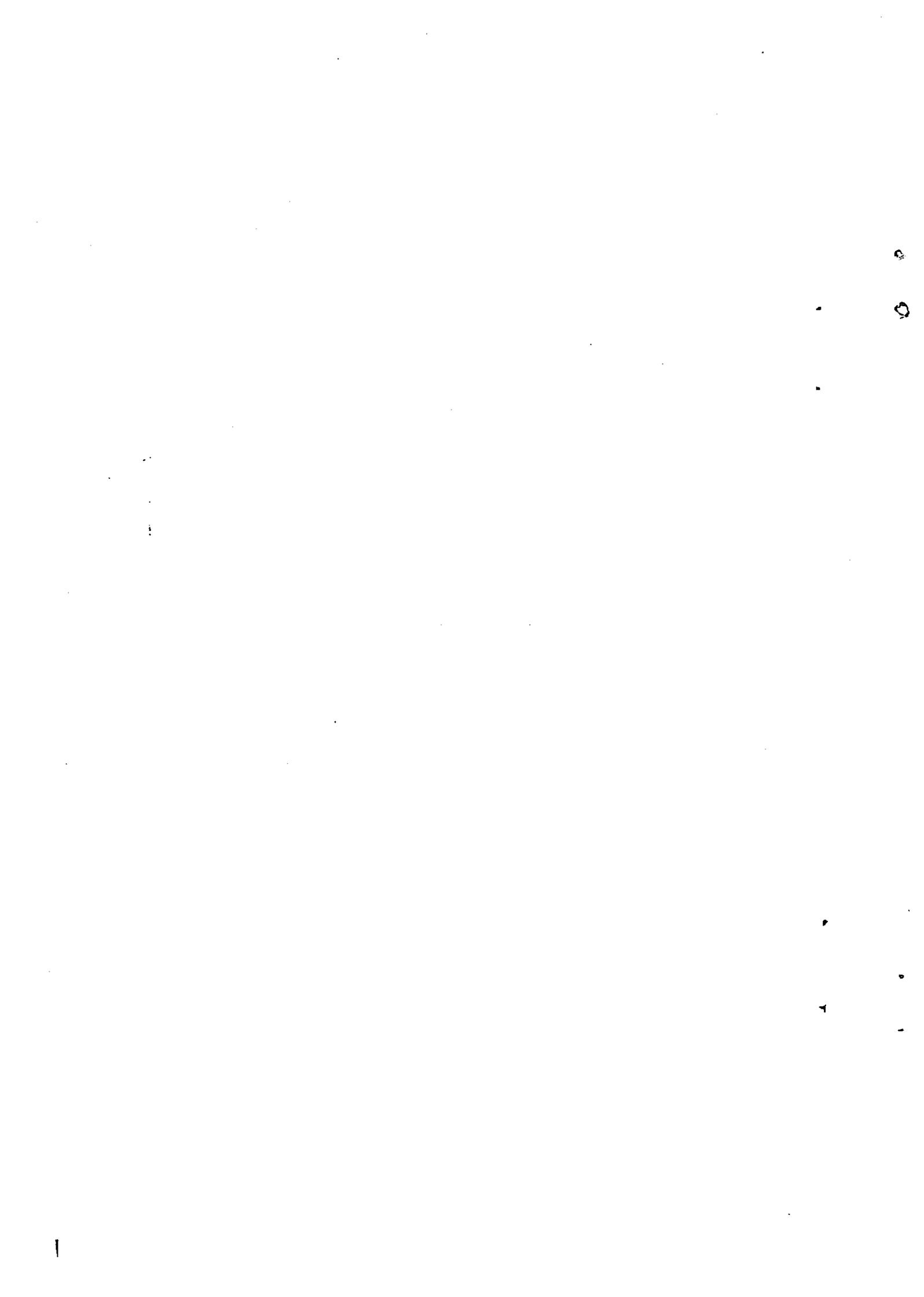
N. giornate pro-capite (classi)	N. dipendenti	Composizione %
da 5 a 99	4.018	71.5%
da 100 a 120	355	6.3%
da 121 a 150	168	3.0%
da 151 a 180	118	2.1%
da 181 a 210	113	2.0%
da 211 a 240	121	2.2%
da 241 a 267	84	1.5%
da 268 a 270	643	11.4%
TOTALE	5.620	100.0%

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica.



APPENDICE n. 10

L'informatizzazione nelle pubbliche amministrazioni



La fase di informatizzazione «di base» delle strutture e dei servizi della pubblica amministrazione centrale e locale, che ha richiesto un impegno di risorse finanziarie, dal 1980 al 1992, dell'ordine di circa 16 mila miliardi di lire, è ormai quasi completata.

La pubblica amministrazione ha raggiunto una quota del mercato nazionale pari al 16,6% del totale (Pac = 11%; Pal = 5,6%).

Si valuta che le amministrazioni pubbliche centrali, territoriali e locali abbiano speso, nel 1992, per acquisire od aggiornare apparecchiature informatiche, «software» applicativo, reti di comunicazione e servizi vari, nonché per retribuire il personale addetto, circa 3.500 miliardi di lire, di cui il 66% nella Pac ed il 34% nella Pal.

Nella Pac la spesa per l'impiego delle tecnologie dell'informazione è concentrata, all'interno di ciascun settore, per circa il 70% in non più di quattro ministeri (difesa, finanze, interno, tesoro) e per l'80% in due enti pubblici non economici (Inps, Inail).

La ripartizione del mercato informatico della Pal vede al primo posto i comuni con il 33%; seguono le aziende municipalizzate con il 30%, la sanità con il 17%, le regioni con il 15% e le provincie con il 5%.

Nel 78,8% dei comuni esistono apparecchiature informatiche (63% della spesa); molto ridotta la dotazione di «software» applicativo e di servizi (37% della spesa).

Nel comparto sanitario (unità sanitarie locali) il processo di automazione è sintetizzabile nei seguenti elementi:

Spesa per l'impiego delle tecnologie dell'informazione = 200 miliardi

- Composizione della spesa = HW = 62%, SW e servizi = 38%

Notevole il divario fra il livello di automazione della pubblica amministrazione italiana e quello di altri paesi, come si rileva dai seguenti dati di raffronto:

- Quota di spesa di competenza della pubblica amministrazione sul totale della spesa per le tecnologie dell'informazione:

Usa 29%

Francia 20%

Gran Bretagna 19,5%

Italia 16,6% ;

Media dei cinque maggiori paesi della comunità 19%

- Quota di spesa per le tecnologie dell'informazione nella pubblica amministrazione sul totale della spesa pubblica:

Italia = 0,6%

Media dei cinque maggiori paesi della comunità = 1%

- Spesa per le tecnologie dell'informazione per addetto nella pubblica amministrazione:

Italia = 1.188 Ecu

Media dei cinque maggiori paesi della comunità = 1.630 Ecu

- Incidenza percentuale sul Pil della spesa sostenuta per le tecnologie dell'informazione nella pubblica amministrazione:

Gran Bretagna 0,236
Francia 0,231
Italia 0,163
Germania 0,124
Media comunità 0,185

- Percentuale di addetti al settore informatico sul totale dei pubblici dipendenti:

Italia = 0,85%
Media Cee = 1,77%

In mancanza di una specifica e diffusa «cultura» della domanda, soprattutto ai più elevati livelli di responsabilità, la prima fase del processo è stata «guidata» sostanzialmente dall'«offerta», anche per quanto concerne la progettazione (e spesso anche la stessa gestione dei sistemi informativi), e sui risultati ha pesato negativamente l'assenza di contemporanei interventi di riordino degli ambienti organizzativi e delle procedure di lavoro che li adeguassero all'impiego di tecnologie fortemente pervasive.

L'automazione nella pubblica amministrazione è servita essenzialmente per realizzare sistemi parziali, non organizzati per il reperimento, la raccolta, la circolazione e la diffusione delle informazioni, non collegati fra loro, frutto di aggiunte successive prive di un disegno logico globale, soprattutto per la integrazione dei dati.

Il processo, infine, si è sviluppato in maniera notevolmente differenziata fra ed anche all'interno delle amministrazioni, per cui settori ad alta e diffusa tecnologia ed integrazione convivono con altri fortemente arretrati e privi di capacità di dialogo informatico.

È modesto il livello di produttività della spesa come rapporto fra risorse impiegate e risultati ottenuti, perdurando una eccessiva utilizzazione delle tecnologie informatiche per automatizzare procedure ripetitive, soprattutto di natura amministrativo-contabile, con scarso interesse per le applicazioni di supporto alle decisioni di governo ed amministrative, miglioramento della qualità dei servizi resi a cittadini ed imprese ed accrescimento dell'efficacia gestionale delle strutture.

Comunque, in gran parte delle amministrazioni pubbliche centrali, territoriali e locali sono stati attivati processi di automazione che rappresentano un rilevante patrimonio di apparecchiature e di programmi, di sistemi funzionali sotto il profilo tecnologico ed applicativo, di professionalità, di reti trasmissive, di banche dati.

Di questa realtà occorre tener conto per programmare la fase ulteriore del processo che si attiverà a seguito delle recenti normative di riordino del settore anche in considerazione della esigenza di salvaguardare le iniziative e gli investimenti, riconvertendoli ed adeguandoli progressivamente per ampliarne i livelli di produttività, favorendo una diffusa interoperabilità dei sistemi e portabilità delle applicazioni, in una visione fortemente unitaria della pubblica amministrazione.

Tav. 1 - Parco dei sistemi informatici installati nella pubblica amministrazione
(anni)

	PAC			PAL			Totale		
	1989	1990	1991	1989	1990	1991	1989	1990	1991
Mini + stazioni di lavoro	11.400	14.000	15.000	6.900	8.500	10.000	18.300	22.500	25.000
Personal computer	36.800	58.000	71.000	59.000	79.000	95.000	95.800	137.000	166.000

Fonte: Elaborazioni del Dipartimento per la funzione pubblica - Servizio «Documentazione e Tecnologia» su dati Nomos Ricerche.

Nomos Ricerche considera come PAC, ai fini dell'indagine, tutti i Ministeri, le Aziende Autonome della Stato ed altri Enti pubblici non economici.

All'interno della PAL sono inseriti i Comuni, le USL, le Province e le Regioni.

Tav. 2 - Personale dipendente dalla pubblica amministrazione
addetto al settore informativo PAC - 1991

Mansioni	Ministeri	Aziende autonome dello stato	Enti non economici	Totale PAC	Enti economici ed aziende a preval. part. pubb.	In complesso
Analisi e progettazione	580	134	480	1.214	591	1.805
Programmazione	1.085	232	183	1.500	257	1.757
Addetti macchine	2.195	486	679	3.360	892	4.252
Terminalisti	13.326	237	128	13.691	24	13.715
Acquisizione dati	489	790	160	1.439	177	1.616
Altro	791	222	182	1.195	528	1.723
TOTALE . . .	18.466	2.121	1.812	22.399	2.469	24.868

Fonte: Elaborazioni del Dipartimento per la funzione pubblica - Servizio «Documentazione e Tecnologia» su dati del Provveditorato Generale dello Stato.

Il Provveditorato Generale dello Stato considera come PAC, ai fini dell'indagine, tutti i Ministeri, le Aziende Autonome della Stato, 16 Enti Pubblici non economici e 10 Enti economici o Aziende a prevalente Partecipazione pubblica (ENEA, ICE, INT, IPZS, Istituto Superiore delle Poste, ITALCABLE, RAI, SIAE, SIP, UIC).

Tav. 3 – Dinamica della spesa per le tecnologie dell'informazione per settore economico (1990-1992)
(valori in miliardi di lire)

Settori	1990	1991	Δ % 91/90	1992	Δ % 92/91
Industria	6.017	6.348	5,5	6.380	0,5
Distribuzione	2.250	2.396	6,5	2.500	4,3
Servizi	2.611	2.885	10,5	3.080	6,8
Banche	3.565	3.921	10,0	4.175	6,5
Assicurazioni/soc. finanz.	735	815	11,0	880	7,9
Pubb. amministrazione centrale	2.113	2.278	7,8	2.325	2,1
Pubb. amministrazione locale	1.082	1.179	9,0	1.182	0,2
Altro	588	618	5,0	648	4,9
TOTALI	18.960	20.440	7,8	21.170	3,6
% PAC sul totale	11,1	11,1	—	11,0	—
% PAL sul totale	5,7	5,8	—	5,6	—

Fonte: Elaborazioni del Dipartimento per la funzione pubblica - Servizio «Documentazione e Tecnologia» su dati Nomos Ricerche.

Nomos Ricerche considera come PAC, ai fini dell'indagine, tutti i Ministeri, le Aziende Autonome della Stato ed altri Enti pubblici non economici.

All'interno della PAL sono inseriti i Comuni, le USL, le Province e le Regioni.

Tav. 4 – Indicatori relativi alla spesa per le tecnologie dell'informazione per settori economici (1992)

SETTORI	Spesa EDP per addetto 1992 (in milioni di lire)	PC + Terminali per 100 addetti 1992
Industria	0,966	19,4
Distribuzione	0,714	12,5
Servizi	0,880	24,9
Banche	12,651	79,8
Assicurazioni + soc. finanz.	6,285	51,1
Pubblica amministrazione (PAC - PAL)	0,975	10,2

Fonte: Elaborazioni del Dipartimento per la funzione pubblica - Servizio «Documentazione e Tecnologia» su dati Nomos Ricerche.

Nomos Ricerche considera come PAC, ai fini dell'indagine, tutti i Ministeri, le Aziende Autonome della Stato ed altri Enti pubblici non economici.

All'interno della PAL sono inseriti i Comuni, le USL, le Province e le Regioni.

Tav. 5 - Distribuzione % delle spese nella PAL per le tecnologie dell'informazione per tipologia di enti
(Situazione al 31/12/1991)

ENTTI	% sul totale
Comuni	33
Aziende Municipalizzate	30
Sanità	17
Regioni	15
Province	5

Fonte: Elaborazioni del Dipartimento per la funzione pubblica - Servizio «Documentazione e Tecnologia» su dati Nomos Ricerche.

Tav. 6 - Distribuzione % delle spese nella PAC per le tecnologie dell'informazione nei ministeri
(Situazione al 31/12/1991)

AMMINISTRAZIONI	% sul totale
Presidenza del Consiglio dei Ministri(*)	2,49
Ministero degli Affari Esteri	0,61
Ministero dell'Agricoltura e Foreste	2,12
Ministero dell'Ambiente	(. .)
Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali	0,17
Ministero del Bilancio e P.E.	0,05
Ministero del Commercio Estero	0,02
Ministero della Difesa	16,03
Ministero delle Finanze	32,50
Ministero di Grazia e Giustizia	5,03
Ministero dell'Industria, Commercio, Artigianato	0,16
Ministero dell'Interno	12,77
Ministero dei Lavori Pubblici	0,16
Ministero del Lavoro e della P.S.	2,10
Ministero della Marina Mercantile	0,63
Ministero della Partecipazioni Statali	0,24
Ministero della Pubblica Istruzione	8,30
Ministero della Sanità	3,62
Ministero del Tesoro	11,17
Ministero dei Trasporti	1,80
Ministero del Turismo e dello Spettacolo	0,02
TOTALE . . .	100,00

(*) Compreso Consiglio di Stato, Corte dei Conti e Avvocatura Generale dello Stato.
(. .) = Ordine di grandezza non significativo.

Fonte: Elaborazioni del Dipartimento per la funzione pubblica - Servizio «Documentazione e Tecnologia» su dati del Provveditorato Generale dello Stato.

Tav. 7 – *Distribuzione delle spese per le tecnologie dell'informazione nelle aziende autonome*
(Situazione al 31/12/1991)

AZIENDE	% sul Totale
AIMA	3,55
ANAS	6,86
ASST	24,96
Cassa depositi e prestiti	6,12
Monopoli di Stato	19,55
Poste	38,97
TOTALE . . .	100,00

Fonte: Elaborazioni del Dipartimento per la funzione pubblica - Servizio «Documentazione e Tecnologia» - su dati del Provveditorato Generale dello Stato.

Tav. 8 – *Distribuzione % delle spese per le tecnologie dell'informazione negli enti pubblici non economici*
(Situazione al 31/12/1991)

ENTI	% sul Totale
ACI	6,11
CONI	0,94
ENASARCO	0,74
ENPAF	0,21
ENPALS	0,56
ENPAM	1,30
ENPAS	1,70
ENPEDEP	0,22
INAIL	31,38
INPDAI	0,87
INPS	51,22
ISCO	0,29
Istituto Superiore Sanità	0,77
ISTAT	3,69
TOTALE . . .	100,00

Fonte: Elaborazioni del Dipartimento per la funzione pubblica - Servizio «Documentazione e Tecnologia» - su dati del Provveditorato Generale dello Stato.

**Tav. 9 - Distribuzione per alcuni Stati
della quota di spese per le tecnologie dell'informazione
della pubblica amministrazione sul totale dei settori produttivi**
(Situazione al 31/12/1991)

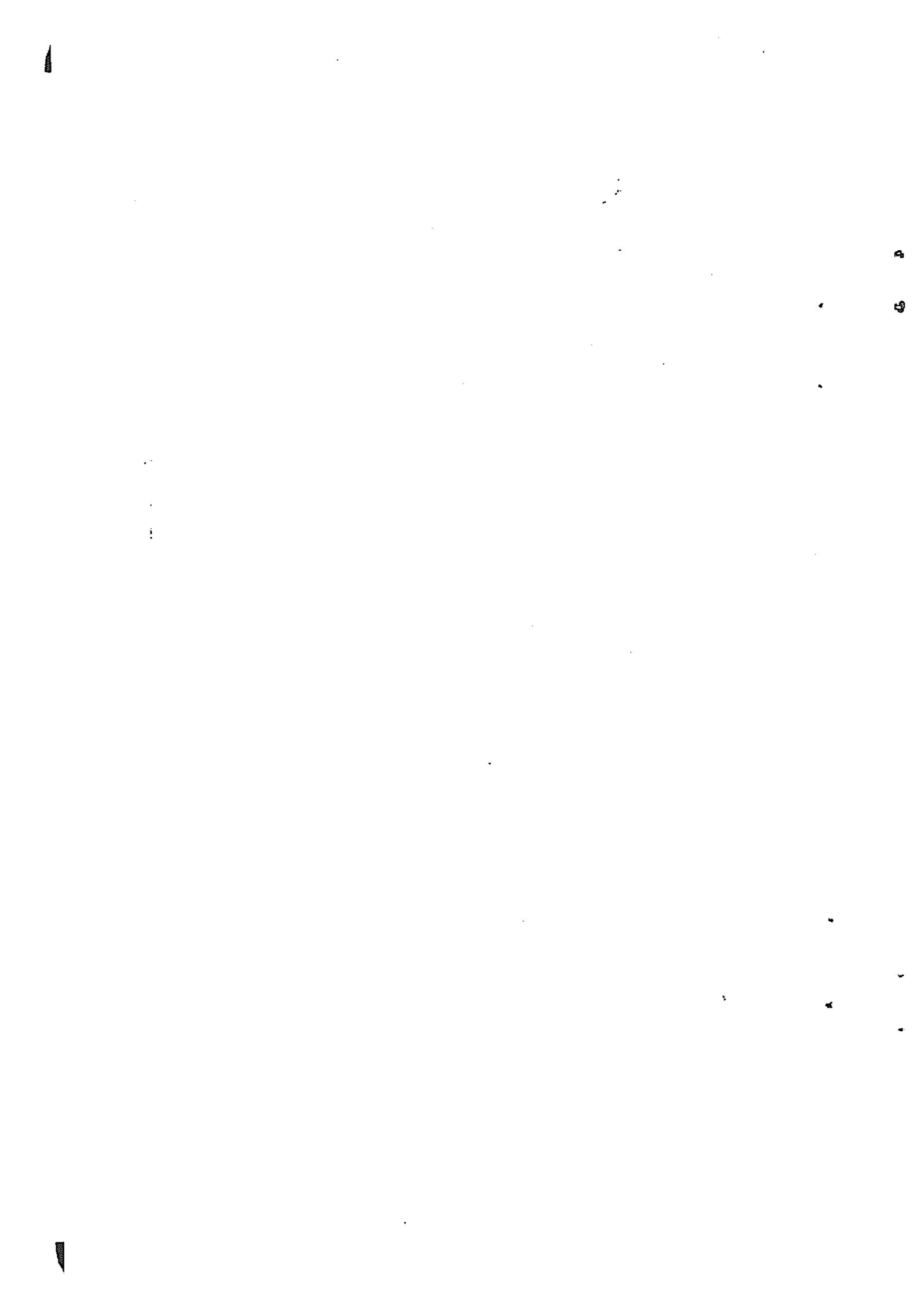
PAESI	% sul Totale
USA	29
Francia	20
Gran Bretagna	19,5
Italia	16,6
Media dei 5 maggiori paesi della Comunità	19

Fonte: Elaborazioni del Dipartimento per la funzione pubblica - Servizio «Documentazione e Tecnologia» - su dati Nomos Ricerche.

**Tav. 10 - Distribuzione % per alcuni Stati
delle spese per le tecnologie dell'informazione
nella pubblica amministrazione sul PIL**
(Situazione al 31/12/1991)

PAESI	% sul PIL
Gran Bretagna	0,236
Francia	0,231
Italia	0,163
Germania	0,124
Media comunità	0,185

Fonte: Elaborazioni del Dipartimento per la funzione pubblica - Servizio «Documentazione e Tecnologia» - su dati Nomos Ricerche.



APPENDICE n. 11

Le sedi delle amministrazioni pubbliche a Roma

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

1. Premessa

In una recente indagine («Rilevazione delle Sedi delle Istituzioni pubbliche», curata dall'Ufficio del programma per Roma capitale - febbraio 1993) sono state censite le sedi delle pubbliche amministrazioni a Roma. I dati vanno esaminati secondo tre ordini di questioni:

a) la localizzazione delle sedi rispetto alla qualità delle zone urbane di insediamento (centralità, valore delle aree, livello di servizi); b) i rapporti quantitativi fra dimensioni delle sedi e addetti (standards quantitativi, disaggregazione); c) l'accessibilità di carattere pubblico e privato (rapporto con il sistema dei trasporti; conflitti di flussi; aree di sosta-parcheggio).

2. La localizzazione delle sedi

Le sedi di istituzione pubblica sono polarizzate fondamentalmente in due aree: il centro storico (I circoscrizione) e la zona dell'EUR (XI e XII circoscrizione). In zone centrali o di prima periferia (II, III, XVII circoscrizione) si localizza circa il 15 per cento delle quantità complessive. Se si distribuiscono le amministrazioni pubbliche in quattro categorie principali (ministeri, organi costituzionali, enti pubblici, enti economici) si ottiene il seguente quadro.

La distribuzione dei ministeri è pressoché omogenea quantitativamente nei due ambiti (centro storico, EUR), ma v'è una significativa presenza in altre aree centrali. Molti dicasteri sono presenti o disarticolati nelle tre aree considerate; in particolare, il Ministero delle finanze con 38 sedi e il Ministero di grazia e giustizia con 21 sedi.

Gli organi costituzionali sono, in maggioranza, ubicati nel centro storico, ma insistono anche su altre aree (ad esempio, la Presidenza del Consiglio dei ministri, con 6 sedi su 24 nelle aree centrali, o la Corte dei conti, con la parte più consistente nella prima periferia).

Regione, Provincia e Comune sono disarticolate nei tre ambiti con diversa calibratura. La Regione ha una maggioranza di sedi nelle zone EUR e Portuense, il Comune e la Provincia nel centro storico e all'EUR.

Gli enti economici sono localizzati nel centro storico (Tav. 1)

Rispetto al valore delle aree, si può considerare che le sedi sono per lo più situate in zone di alta quotazione economica e a vocazione terziaria, per altro determinate dalle stesse sedi.

Poiché le sedi in affitto sono circa 251, per mq. 900 mila circa, l'impegno finanziario conseguente è notevole (Tav. 2).

A prima vista, non sembra che la presenza delle sedi nel centro storico e nelle aree centrali abbia determinato un significativo indotto di servizi specifici e generali. Il fenomeno è, invece, più avvertibile nella zona EUR.

La presenza di un doppio o triplo ordine di sedi della stessa istituzione comporta complessità nel sistema delle informazioni-comunicazioni, soprattutto nelle sedi che hanno settori operativi analoghi e differenziati per aree.

3. I rapporti quantitativi

Considerando una divisione fra sedi inferiori per dimensione a mq 1500 e superiori a questa quantità e chiamando, per semplicità, le prime sedi ridotte e le altre sedi estese, si nota:

a) per i ministeri, le sedi ridotte (91) hanno una quadratura media molto piccola (mq 649) incidendo per un terzo circa sul numero totale, mentre le sedi estese (139) hanno una media di quadratura già considerevole (mq 10.000 circa). La disaggregazione delle sedi ridotte ha il dato più significativo per il Ministero dei beni culturali: 27 sedi con una quadratura media di mq. 660, rispetto a 8 sedi estese (media mq 12.500). Il dato è approssimato poiché mancano nelle tabellazioni le sedi di biblioteche e musei afferenti, con le quali il numero delle sedi diventa di 65. Fenomeni di questo tipo comportano, per le sedi ridotte, un rapporto di occupazione (mq/addetti) del 26,6, mentre, per le sedi estese, è del 41,2. Si può notare, comunque, una disomogeneità di utilizzazione, caratterizzata da una forte penalizzazione delle sedi ridotte;

b) le sedi degli organismi costituzionali si articolano in ugual modo fra sedi ridotte (54) e sedi estese (62). In questo caso, il rapporto di occupazione privilegia le sedi ridotte (58,3) rispetto alle sedi estese (36,8);

c) per la Regione si ha una leggera predominanza di insediamenti estesi, per altro male collegati fra loro, con una distribuzione degli addetti completamente squilibrata. Si ha, infatti, per le sedi ridotte (8), un rapporto di occupazione di 6,9, mentre, per le sedi estese (11), si arriva a 90,7. È evidente il sovradimensionamento delle sedi estese;

d) la Provincia ha una maggioranza di sedi ridotte (10 su 15) e non ha particolari disomogeneità di distribuzione degli addetti;

e) il Comune ha una maggioranza di sedi ridotte, con una quadratura media di mq 440, mentre le sedi estese (41) hanno una quadratura media di mq 4000. Il rispettivo indice di occupazione è di 19,3 per le sedi ridotte e 34 per le sedi estese. La sperequazione d'uso è evidente;

f) gli enti economici non presentano particolari disequilibri.

4. L'accessibilità delle sedi

Un indicatore importante di funzionalità è dato dai flussi di traffico indotti dalle sedi.

I due principali insediamenti dei ministeri (centro storico e EUR) sono relativamente ben collegati tramite la linea B della Metropolitana (fermata Castro Pretorio-EUR Fermi). Rimane, però, non risolto il collegamento fra le sedi in altra localizzazione, rilevante parte dell'insieme (circa un sesto).

Il problema dello scarso collegamento pubblico è ancora più evidente per le sedi delle altre istituzioni, tutte meno concentrate e molto più diffuse nel territorio urbano. Nel caso del Comune, il fenomeno assume aspetti macroscopici: solo la concentrazione dell'EUR ha una accessibilità pubblica tollerabile, mentre il resto si deve riferire alla rete dei trasporti in superficie. Per la Regione, la sede del Consiglio è di avventurosa

accessibilità mediante mezzi pubblici. Ovviamente le cadenze degli orari provocano fenomeni complessi di sovraccarico delle linee di trasporto pubblico, soprattutto per le sedi localizzate nel centro storico.

Per quanto riguarda il trasporto privato, al di là dei problemi di viabilità, rilevanti nel centro e nella prima periferia, può essere significativo l'esame delle possibilità di sosta-parcheggio. Esaminando il dato per categorie, si nota:

a) per i ministeri la disponibilità di mq 220.000, pari a circa 9.000 posti macchina (considerato di mq 25), copre un settimo della popolazione di addetti (tralasciando le necessità degli utenti). Le sedi, estese o ridotte, non hanno spazi in superficie tali da far pensare a una possibile integrazione, e la capacità sotterranea è comunque molto limitata. Se ne deduce che i dintorni immediati sono pesantemente coinvolti dalla necessità di parcheggio, per almeno altri 20.000 posti macchina (ipotizzando che almeno una metà degli addetti non utilizzi mezzi propri). Tale situazione, in parte sostenibile (EUR), provoca disagi notevoli nel centro storico e nelle aree centrali. Unica eccezione è quella del Ministero degli esteri (XVII circoscrizione, Foro Italico) che dispone di circa 1000 posti macchina per i 2730 addetti. In altri casi, notevoli quantità di parcheggi non sono situate in prossimità delle zone di maggior frequentazione;

b) per quanto riguarda gli organi costituzionali, la dotazione di 820 posti macchina (mq 20.500) è largamente deficitaria e, data la localizzazione nel centro storico, non ha soluzioni in prossimità;

c) la Regione sembra dotata di 32 posti macchina (mq 800) su 3277 addetti. Il dato è talmente deficitario, che probabilmente manca qualche informazione;

d) la Provincia con 97 posti macchina su 1202 addetti, aumenta ancora la difficoltà di sosta nel centro storico;

e) il Comune ha 720 posti macchina (mq 18.000) su 6280 addetti. Si rileva qui, in aggiunta alle difficoltà nel centro storico, la mancata previsione di spazi adeguati nelle sedi decentrate;

f) gli enti economici presentano una situazione che non si discosta da quelle indicate.

Tav. 1 - Localizzazione in aree urbane delle sedi

		Centro storico	Aree centrali	EUR o altro	TOTALI
Ministeri	mq	559.722	243.135	690.383	1.493.240
	n. sedi	114	41	75	230
Organi costituzionali	mq	352.192	79.344	63.660	495.186
	n. sedi	57	14	45	116
Regione	mq	6.651	7.211	222.208	236.070
	n. sedi	6	3	10	19
Provincia	mq	13.811	270	15.361	29.442
	n. sedi	8	1	6	15
Comune	mq	90.139	3.680	97.985	191.804
	n. sedi	61	6	39	106
Enti economici	mq	15.418	—	—	15.418
	n. sedi	4	—	—	4
TOTALE	mq	1.037.933	333.630	1.089.597	2.461.160
	n. sedi	250	65	175	490

Tav. 2 - Sedì in proprietà e locazione

	Centro storico (I Circonscrizione)		Aree centrali (II, III, XVII Circonscrizione)		EUR o altro		TOTALI	
	Proprietà	Locazione	Proprietà	Locazione	Proprietà	Locazione	Proprietà	Locazione
Ministeri	355.700	204.002	168.321	74.814	35.910	339.473	874.931	618.309
Organi costituzionali	309.548	42.644	48.547	30.787	44.083	19.577	402.178	93.008
Regione	1.900	4.571	5.147	2.064	100.300	121.908	107.347	128.723
Provincia	7.140	6.671	—	270	11.976	3.385	19.116	10.326
Comune	82.962	7.177	2.276	1.404	46.447	51.538	131.685	60.119
Enti economici	5.446	9.972	—	—	—	—	5.446	9.972
TOTALE							1.540.703	92.045

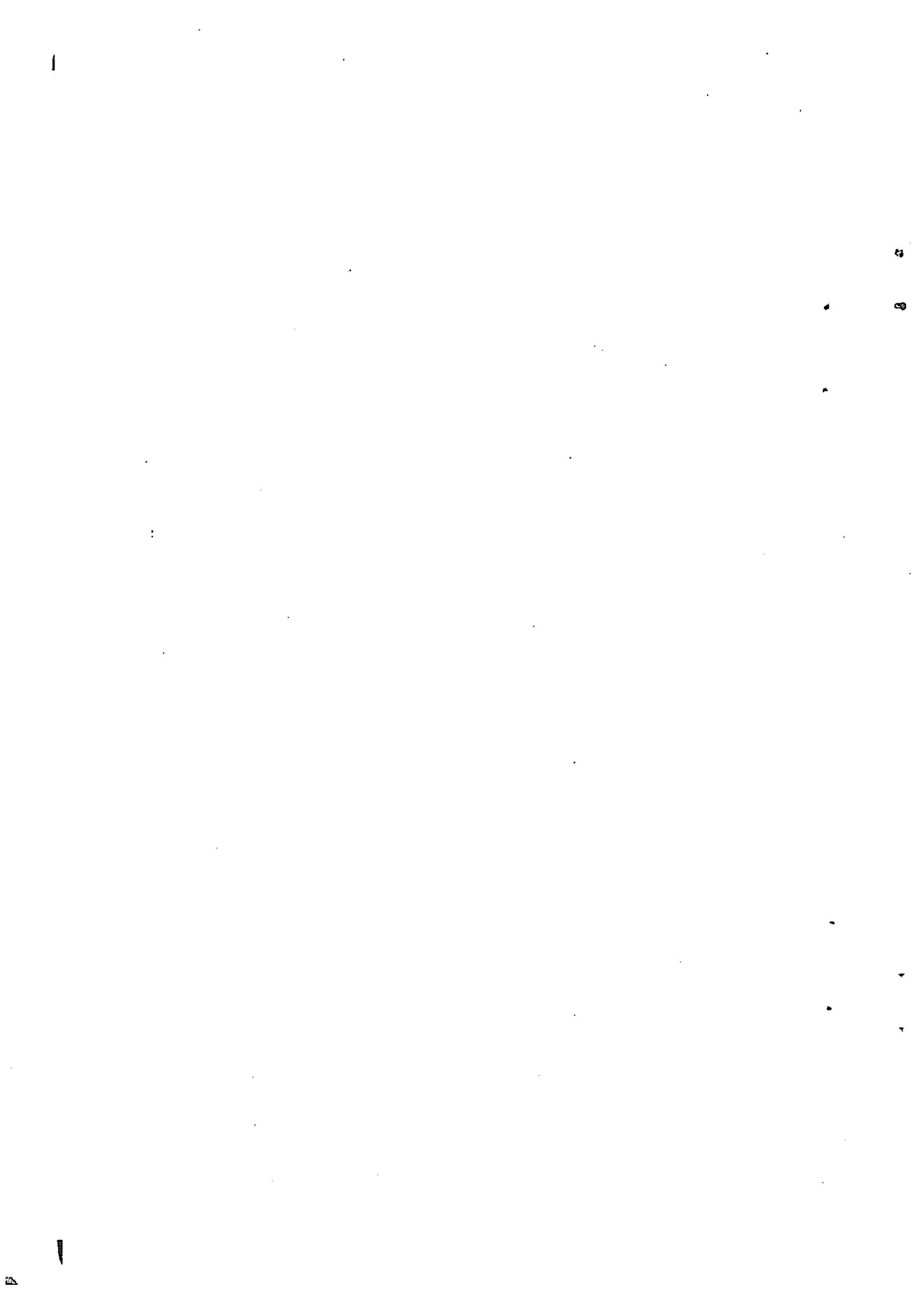
Nota: Del Ministero della difesa non si hanno dati. Per Organi costituzionali si intendono: Senato, Camera, Corte costituzionale, Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, Consiglio superiore della magistratura, Presidenza del consiglio dei ministri, Presidenza della Repubblica, Avvocatura generale dello Stato, Consiglio di Stato, Corte dei conti. Per enti economici si intendono: Cassa depositi e prestiti e Aima (Azienda autonoma di Stato per gli interventi nel mercato agricolo)

Tav. 3 - Articolazione delle sedì a dimensione ridotta e estesa

	Sedì fino a mq 1.500		mq/A	Sedì oltre mq. 1.500		mq/A	Addetti n.	mq/A	Totale addetti	Totale sedì
	mq	n. sedì		mq	n. sedì					
Ministeri	58.958	91	20,9	1.434.282	139	23,2	61.780	64.598	230	
Organi costituzionali	29.500	54	58,3	465.687	62	36,8	12.629	13.135	116	
Regione	5.015	8	6,9	231.055	11	90,7	2.546	3.277	19	
Provincia	5.335	10	23,2	24.107	5	24,8	972	1.202	15	
Comune	28.738	65	19,3	163.066	41	34,0	4.790	6.280	106	
Enti economici	1.807	2	19,4	13.611	2	18,0	758	851	4	
TOTALE sedì	129.353	230	22,0	2.331.808	260	—	83.576	89.343	490	

Tav. 4 - Spazi di sosta-parcheggio e addetti

	Addetti	mq	Posti macchina
Ministeri	64.598	220.000	8.800
Organi costituzionali	13.135	20.500	820
Regione	3.277	800	32
Provincia	1.202	2.420	97
Comuni	6.280	18.000	720
Enti economici	851	1.778	71
TOTALI . . .	89.343	263.500	10.540



APPENDICE n. 12

Le sequenze procedimentali



2

3

.

.

.

.

.

.



1. PROCEDIMENTO DI ACQUISTO DELLA CITTADINANZA

A. *Analisi del dato normativo*

La legge n. 91 del 1992 prevede tre tipi di procedimento per l'acquisto della cittadinanza:

1. Artt. 5-8. Acquisto della cittadinanza per matrimonio per il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano (che risieda legalmente da almeno sei mesi nel territorio della Repubblica o dopo tre anni dalla data del matrimonio).

2. Art. 9, comma 1. Acquisto della cittadinanza per naturalizzazione.

3. Art. 9, comma 2. Concessione della cittadinanza allo straniero che abbia reso eminenti servizi all'Italia.

1. *Acquisto della cittadinanza per matrimonio (artt. 5-8)*

Il procedimento di acquisto della cittadinanza per matrimonio ha inizio con istanza dell'interessato al sindaco del comune di residenza o alla competente autorità consolare. L'istanza viene trasmessa alla Prefettura, che compie le prime indagini informative ed invia gli atti alla Divisione cittadinanza della Direzione generale per l'amministrazione generale del Ministero dell'interno. Tale Divisione istruisce la procedura e verifica che non sussistano le cause ostative previste nell'art. 6, comma 1 (la norma nulla prevede circa le modalità di svolgimento dell'istruttoria; la verifica viene operata, in concreto, attraverso la richiesta di nulla-osta al Casellario giudiziale, al Dipartimento di Polizia ed al Ministero degli affari esteri). Ove la causa ostativa sia costituita da ragioni inerenti la sicurezza della Repubblica, occorre il parere conforme del Consiglio di Stato. Terminata positivamente l'istruttoria, il Ministro dell'interno emana il decreto di acquisto della cittadinanza.

Durata: 730 giorni

2. *Acquisto della cittadinanza per naturalizzazione (art. 9, comma 1)*

Il procedimento ha inizio con un'istanza dell'interessato presentata alla Prefettura, che, compiute le prime indagini informative tramite la Questura o il Comando dei Carabinieri, trasmette gli atti alla Divisione cittadinanza della Direzione generale per l'amministrazione generale del Ministero dell'interno. Terminata l'istruttoria (che prevede la richiesta di nulla-osta al Casellario giudiziale, al Dipartimento di Polizia ed al Ministero degli affari esteri) e sentito il Consiglio di Stato, gli atti sono trasmessi alla Presidenza della Repubblica, che emana il decreto di concessione della cittadinanza. Tale decreto non produce effetti qualora l'interessato non presti, entro sei mesi, giuramento di fedeltà alla Repubblica.

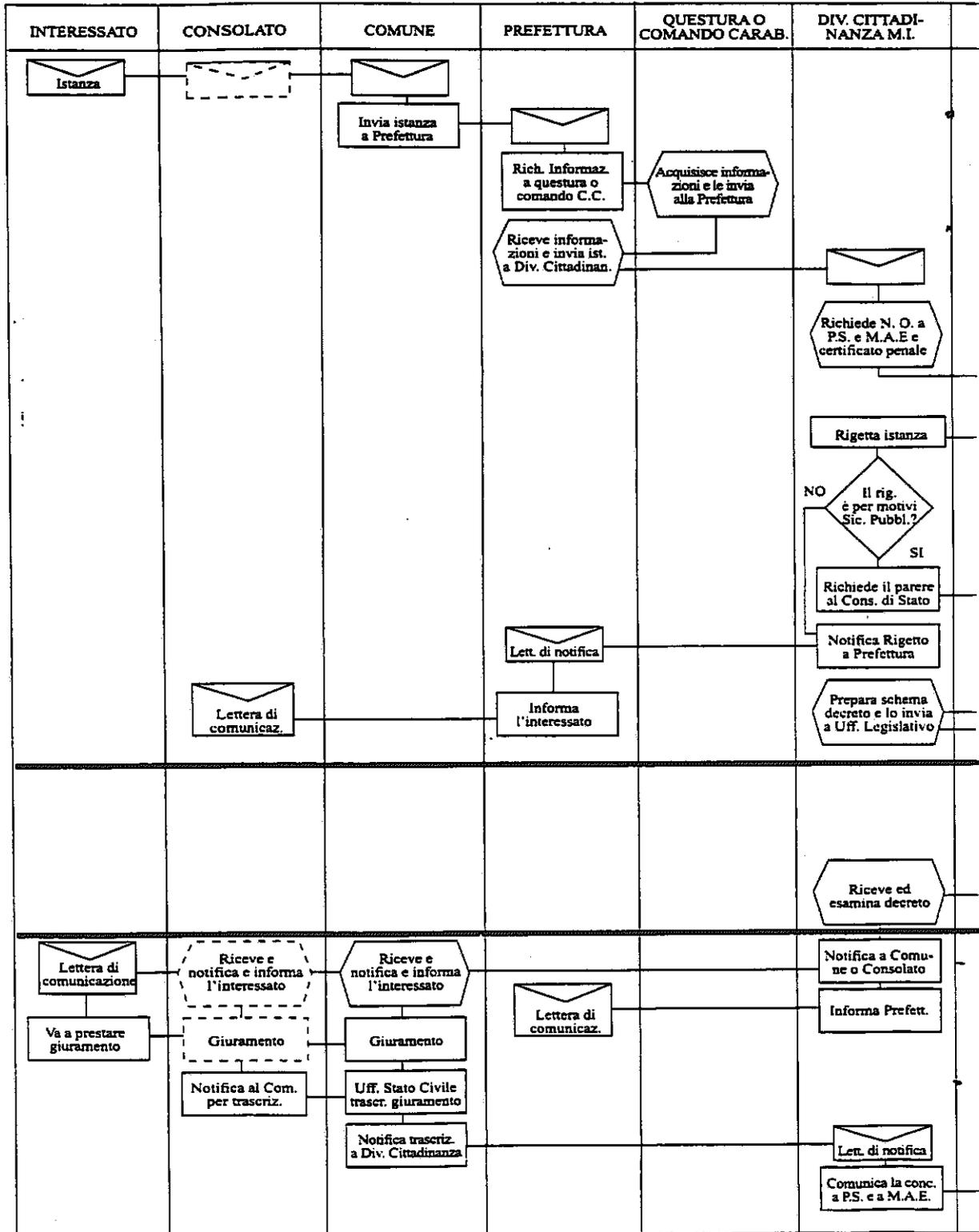
Durata: 730 giorni

3. *Concessione della cittadinanza allo straniero che abbia reso eminenti servizi all'Italia (art. 9, comma 2)*

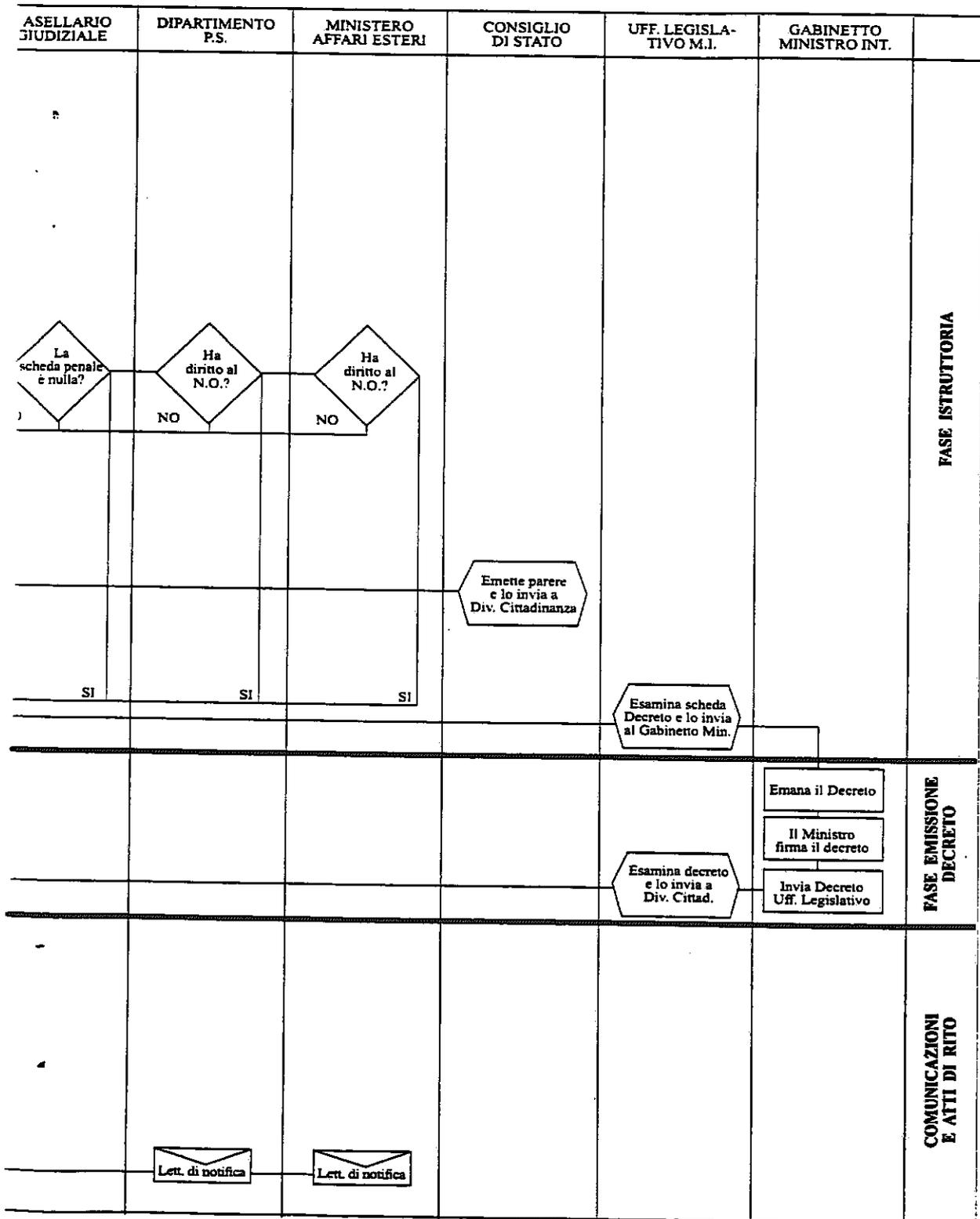
Il procedimento ha inizio con un'istanza dell'interessato presentata alla Prefettura, che la trasmette alla Divisione cittadinanza della Direzione generale per l'amministrazione generale del Ministero dell'interno. Terminata l'istruttoria, il Ministro dell'interno propone la concessione della cittadinanza di concerto con il Ministro degli affari esteri. Il Consiglio dei Ministri delibera la concessione e, sentito il Consiglio di Stato, il Presidente della Repubblica emana il decreto di concessione.

Durata: 730 giorni

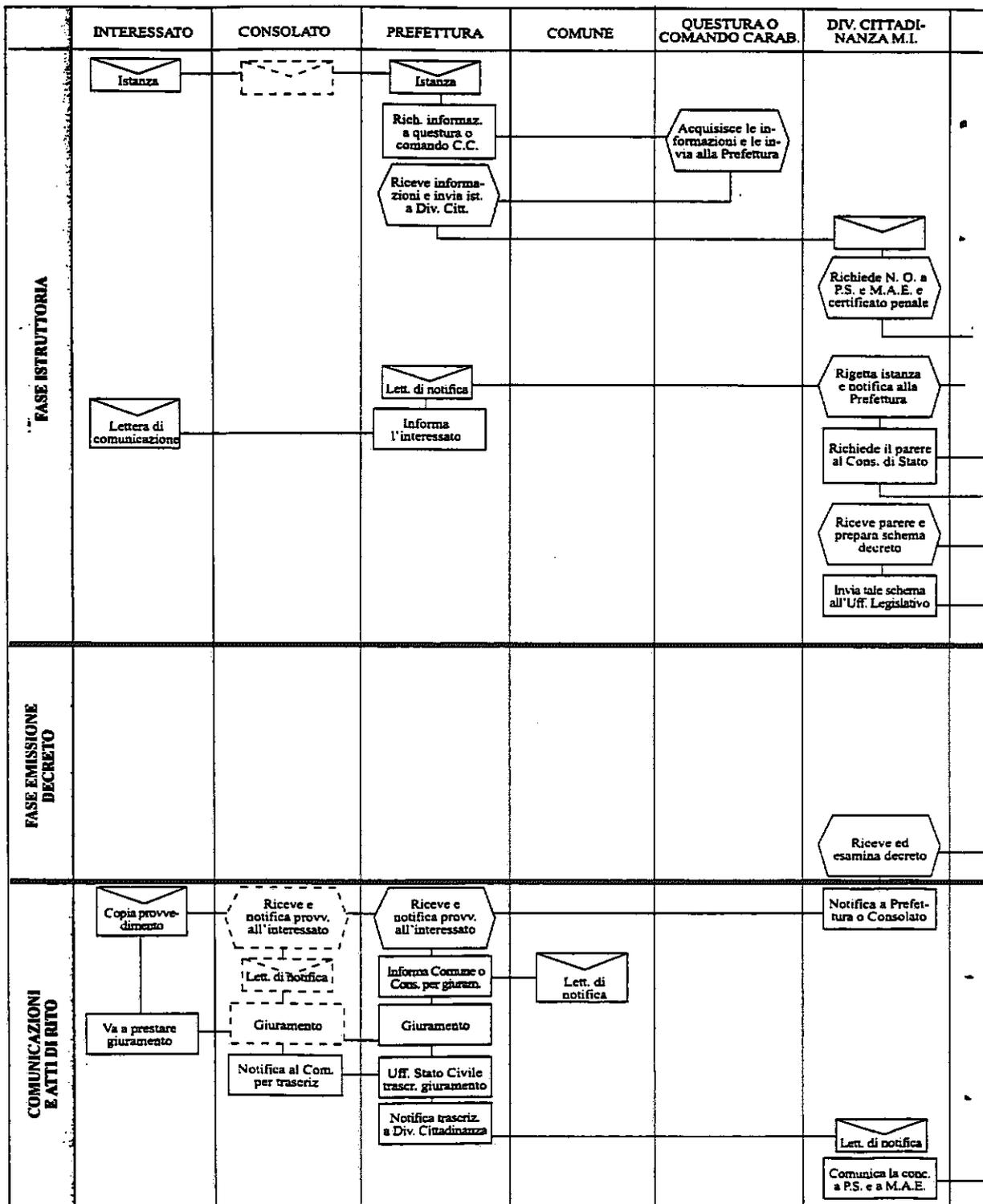
CONFERIMENTO CITTADINANZA ITALIANA EX ARTT. 5, 6, 7 E 8 L. 91/1992



Le sequenze procedurali

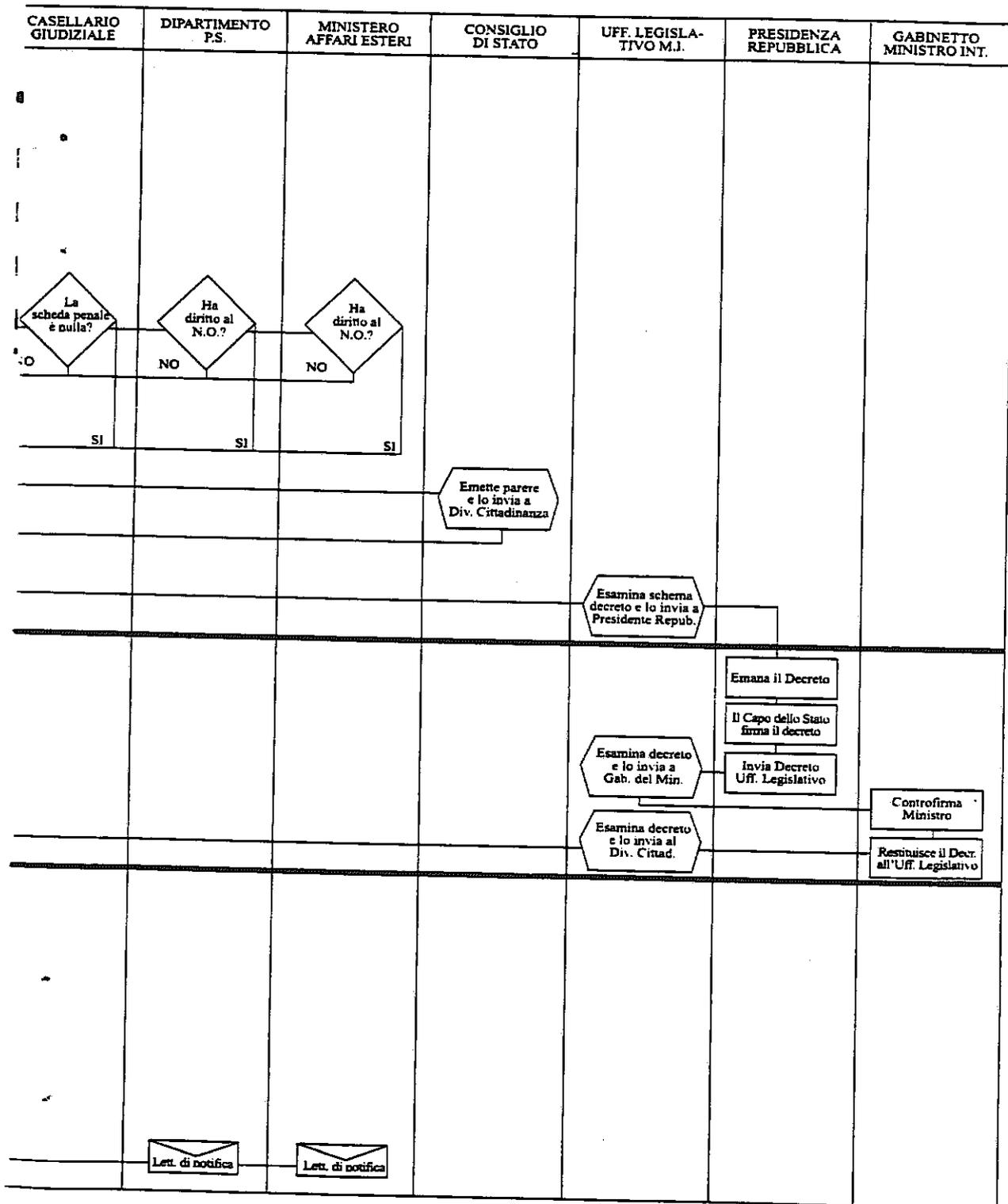


CONCESSIONE CITTADINANZA ITALIANA EX ART. 9 L. 91/1992



NOTA: L'art. 9, comma 2 della legge 91/1992 prevede il caso della concessione della cittadinanza italiana allo straniero che abbia reso eminenti servizi all'Italia. In tale ipotesi, la cittadinanza viene concessa con D.P.R., sentito il Consiglio di Stato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro degli Affari Esteri. La procedura vede dunque l'introduzione di due nuovi passaggi e cioè la deliberazione del Consiglio dei Ministri ed il concerto con il Ministro degli Affari Esteri.

Le sequenze procedurali



2. PROCEDIMENTI DI RICONOSCIMENTO DI PERSONE GIURIDICHE PRIVATE (art. 12 cod. civ.)

A. *Analisi del dato normativo*

I procedimenti di questo tipo sono svolti da più Ministeri, ciascuno dei quali competente quando i fini dell'ente che deve essere riconosciuto rientrano nella sfera di interessi attribuiti alla cura del Ministero stesso.

I procedimenti presentano, comunque, sulla base della descrizione normativa, la medesima struttura sequenziale, che appare, peraltro, relativamente semplice. Essa inizia, infatti, con una istanza dell'associazione interessata indirizzata al prefetto, il quale, se l'ente è destinato ad operare in ambito più ampio di quello provinciale, trasmette l'istanza stessa al Ministero competente. Quest'ultimo svolge una fase istruttoria, non disciplinata dalle norme, né sotto il profilo degli uffici che intervengono, né sotto quello dei criteri di valutazione, e, successivamente, invia gli atti al Consiglio di Stato, che emette un parere. Infine, il Ministero rigetta l'istanza oppure emana il decreto di riconoscimento della personalità giuridica, o il provvedimento di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto o di autorizzazione all'acquisto di beni immobili, accettazione di eredità o conseguimento di legati.

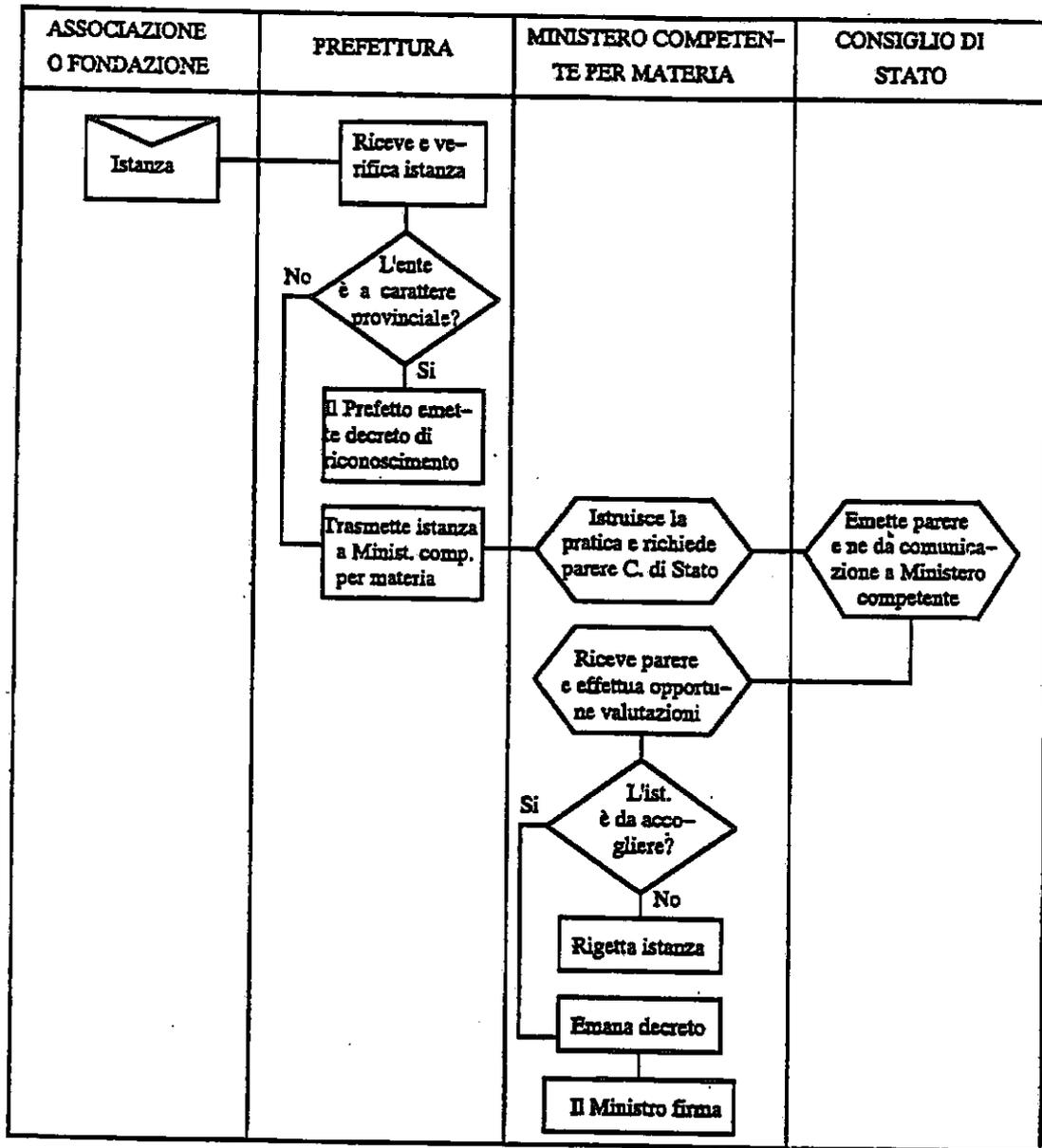
Gli elementi, appena indicati, della omogeneità dell'iter procedurale presso le diverse amministrazioni e della relativa semplicità strutturale, contrastano, però, con i dati ricavati attraverso un esame della documentazione predisposta dalle amministrazioni: da essa emerge, infatti, che

a) i tempi di svolgimento del procedimento sono molto diversi da una amministrazione all'altra (ciò — peraltro — dipende anche dal carico di lavoro di ciascun Ministero, determinato, a sua volta, dal numero di enti che chiedono il riconoscimento).

b) tali tempi sono, in generale, piuttosto lunghi.

Si tengano presenti i seguenti dati:

1. Ministero degli affari esteri	270 gg.
2. Ministero della difesa	32 gg.
3. Ministero dell'interno	730 gg.
4. Ministero dell'agricoltura	210 gg. e 120 gg.
5. Ministero del lavoro	180 gg.
6. Ministero della pubblica istruzione	180 gg. e 120 gg.
7. Ministero di grazia e giustizia	non rilevato



3. PROCEDIMENTO DI COLLAUDO DELLE OPERE PUBBLICHE

A. *Analisi del dato normativo*

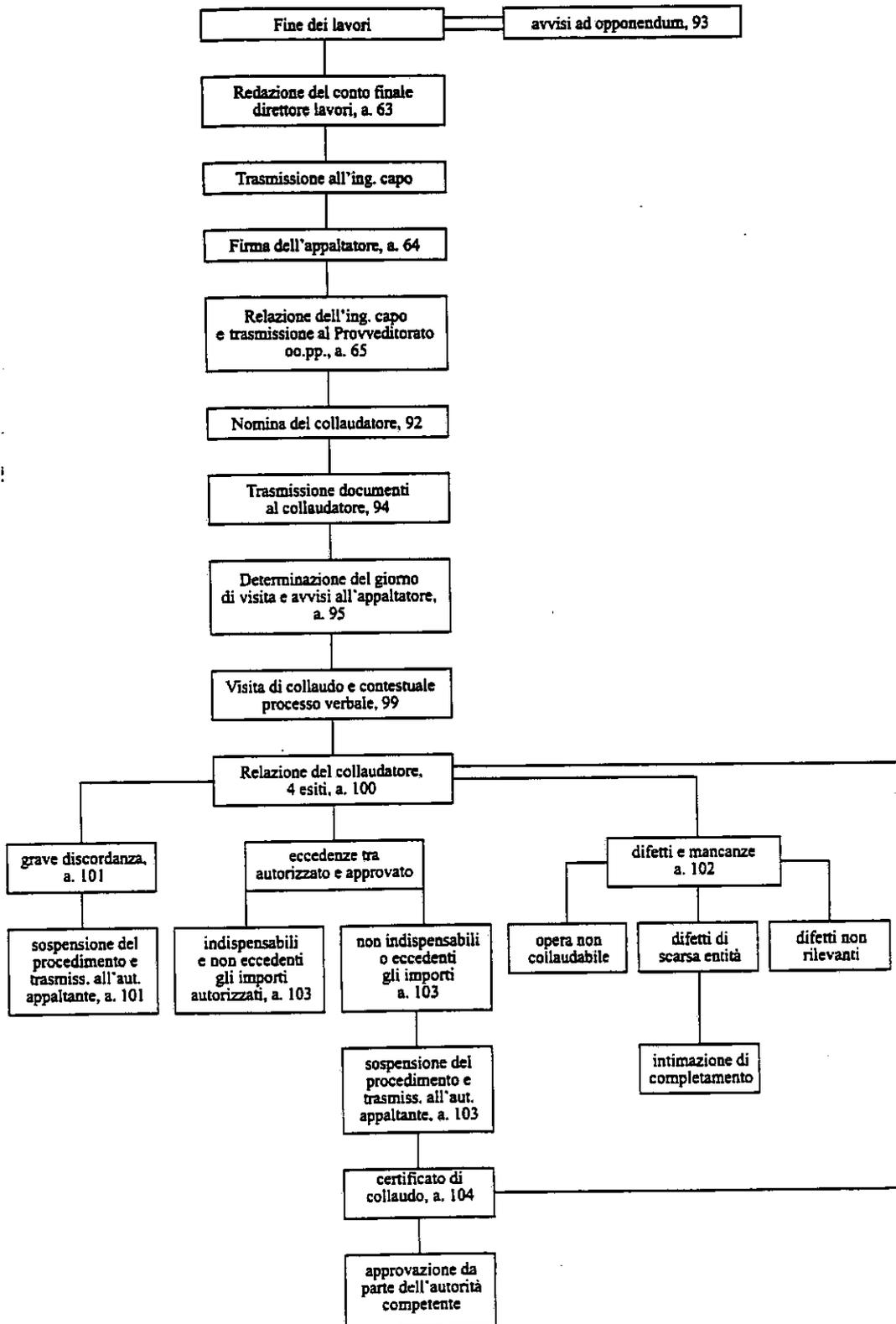
1. Riferimenti normativi: il procedimento di collaudo, previsto nell'art.360 della legge n. 2248 del 1865, è regolato nel Capo VI del Regolamento per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato, che sono nelle attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici (r.d. n. 350 del 1895). Rilevanti sono anche le norme contenute nella legge n. 741 del 1981 che stabilisce la sostituzione del certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione, rilasciato dal direttore dei lavori, per i lavori di importo non superiore ai 150 milioni di lire. Per i lavori che non eccedono il miliardo di lire, le amministrazioni appaltanti possono, discrezionalmente, sostituire il collaudo col certificato di regolare esecuzione. La legge n. 741 stabilisce, infine, che le operazioni di collaudo devono essere concluse entro sei mesi dalla data di ultimazione dei lavori (termine portato ad un anno per i lavori complessi); trascorso tale termine, l'appaltatore può chiedere lo svincolo della cauzione e proporre giudizio arbitrale od ordinario per le controversie nascenti dal contratto di appalto.

2. *Descrizione del procedimento*

Il procedimento di collaudo inizia, di fatto, con la conclusione dei lavori e con la redazione del conto finale da parte del direttore dei lavori. A lavori ultimati, l'amministrazione appaltante chiede alla Prefettura la pubblicazione degli avvisi *ad opponendum*; i risultati della pubblicazione vengono allegati al conto finale. Il conto finale (una sorta di cronaca del lavoro accompagnata dai documenti contabili) deve essere poi trasmesso all'ingegnere capo, il quale, acquisite le eventuali osservazioni e rimostranze dell'appaltatore, redige una relazione e la trasmette all'ente appaltante (es. provveditorato per le opere pubbliche, ministero dei lavori pubblici). A questo punto, interviene la nomina del collaudatore, o della commissione collaudatrice, da parte dell'ente appaltante, cui vengono trasmessi tutti i documenti necessari al collaudo (tassativamente indicati dal regolamento). Solo dopo aver ricevuto tutti i documenti il collaudatore può fissare il giorno della visita, notificandolo alla stazione appaltante affinché il direttore dei lavori la comunichi all'appaltatore e a tutti gli aventi diritto. La visita si svolge in contraddittorio con l'appaltatore, che ha l'obbligo di mettere a disposizione tutte le informazioni e gli strumenti necessari al collaudo. Viene redatto un processo verbale della visita, sulla base del quale il collaudatore redige una relazione dalla quale si evincono i quattro possibili esiti del collaudo: rilascio del certificato di collaudo; discordanze tra la contabilità e l'esecuzione (in caso di gravi discordanze il

procedimento viene sospeso e le decisioni rimesse all'ente appaltante); difetti e mancanze nella esecuzione (che danno luogo a diverse ipotesi); eccedenza su quanto fu autorizzato ed approvato (anche questo caso dà luogo a diverse ipotesi di conclusione del procedimento). Ultimate le operazioni di collaudo, il collaudatore rimetterà all'ente appaltante il certificato di collaudo (eventualmente rilasciato) insieme ai documenti tecnici, amministrativi e contabili. L'ente appaltante approva il certificato di collaudo e chiude il procedimento.

Appendice n. 12



4. PROCEDIMENTO DI LOTTIZZAZIONE URBANISTICA

A. *Analisi del dato normativo*

- Legge n. 1150 del 1942, art.28, modificato dall'art.8 legge n. 765 del 1967;
- Legge n. 47 del 1985, artt. 18 e 24
- Leggi regionali
- Circolare Ministro dei lavori pubblici del 28.10.1967 n. 3210

Per la descrizione delle fasi procedimentali occorre, in primo luogo, distinguere tra la lottizzazione ad iniziativa di parte e quella d'ufficio, ed, in secondo luogo, considerare che lo schema procedimentale presenta caratteristiche diverse da regione a regione in quanto si tratta di materia di competenza regionale.

Pur nella eterogeneità delle previsioni normative, gli schemi procedimentali fondamentali sono i seguenti:

1. *Ad iniziativa di parte*

a) I proprietari delle aree da lottizzare presentano al Comune apposita domanda, cui allegano il progetto di piano di lottizzazione e uno schema di convenzione ex art. 28 c.5 della legge n. 1150 del 1942;

b) il Comune trasmette, entro 60 giorni, il progetto di piano di lottizzazione alla Regione che può proporre osservazioni alle quali il Comune è tenuto a rispondere;

c) esame ed approvazione da parte del Consiglio comunale del progetto e dello schema di convenzione in base a procedure stabilite con norme regionali (ex art. 24 c.2 legge n. 47 del 1985);

d) approvazione da parte della Regione, solo in casi determinati. Tale approvazione (nulla osta ex art. 28) è necessaria:

- in relazione ad aree ed ambiti territoriali individuati dalla regione come di interesse regionale in sede di piano territoriale di coordinamento, oppure di apposita deliberazione;

- nell'ipotesi in cui la lottizzazione riguardi beni soggetti a vincolo paesaggistico in quanto le funzioni in materia di beni ambientali sono state trasferite alle Regioni ai sensi dell'art. 82 del DPR n. 616 del 1977;

e) rilascio del provvedimento definitivo di autorizzazione da parte del Consiglio comunale;

f) stipula della convenzione e trascrizione della stessa nei registri immobiliari.

2. D'ufficio

a) invito del Sindaco ai proprietari delle aree fabbricabili a presentare «entro congruo termine» un progetto di lottizzazione delle aree stesse;

b.1) se i proprietari presentano un progetto di piano di lottizzazione il Consiglio comunale lo approva, eventualmente modificandolo secondo proprie determinazioni discrezionali, previo nulla osta della Regione in casi determinati;

c.1) notificazione, tramite messo comunale, del progetto di piano approvato ai proprietari delle aree fabbricabili, con invito a dichiarare, entro 30 giorni, l'accettazione o il dissenso.

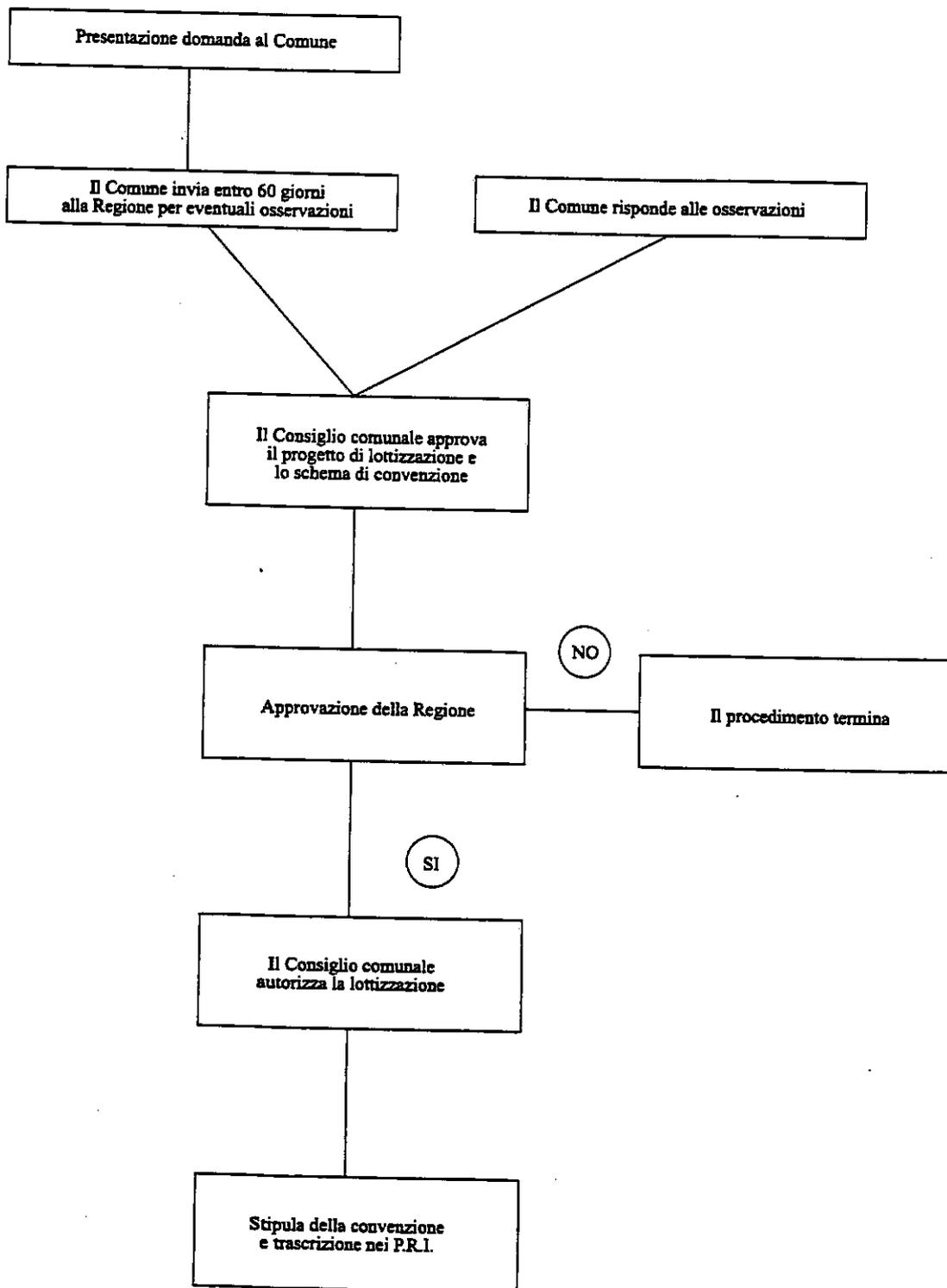
d.1) se il piano viene accettato, diviene esecutivo.

Se, invece, manca l'accettazione, il Sindaco ha facoltà di variare il piano di lottizzazione in conformità alle richieste degli interessati o, a sua scelta, procedere alla espropriazione.

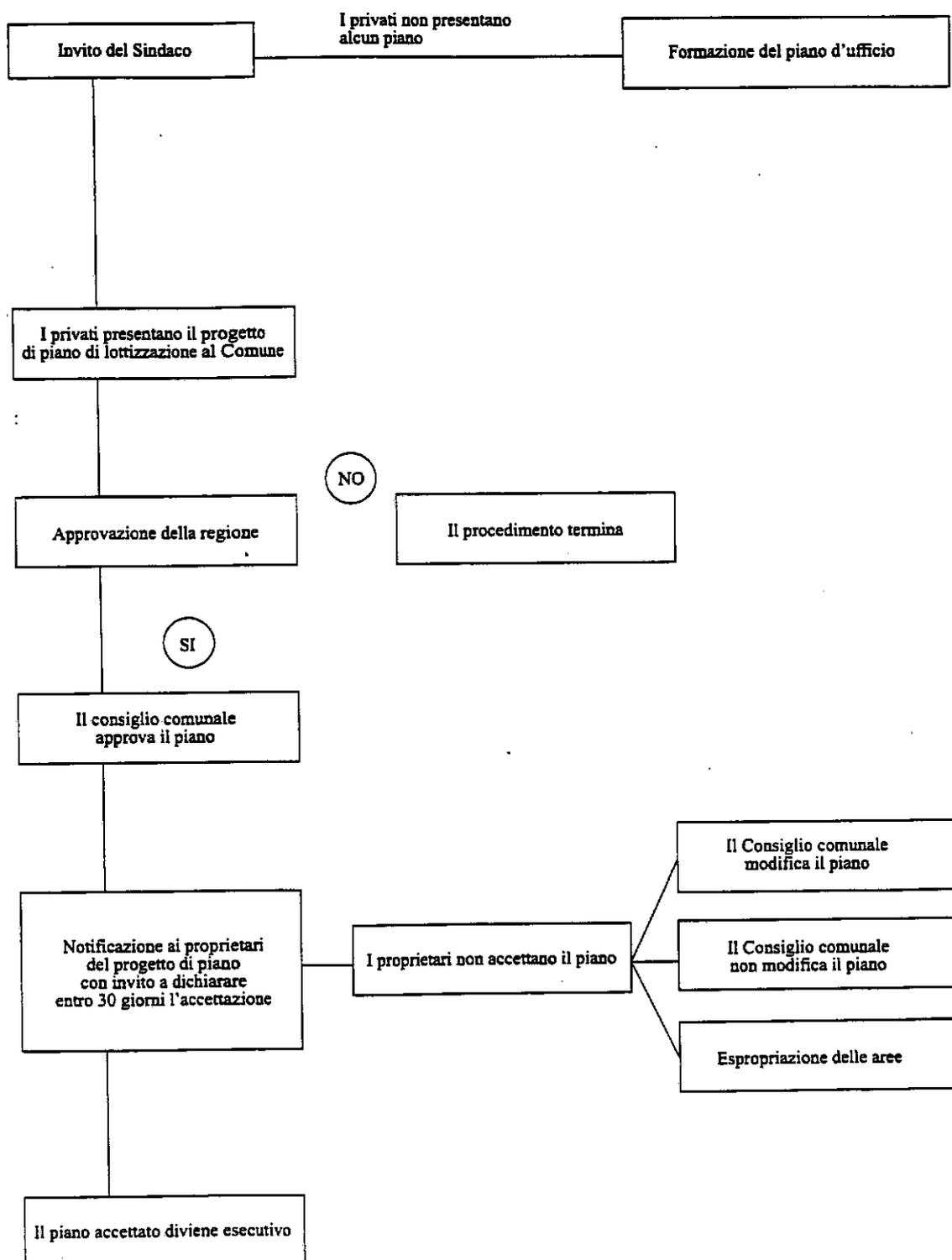
b.2) se i proprietari non provvedono, entro il termine prescritto, alla compilazione del piano, vi provvede il Sindaco d'ufficio.

Le sequenze procedurali

b, ad iniziativa di parte



b₂ d'ufficio



5. PROCEDIMENTO DI CONCORSO

A. *Analisi del dato normativo*

Si è preso a riferimento un procedimento-tipo di concorso pubblico, prescindendo dalla differenziazione normativa di talune amministrazioni; inoltre, non si è tenuto conto delle modalità di assunzione dei dirigenti, di categorie particolari, né di altre forme di reclutamento (ad es. legge n. 482 del 1968; legge n. 56 del 1987).

La rappresentazione grafica della procedura concorsuale, riportata nella pagina successiva, è una semplificazione delle sue principali fasi intermedie così come derivanti dalla normativa.

Lo schema indica come atto iniziale della procedura il decreto ministeriale che bandisce il concorso; si è ritenuto, infatti, di non inserire come atti iniziali la ricognizione delle vacanze in organico, l'esperimento della possibilità di mobilità, la richiesta e la definizione dei posti da mettere a concorso.

Considerando inoltre che, anche nel caso di indizione di concorsi unici — previsti dal recente decreto legislativo n. 29 del 1993 — la procedura rimarrebbe sostanzialmente invariata negli atti da compiere, cambiando solo, in alcuni casi, i soggetti, si è ritenuto di non presentare un'ulteriore schematizzazione di riferimento.

6. PROCEDIMENTO DI AUTORIZZAZIONE AL COMMERCIO, ALL'IMPIEGO, E AL TRASPORTO DI MATERIALI RADIOATTIVI ED ALL'ESERCIZIO DI PICCOLI IMPIANTI

Premessa

Complessivamente le procedure in esame danno luogo a 150-200 pratiche per anno, con una platea complessiva di utilizzatori di materiali radioattivi pari a circa 3000 soggetti.

L'amministrazione di riferimento è il Ministero dell'industria, Direzione generale delle fonti di energia e delle industrie di base, Divisione X.

Sono tuttora in corso di recepimento due direttive comunitarie (n. 386 del 1980 e n. 467 del 1984), sulla base della legge delega n. 212 del 1990.

La nuova normativa estenderà il campo delle autorizzazioni amministrative in materia di nucleare pacifico (produzione di radioisotopi, idoneità degli impianti di trattamento dei rifiuti, ecc.), dando luogo ad ulteriori necessità di controllo. Sul piano procedurale, le ipotesi di snellimento che verranno avanzate potranno essere vagliate ai fini di una possibile applicazione alla nuova normativa.

A. Analisi del dato normativo

Si farà riferimento in modo analitico alla procedura di rilascio del nulla osta al commercio di materiali radioattivi di cui alla cat. B (dPR n. 185 del 1964, art. 32) (1).

Un *iter* sostanzialmente identico a quello di seguito descritto caratterizza le procedure di autorizzazione all'impiego ed al trasporto di materiali radioattivi.

Un analogo concorso delle amministrazioni più direttamente implicate nelle procedure appena citate (oltre al Ministero dell'industria, quelli della sanità, del lavoro e dell'interno) si registra anche per l'autorizzazione all'esercizio di «piccoli impianti» ad uso produttivo o scientifico (dPR n. 185 del 1964, art. 55).

La normativa di riferimento essenziale ed alcune caratteristiche procedurali vengono sintetizzate nella tabella seguente.

(1) Alla medesima categoria viene inoltre assimilato il commercio dei materiali relativi alla categoria A (a minore pericolosità), nel caso di manipolazione degli imballaggi di trasporto.

Tav. 1 - Alcune caratteristiche di procedimenti relativi al nucleare pacifico

Procedura	Normativa	Ministeri	Organ. Tecnici	Controfirma	Tempi (gg.)
N.O. commercio	L. 1860/62 art. 4 dPR 185/64 art. 34 DM 26/10/66	Industria Sanità Lavoro Interno	Enea-Disp Ispesl/ISS Isp. Med. centr. VV.UU.	si si si	Regol. Rilev.01/92 L. 241/1990 875 700-730
Aut. all'impiego	L.1860/62 art. 13 DM 12/3/74	Industria Lavoro Sanità Agricoltura Pubbl. Istr.	Enea Disp Isp. Med. centr. Ispesl/ISS	si si (usi diag./terap.) si (usi agricoli) si (usi didattici)	755 480-540
Aut. trasporto	L.1860/62 art. 5	Industria Trasporti Mar. Mercant.	Enea Disp	si (vettori terr./aerei) si (vettori marittimi)	455 300-360
Aut. impianti	dPR 185/64 art. 55	Industria Sanità Lavoro Interno	Enea Disp Ispesl/ISS Isp. Med. centr. VV.UU.	no no no	1.435 ...

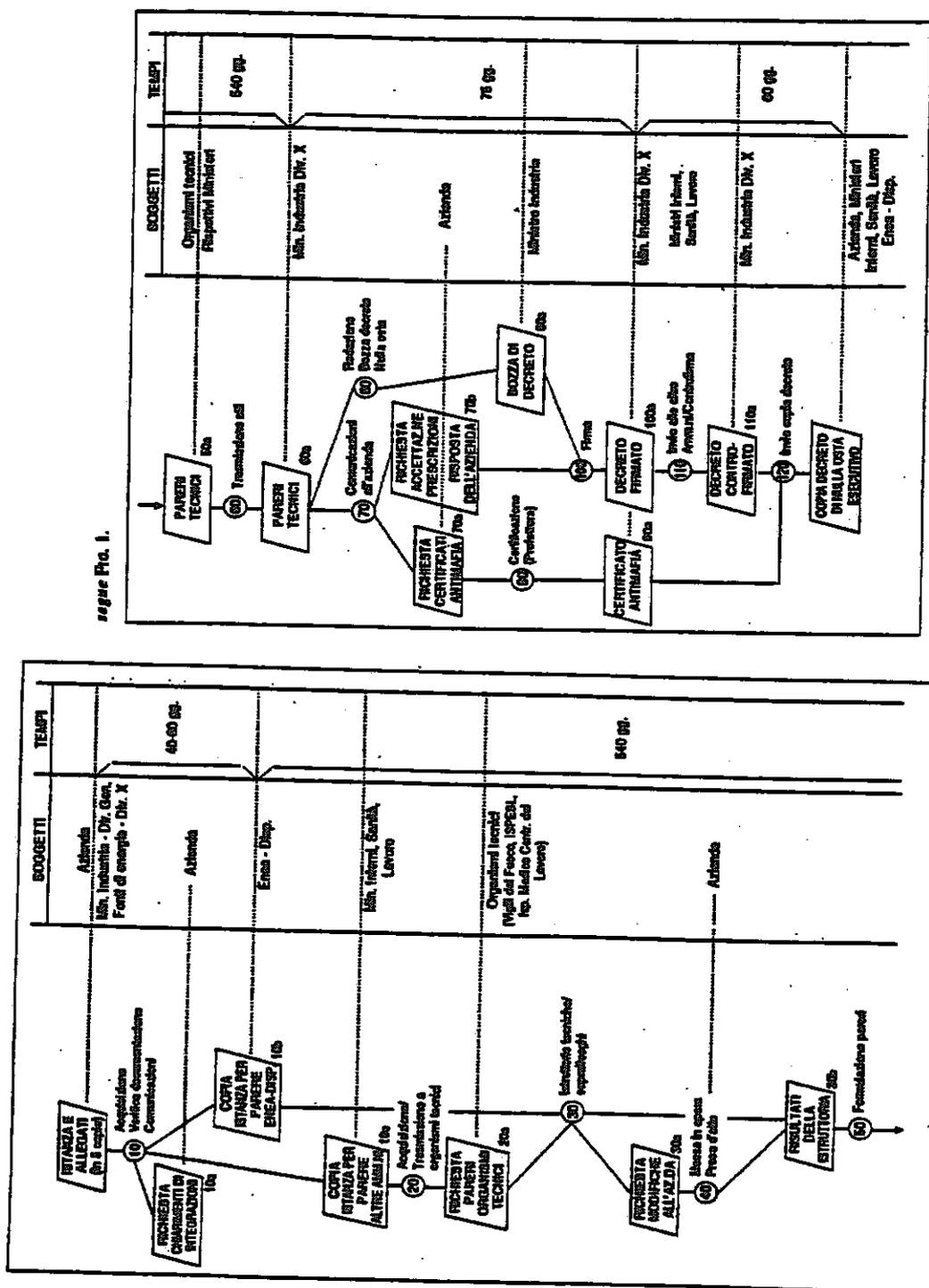


Fig. 1. Rilascio del nulla osta per il commercio di materiale radioattivo

Il flusso riporta i tempi rilevati dall'analisi sul campo effettuata nel gennaio 1992. Una sommaria verifica presso la Dir. Gen. Fonti di Energia, Div. X del Min. dell'Industria, consente di confermare la struttura procedurale riportata nel grafico.

Fonte: «Le procedure amministrative - Un'analisi economica», a cura di V. Lo Moro, Il Mulino, 1993

7. PROCEDIMENTO DI CONCESSIONE DI CREDITO AGEVOLATO PER IL COMMERCIO

A. *Analisi del dato normativo*

1. Il procedimento è regolato dalle seguenti fonti: legge n. 517 del 1975, «Credito agevolato al commercio»; legge 121 del 1987, «Interventi urgenti in tema di distribuzione commerciale ed ulteriori modifiche alla legge 10 ottobre 1975, n. 517 sulla disciplina del credito agevolato al commercio».

Gli interessati presentano un'istanza ad istituti di credito, i quali compiono una prima istruttoria e trasmettono la domanda di finanziamento, con richiesta di contributo, al Ministero dell'industria. L'amministrazione valuta i requisiti soggettivi del richiedente ed i requisiti oggettivi dell'investimento; in questa fase, sono previste anche verifiche tecniche ed ispezioni. La Divisione VII della Direzione generale del commercio interno e dei consumi industriali, competente per questa fase dell'istruttoria, trasmette le pratiche al *Comitato di gestione del fondo nazionale di promozione e sviluppo del commercio*, per il rilascio di un parere.

A norma dell'art. 6 della legge n. 517 del 1975, il Comitato svolge le seguenti funzioni: 1) stabilisce i termini entro i quali gli interessati dovranno presentare le domande di finanziamento; 2) riceve tutte le domande presentate dagli interessati per la concessione dei contributi, le quali devono essere inoltrate, con parere motivato, da parte degli istituti e delle aziende di credito, entro 120 giorni dalla presentazione delle stesse; 3) accerta le caratteristiche dei soggetti beneficiari di cui all'art. 1 della legge; 4) verifica la rispondenza dei singoli programmi di investimento alle finalità della legge, tenuti presenti, in particolare, i piani di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita predisposti dai comuni ed eventuali criteri di priorità per l'accoglimento delle richieste, indicati dalle regioni interessate; 5) propone la concessione dei contributi in conto interesse, che vengono assegnati e liquidati con decreto del Ministro dell'industria, compiuti gli accertamenti di cui al punto 3; 6) predispone eventuali schemi di convenzione tra gli istituti di credito e le regioni, al fine di stabilire, in particolare, il tasso di interesse che gli istituti medesimi si obbligano a praticare per i finanziamenti di cui alla legge stessa.

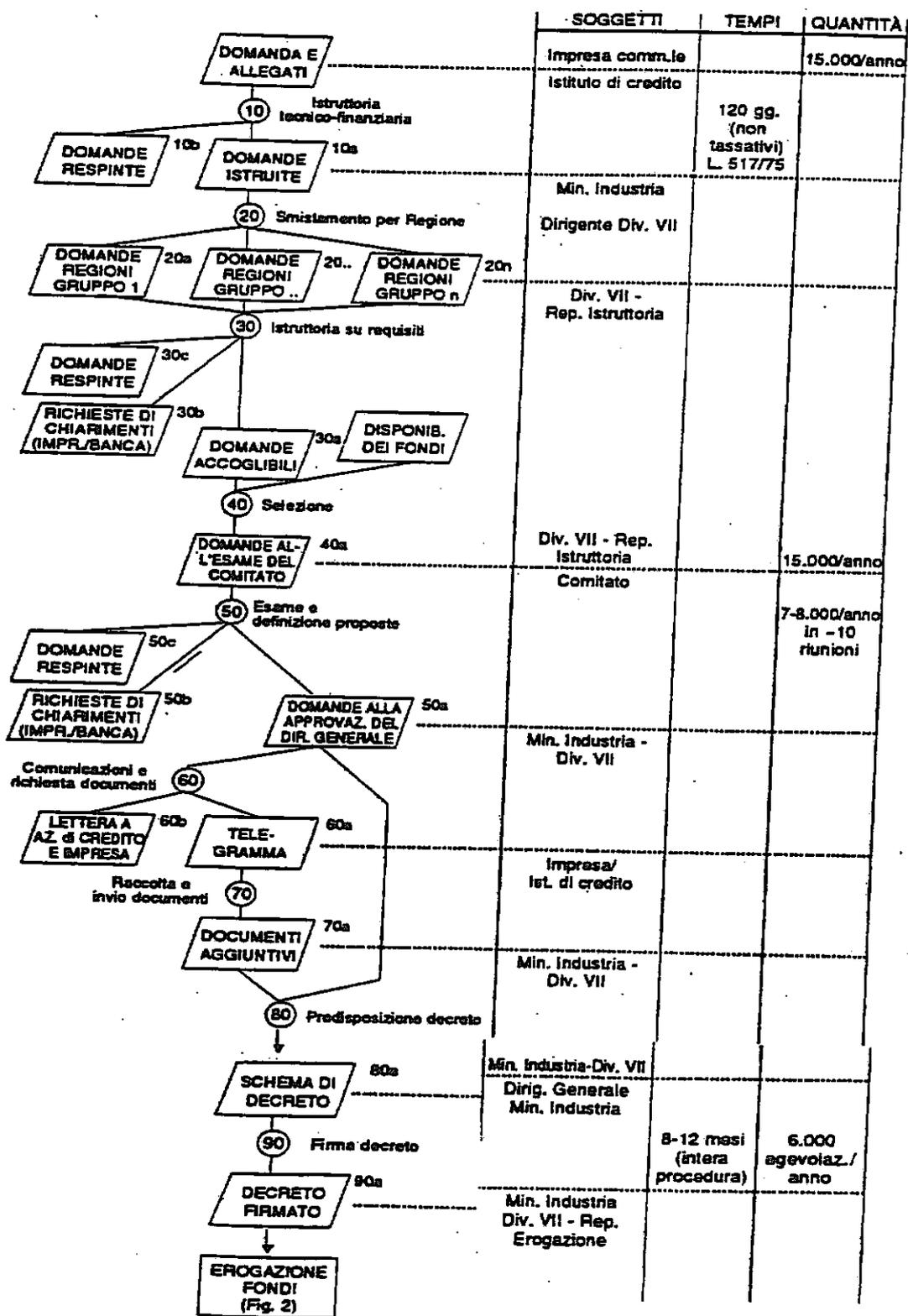
Il Comitato, presieduto dal Ministro dell'industria (o da un suo delegato), è composto da rappresentanti dei ministeri del bilancio, degli interventi straordinari nel Mezzogiorno, del lavoro, del tesoro, del turismo, delle regioni, degli istituti di credito, dell'Unioncamere, dei commercianti, della cooperazione, dei comuni.

Il parere del Comitato è obbligatorio.

Acquisito il parere, ed ulteriori documenti eventualmente richiesti agli istituti di credito, la Divisione VII della Direzione generale del commercio interno e dei consumi industriali predispone lo schema di decreto approvato poi dal Ministro.

Durata: L'intera procedura ha una durata di circa 8-12 mesi

Le sequenze procedurali



SOGGETTI	TEMPI	QUANTITÀ
Impresa comm.le Istituto di credito	120 gg. (non tassativi) L. 517/75	15.000/anno
Min. Industria Dirigente Div. VII		
Div. VII - Rep. Istruttoria		
Div. VII - Rep. Istruttoria Comitato		15.000/anno
Min. Industria - Div. VII		7-8.000/anno in -10 riunioni
Impresa/ Ist. di credito		
Min. Industria - Div. VII		
Min. Industria-Div. VII Dirig. Generale Min. Industria		
Min. Industria Div. VII - Rep. Erogazione	8-12 mesi (intera procedura)	6.000 agevolaz./ anno

8. PROCEDIMENTO DI RILASCIO DI CONCESSIONE PER LO SFRUTTAMENTO DI GIACIMENTI MINERARI DI INTERESSE NAZIONALE

A. *Analisi del dato normativo*

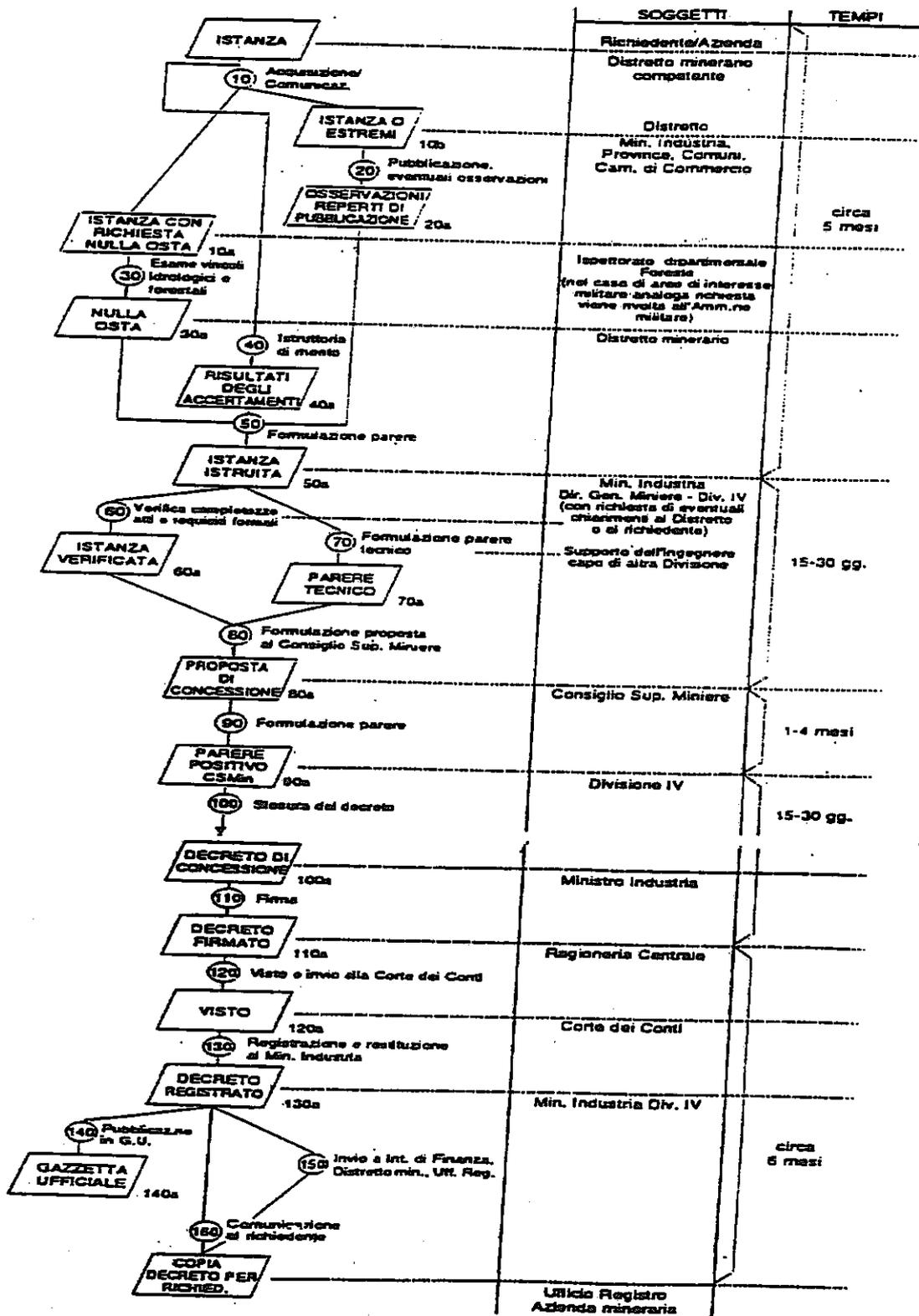
Il procedimento è regolato dalle seguenti fonti: r.d. n. 1443 del 1927, «Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione nelle miniere del Regno»; d.P.R. n. 620 del 1955, «Decentramento dei servizi del Ministero dell'industria e del commercio».

Esso è preceduto da una delibera del CIPE, nella quale vengono fissati gli indirizzi generali della politica nazionale nel settore minerario; a tale delibera segue un decreto del Ministro dell'industria, commercio e artigianato, volto ad individuare le aree «indiziate» (in generale e per minerali). In questi procedimenti si registra l'intervento del Consiglio superiore delle miniere, quale organismo consultivo del Ministro. Esso è composto da ben 34 membri, tra cui il Ministro dell'industria (o un suo delegato), che lo presiede, docenti universitari, rappresentanti degli industriali del settore, dell'ENI, dei ministeri dell'industria, dell'interno e dei trasporti, dell'ENEA, dei sindacati.

Alla determinazione delle aree c.d. «indiziate», segue il procedimento teso al rilascio di concessioni e di permessi di ricerca per lo sfruttamento di giacimenti minerari di interesse nazionale. Destinatari della concessione o del permesso sono soggetti privati o società ed aziende pubbliche che, intendendo ricercare o coltivare un giacimento minerario, presentino un adeguato progetto di sfruttamento. Il procedimento dura circa 15 o 16 mesi. Buona parte di questo tempo è assorbita dall'esame dei progetti, e dal rilascio del relativo parere, da parte del Consiglio superiore delle miniere.

Durata: 15-16 mesi

Le sequenze procedimentali



9. PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE NAZIONALE DI STRUMENTI METRICI DIVERSI DALLE BILANCE NON AUTOMATICHE

A. *Analisi del dato normativo*

1. r.d. 23 agosto 1890, «Approvazione del T.U. delle leggi sui pesi e sulle misure nel Regno d'Italia del 20 luglio 1890, n. 6991»;

r.d. 12 giugno 1902, n. 226, «Regolamento per la fabbricazione dei pesi e delle misure»;

d.m. 10 maggio 1988 (Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato), «Disposizioni sull'ammissione alla verifica metrica a titolo definitivo e provvisorio degli strumenti metrici»;

d.m. 18 maggio 1989 (Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato) «Modificazioni ed integrazioni al decreto ministeriale 10 maggio 1988».

L'art. 13 del r.d. n. 7088/1890 prescrive che, prima dell'immissione in commercio, gli strumenti metrici siano sottoposti a verifica (di conformità alle norme metrologiche).

A questa normativa generale si sono poi sovrapposte normative comunitarie specifiche per ciascun tipo di strumento. L'operatore può dunque optare per la normativa nazionale o per quella comunitaria, dovendo limitare nel primo caso la commercializzazione degli strumenti all'interno del Paese e potendo invece esportarli all'estero nel secondo caso.

Con il recepimento della direttiva CEE n. 384 del 1990 (attraverso il decreto legislativo n. 517/1992) si è invece provveduto ad armonizzare la legislazione dell'Italia a quella degli altri Stati membri per quanto concerne gli strumenti per pesare a funzionamento non automatico. Ossia, per questo settore, non è più opzionale l'applicazione della normativa comunitaria, dovendosi comunque applicare la stessa legge per le produzioni destinate al commercio interno e a quello internazionale.

La normativa nazionale resta dunque in vigore per tutti gli strumenti diversi dagli strumenti per pesare a funzionamento non automatico. Occorre tuttavia, per intendere l'ampiezza dell'armonizzazione della legislazione comunitaria, rilevare che il concetto di «strumento per pesare a funzionamento non automatico» si riferisce ad uno strumento per pesare che richiede l'intervento di un operatore durante la pesatura, ossia riguarda la maggioranza degli strumenti in uso.

La procedura che qui si esamina riguarda dunque l'approvazione di strumenti secondo la normativa nazionale. Le norme che la disciplinano sono gli artt. 6 e 7 del Regolamento tecnico del 1902 e i due decreti ministeriali richiamati.

2. La procedura

Il fabbricante presenta la domanda, volta ad ottenere l'ammissione alla verifica metrica, alla Direzione generale del commercio interno e dei consumi industriali del Ministero dell'industria - Divisione XII - Ufficio centrale metrico, tramite l'Ufficio provinciale metrico competente.

La domanda deve essere corredata di tutta la documentazione richiesta dai regolamenti, ivi compresa l'attestazione dell'esito positivo delle prove tecniche effettuate, alla presenza di un ispettore metrico, presso un laboratorio specializzato.

L'Ufficio provinciale metrico redige un rapporto sulle prove eseguite e trasmette tutta la documentazione, ivi compreso il prototipo dello strumento, all'Ufficio centrale metrico.

L'Ufficio centrale svolge un esame documentale e prove, limitate al funzionamento generale, sull'esemplare depositato. Redige quindi una relazione per la sottoposizione dell'istanza al parere del Comitato centrale metrico.

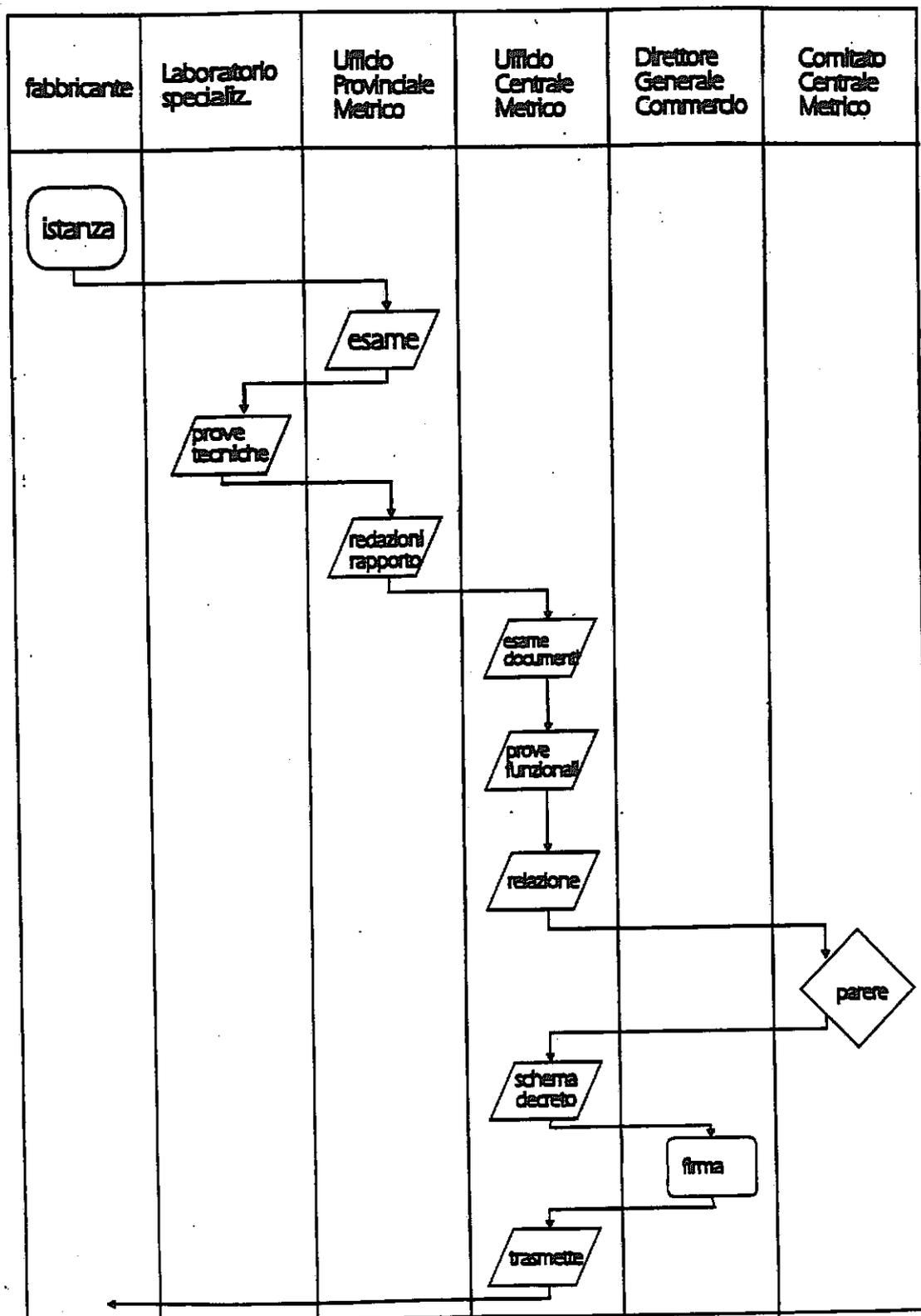
Una volta ottenuto il parere favorevole del Comitato centrale metrico, l'Ufficio centrale metrico prepara lo schema di decreto di approvazione che viene sottoposto alla firma del Direttore generale.

Durata:

I tempi medi per la definizione del procedimento risultano essere:

1. circa 30 gg. per l'effettuazione delle prove di conformità alla normativa tecnica;
2. circa 20 gg. dal momento in cui arriva la domanda all'Ufficio centrale metrico;
3. circa 30 gg. dalla riunione del Comitato centrale metrico che esprime il parere sull'emanazione del decreto.

Un margine di incertezza riguarda la fase precedente all'effettuazione delle prove, che si sostanzia in un accordo tra il fabbricante e l'ispettore metrico in relazione anche alla disponibilità del laboratorio individuato per le prove, e il lasso di tempo che può intercorrere tra la predisposizione della relazione per il Comitato e la riunione dello stesso. Il Comitato si riunisce infatti in media una volta ogni mese (o ogni 5 settimane), potendosi quindi arrivare a 50 giorni nella fase 2.



10. PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE DI MODELLI DI STRUMENTI METRICI IN BASE ALLA NORMATIVA CEE

A. Analisi del dato normativo

1. Decreto legislativo n. 517 del 1992: «Attuazione della direttiva CEE n. 384 del 1990 sull'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri in materia di strumenti per pesare a funzionamento non automatico».

Il certificato di conformità CE, necessario per l'immissione sul mercato degli strumenti per pesare non automatici, viene rilasciato dalla Direzione generale del commercio interno e dei consumi industriali, in quanto «organo notificato» alla Commissione e agli altri Stati membri secondo la procedura prevista dalla direttiva comunitaria n. 384 del 1990.

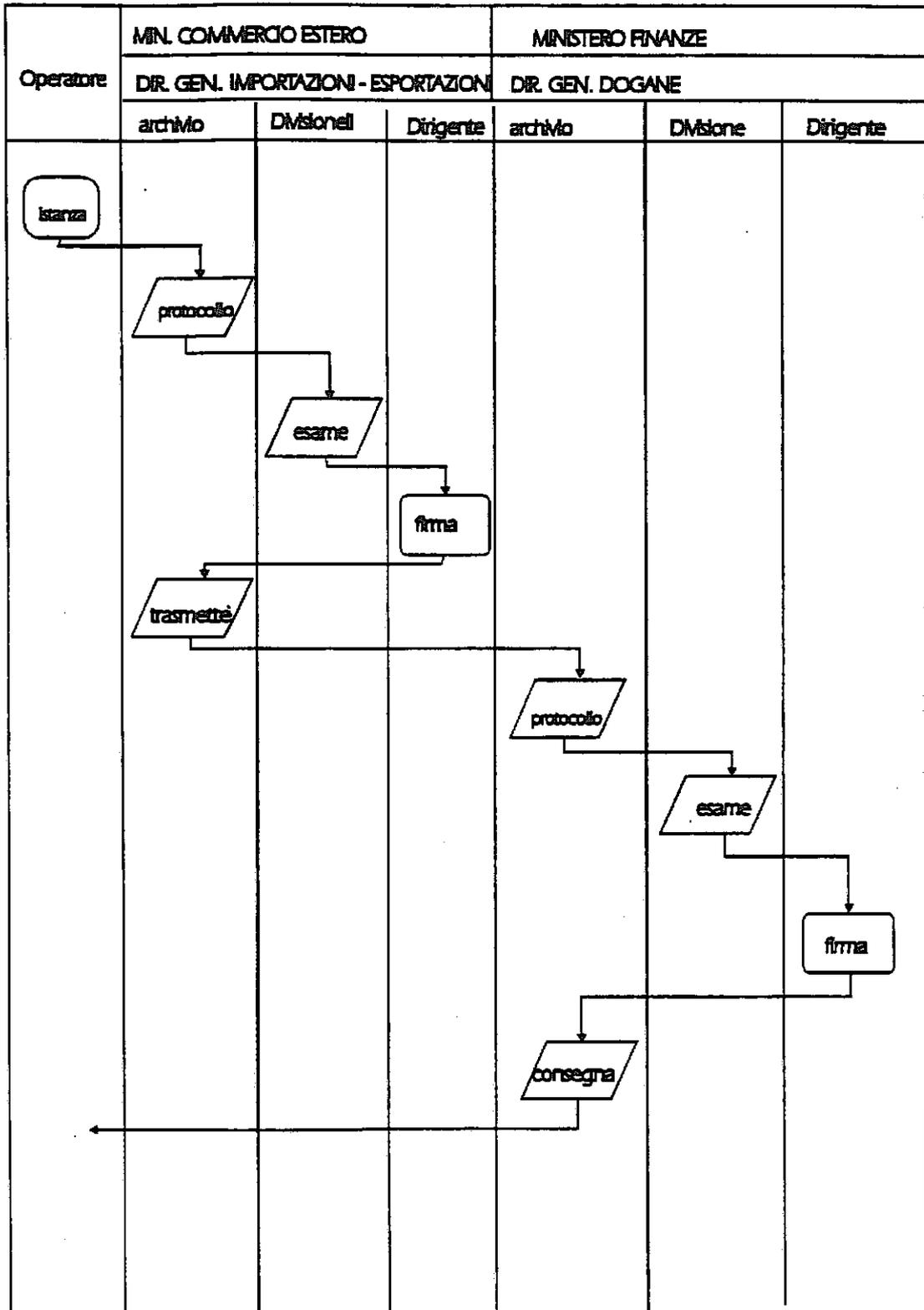
2. La procedura

Il fabbricante presenta istanza volta ad ottenere il certificato al Ministero dell'industria - Direzione generale del commercio interno e dei consumi industriali - Divisione XII - Ufficio centrale metrico, tramite l'Ufficio provinciale metrico corrispondente.

Alla domanda vanno allegati tutti i documenti previsti nel decreto legislativo n. 517 del 1992. L'ufficio provinciale metrico redige il rapporto delle prove eseguite, atte a dimostrare la sicurezza metrologica, effettuate secondo le norme EN 45501 (art. 4 d. lgs. 517).

In presenza di tale rapporto, l'Ufficio centrale metrico, che riceve la domanda completa insieme all'esemplare depositato, esegue soltanto un esame documentale e prove di funzionalità generale sullo strumento da approvare. Redige dunque una relazione per il Comitato centrale metrico.

Se il parere del Comitato centrale metrico è favorevole, viene predisposto il certificato che viene sottoposto alla firma del Direttore generale.



11. PROCEDIMENTO DI REGISTRAZIONE DEI PRESIDI SANITARI

A. *Analisi del dato normativo*

La fonte normativa italiana nel settore dei fitofarmaci è costituita dalla legge n. 283 del 1962, modificata dalla legge n. 441 del 1963 e dal d.P.R. n. 1255 del 1968. In particolare, il regolamento n. 1255 del 1968, che reca la disciplina della procedura di autorizzazione e di registrazione dei fitofarmaci, prevede:

- l'autorizzazione alla produzione di un fitofarmaco e la sua registrazione con decreto del Ministro della sanità;
- l'acquisizione obbligatoria, ai fini della emanazione del decreto di registrazione, della valutazione di una Commissione consultiva per i fitofarmaci, i cui componenti sono designati tra gli esperti del Ministero della sanità, del Ministero dell'agricoltura, del Ministero dell'industria, del Ministero del lavoro, del Ministero delle finanze, dell'Istituto superiore di sanità, di Università ed Istituti di ricerca e sperimentazione;
- la documentazione tecnico-scientifica necessaria per la richiesta della registrazione, aggiornata ora con circolare del Ministero della sanità 3 settembre 1990 n. 20, in anticipazione delle disposizioni recate dalla direttiva CEE n. 414 del 1991;
- la classificazione tossicologica dei fitofarmaci, nonché i requisiti di etichettatura ed imballaggio.

Dopo l'entrata in vigore della legge n. 241 del 1990, il Ministero della sanità ha emanato il d.P.R. n. 300 del 1992, in attuazione di quanto prescritto dall'art.19 della legge stessa, includendo erroneamente - anche in violazione di quanto prescritto dall'art. 16, comma 3 e dall'art.17, comma 2 della legge n. 241 del 1990 - la produzione e commercializzazione dei fitofarmaci tra le attività cui può darsi inizio, una volta trascorsi 180 giorni dalla data di ricevimento della domanda da parte dell'organo competente, qualora l'amministrazione non concluda il procedimento di autorizzazione e registrazione.

Quanto alla normativa comunitaria, la CEE ha emanato in questa materia la direttiva n. 414 del 1991, che deve essere recepita nel nostro ordinamento entro il 25 luglio 1993. Il procedimento regolato dalle norme italiane andrà ridisegnato ed in parte rivisto.

Descrizione del flusso
Ministero della sanità
Direzione generale dell'igiene degli alimenti e nutrizione
Divisione V - Presidi sanitari

Fase A Presso la direzione della Divisione V

- A1 .a ricezione domanda
.b archiviazione
- A2 suddivisione domande in base all'oggetto e assegnazione pratiche ai funzionari responsabili
- A3 esame formale della domanda secondo direttive Ministero sanità emanate con periodicità pluriennale e non raccordate con disposizioni degli altri organi
variazioni amministrative di registrazioni già autorizzate
verifica condizioni di ammissibilità:
 - .a positiva (10 gg.): segue fase A4;
 - .b accettazione condizionata della domanda:
richiesta documentazione integrativa (10 gg.)
attesa ricevimento nuova documentazione (30 gg.);
 - .c negativa (10 gg.): rigetto domanda;
comunicazione alla ditta
- A4 esame tecnico delle domande
 - .a principio attivo noto
esame delle informazioni mediche e controllo informazioni e denunce provenienti dagli organi territoriali di controllo:
 - .1 verifica positiva (50 gg.): fase A5;
 - .2a accettazione condizionata della domanda:
richiesta documentazione integrativa (50 gg.);
 - .2b attesa documentazione integrativa (30 gg.);
 - .3a verifica negativa: rigetto domanda (50 gg.);
 - .3b comunicazione alla ditta
 - .b principio attivo nuovo
esame indagini tossicologiche e chimiche:
(come in A4.a.1,2,3)
 - .c variazione tecnica di registrazione già effettuata: (come in A4.a.1,2,3)
- A5 selezione domande in base alla lista di attesa
redazione di un modello che evidenzia le scadenze domande
- A6 .a raccolta dei dati e della documentazione, inoltre alla segreteria della commissione (7 gg.)
.b comunicazione alla ditta

Fase B *Presso la Commissione e la Divisione V*

B1 convocazione da parte della segreteria della riunione sottogruppo sanità (7-15 gg.)

B2 *presso il sottogruppo sanità:*

.a esame documentazione (90 gg.)

.b emissione parere

.1a parere favorevole

.1b trasmissione parere alla segreteria della commissione

.1c convocazione riunione sottogruppo agricoltura (7 gg.)

.2a parere sfavorevole

.2b restituisce documentazione funzionario tecnico (rinvio punto A.4.a.3)

.3a richiesta integrazione prove o documentazione

restituisce documentazione funzionario tecnico

.3b comunicazione alla ditta

.3c attesa delle ulteriori prove sperimentali (30-900 gg.)

.3d trasmissione atti alla commissione

B3 *presso il sottogruppo agricoltura*

.a esame documentazione (90 gg.)

.b emissione parere

.1 parere favorevole

trasmissione parere alla segreteria per convocazione della Commissione plenaria

.2a parere sfavorevole

.2b restituisce documentazione funzionario tecnico

.2c comunicazione alla ditta

.3a richiesta di integrazione prove o documentazione

.3b trasmissione atti al funzionario tecnico

.3c attesa ricevimento ulteriori prove sperimentali (30-600 gg.)

.3d trasmissione atti alla Commissione

B4 *presso la Commissione plenaria*

.a raccolta da parte della segreteria pareri sottogruppo sanità e sottogruppo agricoltura

convocazione riunione della Commissione plenaria (7-15 gg.)

.b esame pareri dei sottogruppi (15 gg.)

.c emissione parere

.d trasmissione parere positivo al dir. della Div. V

Fase C *Presso la direzione della Divisione*

C1 ricezione parere Commissione plenaria

C2 comunicazione ditta e richiesta atti finali (30 gg.)

C3 predisposizione decreto di registrazione (30 gg.)

attesa firma decreto di registrazione (7-15 gg)

C4 notifica alla sola regione interessata e al titolare della registrazione comunicazione al Ministero di grazia e giustizia per pubblicazione su G.U.

C5 inserimento fitofarmaco registrato in banca dati esclusivamente interna

C6 dal 25/7/1993 notifica quadrimestrale alla Cee

Fase D *Presso gli organi territoriali*

D1 trasmissione da parte delle regioni delle comunicazioni relative ai fitofarmaci registrati alle Usl e all'Assessorato agricoltura

D2 controllo Usl - servizi di igiene pubblica - sorveglianza igienico-alimentare (*) (dati destinati al controllo A.4)

D3 controllo Usl - servizi di igiene pubblica - sorveglianza ambientale (*) (dati destinati al controllo A4) non attivo

D4 Controllo Assessorato regionale agricoltura (*) (dati destinati al controllo A4) (v. nota)

(*) Con decreto legislativo n. 536 del 1992, è stato istituito, presso il Ministero dell'agricoltura, il Servizio fitosanitario nazionale, che si articola in un servizio centrale e in servizi fitosanitari regionali.

12. PROCEDIMENTO DI RILASCIO DEL CERTIFICATO ALL'ESPORTAZIONE DI PRODOTTI AGRICOLI

Premessa

La complessa procedura per l'autorizzazione all'esportazione di prodotti agricoli è stata esaminata nei dettagli dalla Commissione tecnica per l'analisi dei maggiori costi gravanti sulle esportazioni italiane (v. Relazione finale, parte III, ottobre 1991).

Si prende qui in considerazione solo la prima fase, l'emissione del certificato, che è quella in cui è previsto un concerto che appare eliminabile.

C'è da rilevare che la procedura è comunque molto snella, esaurendosi in pochi giorni, ma che, data la natura del certificato, che è un titolo a tutti gli effetti (circolazione, transazioni commerciali, ecc.), anche pochissimi giorni di ritardo sono significativi.

A. Analisi del dato normativo

Il d.l. n. 947 del 1969 (convertito nella legge n. 23 del 1970) prevede che il certificato in esame venga rilasciato dal Ministero delle finanze, d'intesa con il Ministero del commercio con l'estero. Ciò nella concezione «ante Unione doganale» che il Ministero del commercio con l'estero non potesse dare istruzioni alle dogane. La situazione si è in realtà ribaltata. Il certificato è una autorizzazione (e obbligo contemporaneamente) che viene rilasciata ad una persona fisica o giuridica della Comunità europea, e non una autorizzazione data alla dogana di consentire l'importazione o l'esportazione.

Tutta la procedura relativa ai certificati in discorso è svolta dagli uffici del Mincomes, traducendosi l'intervento del Ministero delle finanze in una controfirma finale, che determina allungamento dei tempi e deresponsabilizzazione. Questo passaggio non trova riscontro nelle procedure adottate negli altri Paesi membri.

Secondo la citata legge n. 23 del 1970 infatti, è lo stesso Ministero del commercio con l'estero che stabilisce le modalità per la richiesta ed il rilascio dei certificati, ed il tipo di verifica che può esercitare il Ministero delle finanze non sembra peculiare.

13. CONCESSIONE PER L'INSTALLAZIONE DI UN DEPOSITO DI OLII MINERALI

Premessa

La procedura è stata analizzata nei dettagli in una ricerca effettuata nell'ambito del Progetto finalizzato Energetica CNR-ENEA (v. «Il governo dell'energia», Maggioli editore, 1992, pag. 180 e sgg.).

Ci si riferisce qui alle problematiche relative al richiesto intervento di numerosi soggetti.

A. Analisi del dato normativo

I riferimenti normativi fondamentali sono il r.d.l. n. 1741 del 1993 («Disciplina dell'importazione, della lavorazione, del deposito e della distribuzione degli oli minerali e dei carburanti»), convertito con legge n. 367 del 1984 (cosiddetta legge petrolifera) ed il relativo regolamento di esecuzione approvato con r.d. n. 1303 del 1934.

Si tratta dunque di una normativa alquanto datata ed ispirata a criteri di accentramento e costante controllo amministrativo, in contrasto con le modifiche subite dalle competenze amministrative in materia e, soprattutto, dalla situazione del mercato interno e internazionale.

Alle varie incombenze, vincoli e controlli imposti dalla legge petrolifera, si sovrappongono oggi, in modo non sempre coordinato, i vincoli e gli oneri imposti dalla recente normativa ambientale.

Durante l'istruttoria occorre acquisire il parere del Ministero delle finanze, dello Stato maggiore della difesa, della regione competente, del comune interessato (tramite la prefettura), del Comando dei Vigili del fuoco, del Ministero dell'interno.

L'acquisizione di tali pareri è la fase che fa registrare i tempi più lunghi, in quanto ogni variante richiesta da una delle amministrazioni deve essere infatti approvata da tutte le altre (è quindi facilmente immaginabile il flusso di trasmissione di documenti che si verifica attualmente).

Durata: tempi medi pari a 2 anni.

14. PROCEDIMENTO DI PROVISTA DEL PERSONALE

A. *Analisi del dato normativo*

1. Nella fase iniziale del procedimento, l'amministrazione decide di coprire i posti. La indizione dei concorsi è la fase successiva, rappresentata dall'atto formale che esteriorizza la procedura: il bando vero e proprio. Rispetto a questo atto, occorre distinguere tra ministeri e restanti amministrazioni, in quanto solo per i primi è prevista una autorizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri ad indire concorsi.

Per quanto riguarda questa fase, occorre evidenziare come, a seguito della legge 28 febbraio 1987, n. 56, art.16, per la copertura di posti relativi a profili per il cui accesso è richiesto un titolo di studio inferiore al diploma di scuola media di II grado, la procedura di acquisizione di personale muta. Non più un bando, ma una richiesta di avvio a selezione, numerica, rivolta ai competenti uffici circoscrizionale del lavoro, in ragione delle sedi che si intendono coprire.

Ove, invece, si tratti della copertura di posti delle sedi centrali delle amministrazioni nazionali, la richiesta di avvio a selezione consiste in un bando di offerta pubblica, cui possono partecipare gli iscritti a tutti gli uffici circoscrizionali del lavoro della Repubblica, con stesura finale di una graduatoria integrata.

La legge n. 56 del 1987 prevede una sorta di graduatoria in bianco, che è quella dell'Ufficio circoscrizionale del lavoro, i cui iscritti avviati a selezione sono una specie di vincitori sottoposti alla condizione risolutiva del superamento o meno della prova idoneativa

2. *Prove concorsuali ed approvazione graduatorie*

Per ogni procedura concorsuale o accertamento idoneativo, è nominata una commissione d'esame che opera sulla base delle norme di legge, o regolamentari, che disciplinano il procedimento concorsuale.

Le procedure concorsuali si svolgono, normalmente sulla base di prove scritte e di prove orali e terminano con l'approvazione delle graduatorie.

3. *Nomina in servizio*

La nomina in servizio dei vincitori viene effettuata dalle amministrazioni, compatibilmente con eventuali divieti di assumere previsti da disposizioni di legge. Nel corso degli ultimi anni, le leggi finanziarie e le leggi di accompagnamento di quelle di bilancio,

hanno previsto, con modalità diverse, blocchi assoluti o parziali di assunzione di personale. Ancora, modalità di blocco sono state realizzate con la previsione di particolari adempimenti propedeutici alle assunzioni (revisione dotazioni organiche, carichi di lavoro, attivazione od attuazione mobilità).

Ad oggi, per il 1993, in forza della legge delega n. 421 del 1992, articolo 2, e del decreto legislativo n. 29 del 1993, articolo 31, comma 6, è disposto che, in via transitoria, in attesa dell'attuazione degli adempimenti previsti dagli artt. 30 e seguenti del decreto legislativo n. 29 del 1993, le amministrazioni pubbliche possano assumere direttamente, in ragione del 25% per le amministrazioni locali e del 10% per le restanti amministrazioni delle cessazioni dal servizio verificatesi dal 1.1.1992 e non coperte, purché si sia data attuazione alle procedure di mobilità ex dpcm n. 325 del 1988. Diversamente, per esigenze ulteriori, le amministrazioni possono assumere solo a seguito di autorizzazioni in deroga della Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 554 del 1988 e delle regioni ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 554 del 1988.

Ancora, le amministrazioni possono assumere direttamente nel caso di assunzioni obbligatorie delle categorie protette (legge n. 482 del 1968), nel caso di assunzioni, negli enti locali, per i settori di assistenza ai portatori di handicap, all'infanzia ed agli anziani e nel caso di assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 7, comma 6, della legge n. 554 del 1988.

4. Autorizzazione ad assumere

Per il 1993, le autorizzazioni ad assumere personale trovano la loro fonte in un complesso di norme (art. 2, 3 e 5 della legge 29 dicembre 1988, n. 554; art. 7, comma 8, della legge 14 novembre 1992, n. 438; art. 31, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29).

Il Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, può autorizzare assunzioni, anche utilizzando graduatorie di idonei approvate nell'ultimo quadriennio, se si tratta di assunzioni che le amministrazioni non possono effettuare direttamente. Le amministrazioni interessate sono tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le aziende regionalizzate e quelle municipalizzate di trasporto locale, con esclusione delle regioni e degli enti pubblici da esse dipendenti (Usl comprese). Per queste ultime, sono le singole regioni competenti a concedere le autorizzazioni in questione.

Per quanto riguarda le autorizzazioni ad assumere di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri, esse vengono concesse non solo in presenza di effettive, motivate e documentate esigenze, ma soprattutto in correlazione all'attuazione della mobilità, che ha come obiettivo la corretta e proficua utilizzazione del personale già in servizio.

In particolare, i criteri e parametri in base ai quali il ministro per la Funzione pubblica formula la proposta di autorizzazione sono stati i seguenti:

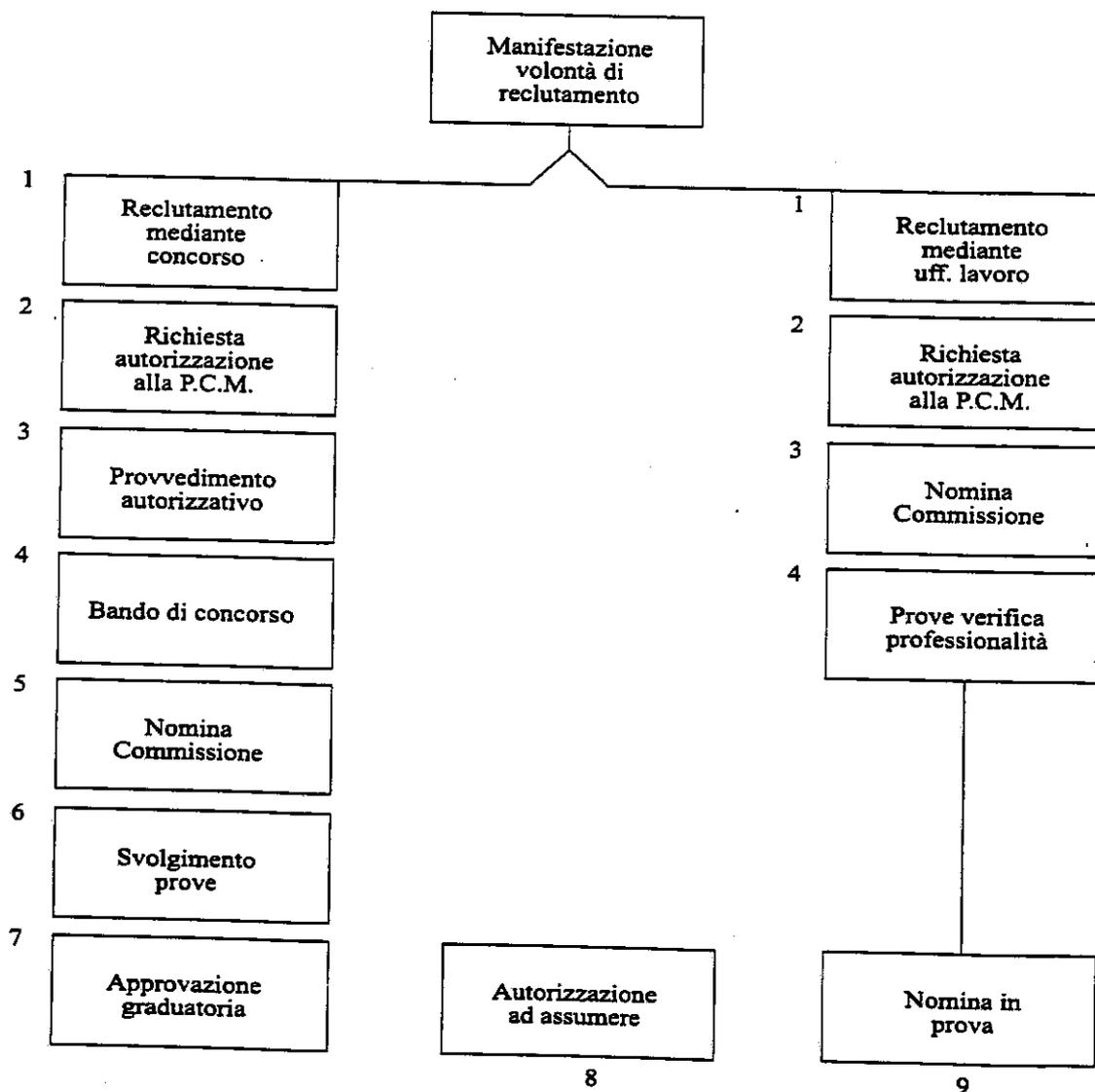
- copertura di posti vacanti di organici di ridotte dimensioni;
- amministrazioni che non abbiano già avuto, nel recente passato, decreti autorizzativi;

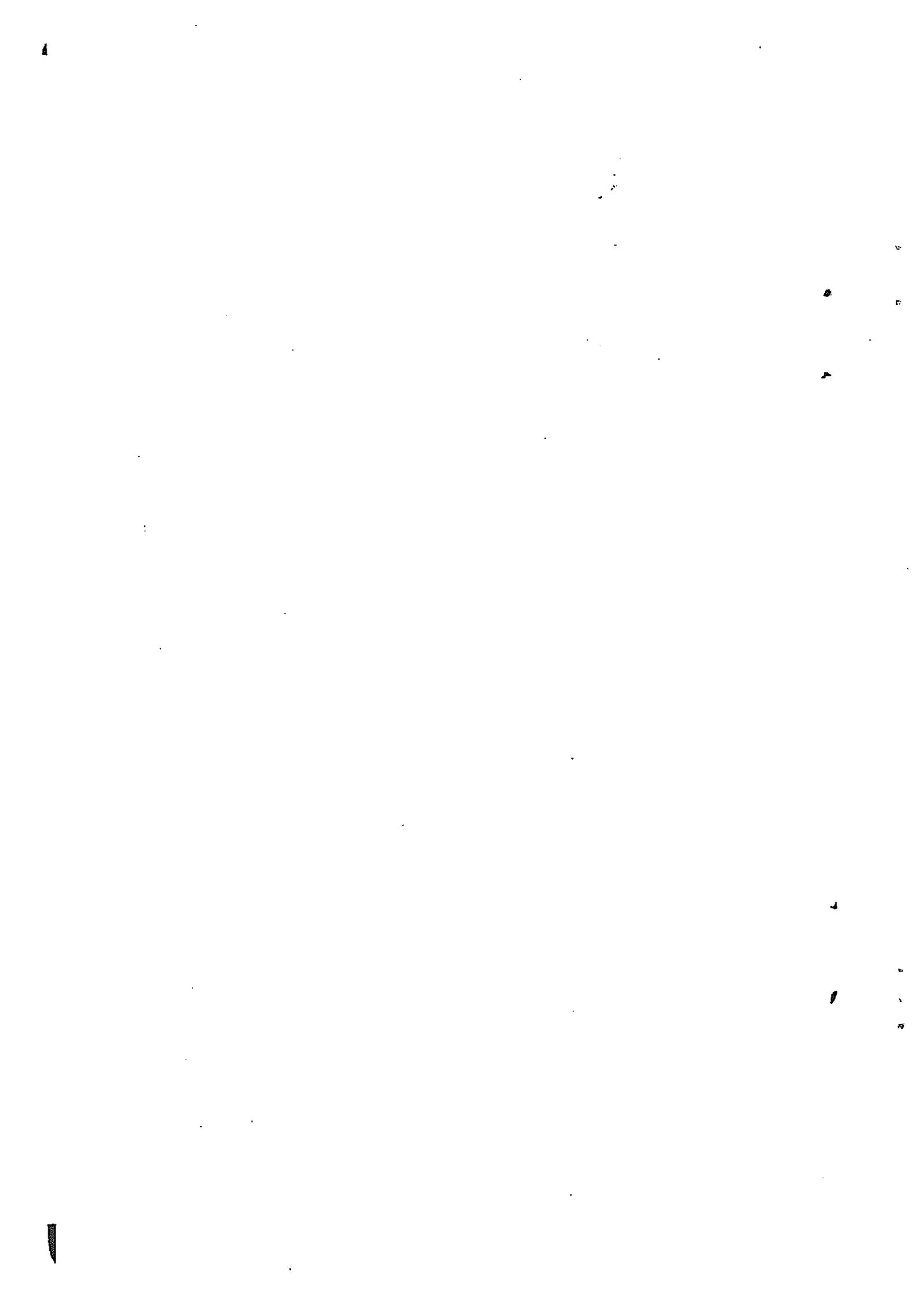
- nel caso di enti locali, non deve trattarsi di enti soggetti a procedure di dissesto o risanamento;

- amministrazioni di ridotte dimensioni demografiche.

Inoltre, per gli enti locali, si richiede che le amministrazioni autorizzate siano in grado di far fronte con i propri mezzi alle assunzioni richieste, ad evitare che il decreto autorizzativo sia inteso come autorizzazione di spesa.

Le modalità ed i tempi di invio delle richieste di autorizzazione vengono fissati, annualmente, in base alle disposizioni delle leggi collegate alla finanziaria. In genere tali disposizioni sono oggetto di commento e direttiva di coordinamento, rivolta a tutte le pubbliche amministrazioni.





APPENDICE n. 13

I reati amministrativi



I dati riportati nella Tavola evidenziano un forte aumento, nel periodo 1980-1991, dei reati commessi da pubblici amministratori (pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio) in ordine ai quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale.

L'incidenza sulla funzionalità dell'attività delle pubbliche amministrazioni emerge, in particolare, dall'esame dei dati relativi ad alcuni reati la cui commissione è sintomatica di comportamenti illeciti in grado di alterare non solo singoli atti, ma intere fasi di procedimenti complessi e gli stessi risultati dell'attività amministrativa.

Può così rilevarsi che i delitti di peculato per i quali si è proceduto penalmente erano 178 nel 1980, 487 nel 1985 e 850 nel 1991; il medesimo dato relativo alla corruzione propria era di 43 reati nel 1980, 89 nel 1985, 95 nel 1991 e, per la concussione, si passa dai 75 del 1980 ai 142 del 1985 ed ai 197 del 1991.

L'incremento riscontrato nella commissione di altri reati che, seppur meno gravi penalmente, evidenziano ugualmente disfunzioni dell'attività amministrativa, deve valutarsi anche alla luce di riforme legislative che hanno modificato la struttura di tali reati. In particolare, ciò è avvenuto con l'entrata in vigore della legge n. 86 del 1990 sulla riforma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione e della legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo e l'accesso ai documenti, che ha inciso sulla struttura del reato di omissione o rifiuto di atti d'ufficio.

In riferimento a quest'ultima fattispecie criminosa si registravano 2.413 fatti denunciati nel 1980, 1.082 nel 1985 e 1.783 nel 1990: nel 1991 si rileva un forte aumento, passandosi a 3.568 reati perseguiti.

Questo incremento non è facilmente spiegabile, dal momento che sia la riforma prevista dalla legge n. 86 del 1990, sia la disciplina sul termine dei procedimenti amministrativi di cui alla legge n. 241 del 1990 hanno posto limiti più rigorosi al giudice penale nella valutazione di comportamenti omissivi e di rifiuto di atti da parte di amministratori pubblici. È possibile ipotizzare che l'entrata in vigore della legge n. 241 del 1990 abbia accresciuto il controllo degli utenti e dei destinatari di atti amministrativi sul rispetto dei termini dei procedimenti e che lo strumento di tutela offerto dalla norma penale (art. 328 c.p.) sia stato attivato da tali soggetti.

L'entrata in vigore della legge n. 86 del 1990 ha provocato conseguenze anche sull'incremento relativo dei reati di abuso di ufficio in casi non previsti specificamente dalla legge: i fatti perseguiti sono stati 1.311 nel 1990 e 3.147 nel 1991. L'aumento è presumibilmente dovuto ad un effetto di osmosi, avendo la legge n. 86 del 1990 abrogato alcune fattispecie di reato (ad esempio, peculato per distrazione, interesse privato in atti di ufficio) i cui comportamenti sono stati perseguiti dai giudici inquadrando nel reato di abuso.

Tav. 1 - Delitti denunciati per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato

Delitti	1980			1985			1986		
	Delitti denunciati		Persone denunciate	Delitti denunciati		Persone denunciate	Delitti denunciati		Persone denunciate
	Totale	Di cui di autore ignoto		Totale	Di cui di autore ignoto		Totale	Di cui di autore ignoto	
Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale:									
- in atti pubblici	2.161	198	2.501	2.538	665	2.650	1.692	315	1.920
- in certificati o autorizzazioni amministrative	532	33	52	740	152	81	600	45	89
- in copie autentiche di atti pubblici o privati e in attestati del contenuto di atti	92	3	42	170	11	75	121	7	54
Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale:									
- in atti pubblici	331	7	504	781	7	1.507	604	7	965
- in certificati o autorizzazioni amministrative	69	4	62	81	5	87	103	7	84
Falsità ideologica in certificati commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità	533	358	93	763	553	175	873	619	224
Peculato	178	5	343	487	23	1.122	490	14	1.056
Peculato mediante profitto dell'errore altrui	80	2	76	13	—	12	8	—	7
Malversazione a danno di privati	86	25	86	215	81	243	219	62	259
Concussione	75	1	155	142	5	324	113	—	232
Corruzione per un atto d'ufficio	20	1	19	18	—	8	29	—	15
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	43	—	61	89	2	142	72	—	140
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio	5	—	2	17	—	5	18	—	13
Omissione o rifiuto di atti d'ufficio	2.413	79	2.585	1.082	16	1.085	991	9	1.453
Abuso di ufficio in casi non preveduti specificamente dalla legge	308	9	622	1.206	2	1.391	2.363	—	2.802
Interesse privato in atti d'ufficio	281	22	688	797	3	1.720	1.233	2	2.270
Abbandono collettivo di pubblici uffici, impieghi, servizi o lavori	13	—	81	27	—	137	115	—	140
Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità	47	8	48	95	1	120	157	—	185
Omissione di doveri d'ufficio in occasione di abbandono di un pubblico ufficio o di interruzione di un pubblico servizio	13	2	9	3	1	1	7	—	11
Abbandono individuale di un pubblico ufficio, servizio o lavoro	32	1	15	77	41	31	79	32	79
Omissa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale	66	3	53	230	—	195	303	—	257
Omissa denuncia da parte di un incaricato di pubblico servizio	10	—	8	9	—	19	57	—	6

Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie, vari anni

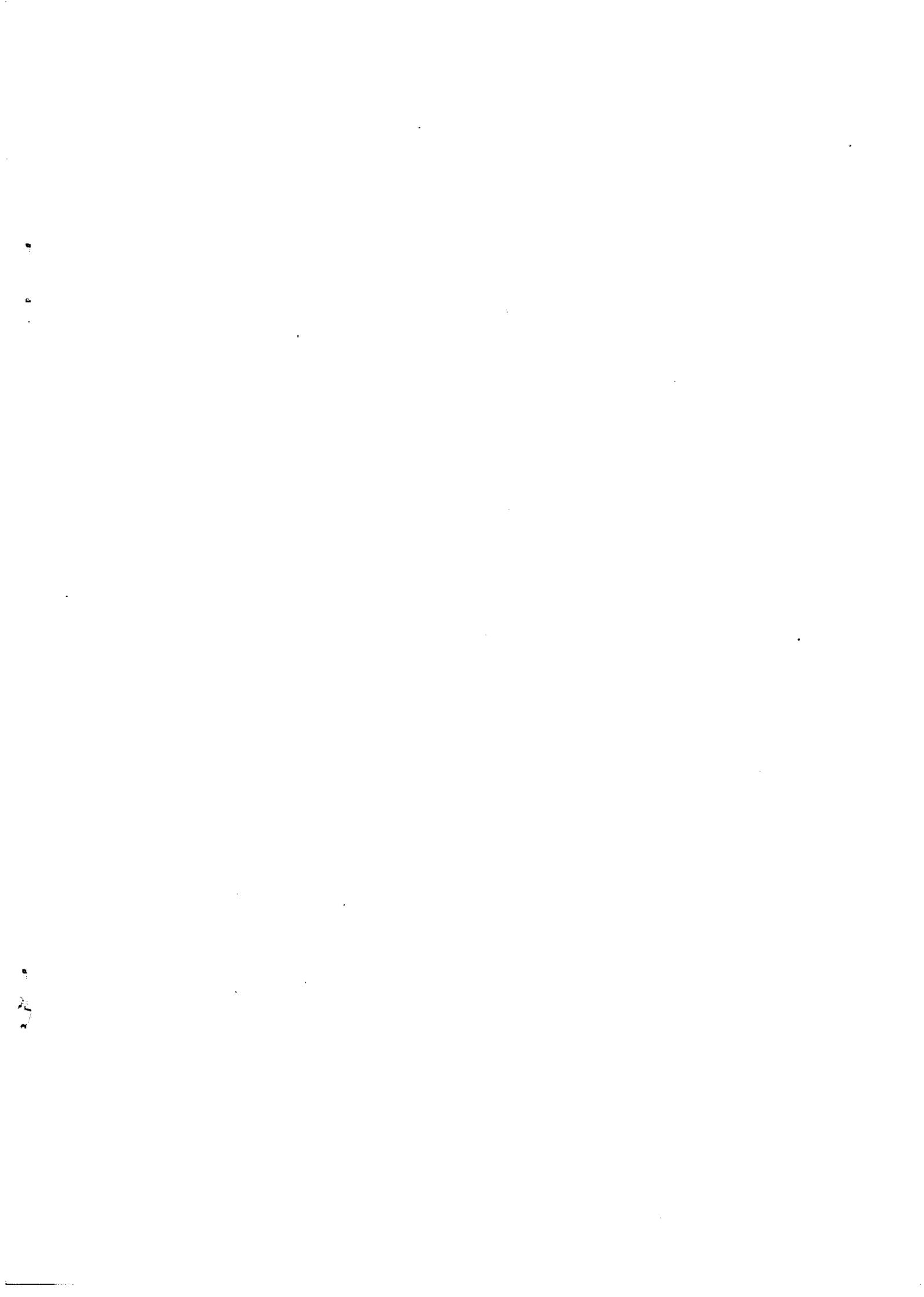
I reati amministrativi

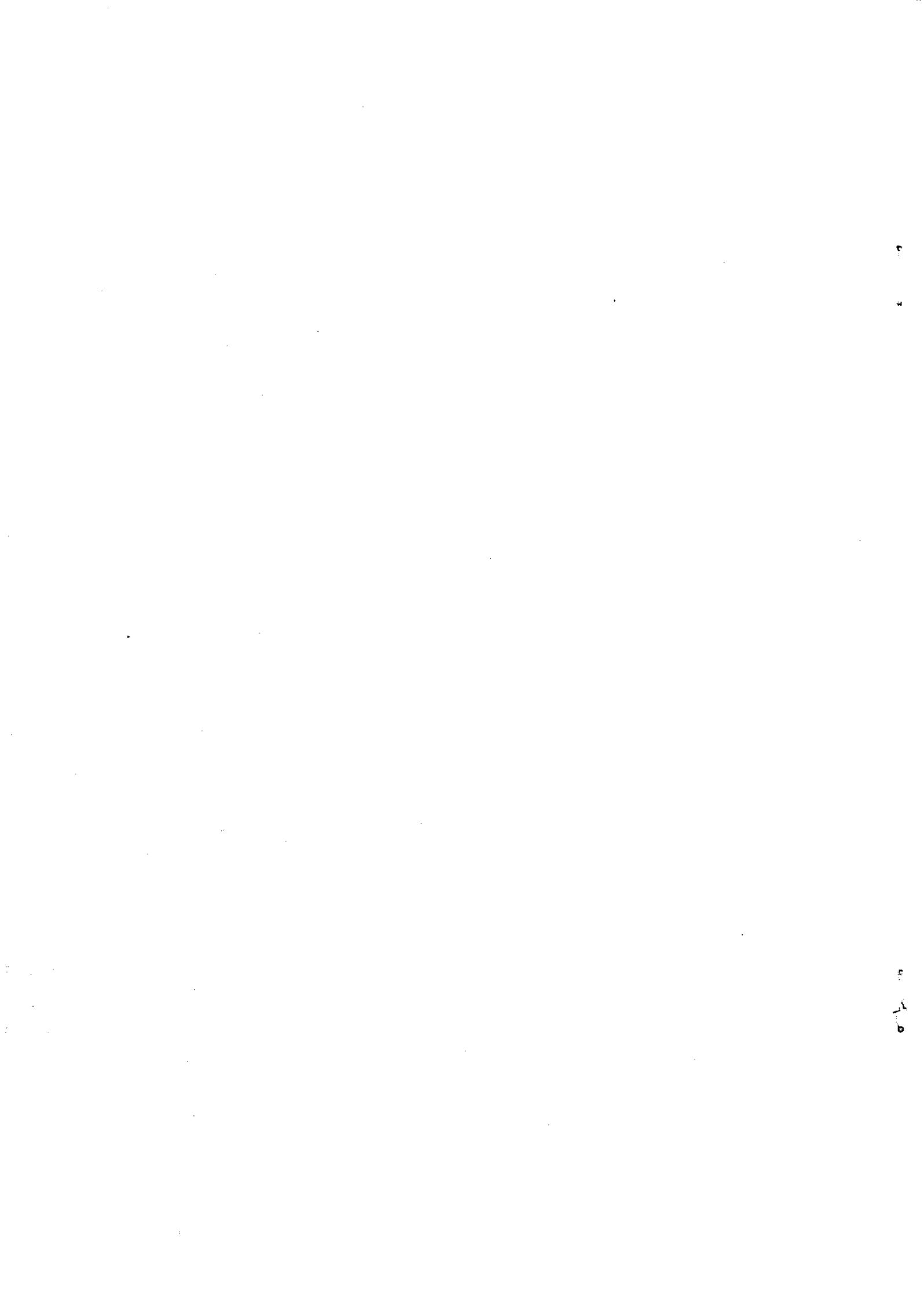
l'azione penale e persone denunciate, secondo la specie del delitto

1987			1988			1989			1990			1991		
Delitti denunciati		Persone denunciate												
Totale	Di cui di autore ignoto		Totale	Di cui di autore ignoto		Totale	Di cui di autore ignoto		Totale	Di cui di autore ignoto		Totale	Di cui di autore ignoto	
1.481	242	1.854	1.120	166	1.555	795	170	1.023	1.024	529	703	1.180	640	769
669	32	157	824	220	117	587	132	118	265	34	47	487	227	51
88	5	48	266	198	41	149	101	39	46	14	22	64	27	28
588	5	1.432	638	7	1.267	519	23	1.214	540	66	951	764	125	1.753
124	5	193	152	1	356	113	1	231	71	3	111	54	6	62
779	568	227	170	3	118	179	13	111	78	19	83	192	23	48
439	39	1.088	452	60	994	439	77	919	649	350	646	850	483	594
4	—	3	20	3	19	8	1	6	11	4	6	28	3	33
300	137	231	243	95	212	234	111	154	222	141	94	72	39	56
131	10	229	114	—	183	113	10	177	138	23	168	197	53	253
35	3	18	26	2	23	21	2	12	36	10	27	40	11	28
76	—	114	87	6	112	78	15	119	61	17	62	95	32	111
17	—	16	13	1	10	19	2	15	13	5	17	11	8	4
1.999	5	2.064	1.691	14	1.797	1.292	85	1.273	1.783	1.128	710	3.568	2.686	1.064
923	—	1.335	858	82	1.516	596	64	918	1.311	739	901	3.147	1.934	2.780
649	—	1.537	559	10	1.348	686	76	1.470	656	321	800	148	29	442
13	—	279	11	2	56	10	4	49	7	2	17	5	3	1
109	—	165	89	5	139	89	9	206	90	52	64	76	41	56
19	—	12	10	1	4	6	1	2	8	3	6	7	5	1
91	34	57	46	—	43	42	—	49	17	2	12	13	4	7
307	—	276	211	90	117	58	10	34	25	3	14	69	11	47
21	—	76	5	1	5	—	—	—	4	3	1	8	3	1



5. - I CONTROLLI	»	313
6. - DATI RELATIVI AI RAPPORTI TRA LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E LA COMUNITÀ EUROPEA	»	319
APPENDICI		
1. - L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990	»	327
2. - L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 142 DEL 1990	»	349
3. - LE STRUTTURE DI VALUTAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI ..	»	357
4. - L'ATTIVITÀ DI FORMAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	»	369
5. - L'ATTUAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 29 DEL 1993	»	377
6. - I DIPENDENTI A TEMPO DETERMINATO («PRECARI») NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	»	387
7. - LA MOBILITÀ DEL PERSONALE PUBBLICO	»	391
8. - LE ASSUNZIONI IN DEROGA	»	401
9. - ASPETTATIVE E PERMESSI SINDACALI	»	411
10. - L'INFORMATIZZAZIONE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	»	421
11. - LE SEDI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE A ROMA	»	431
12. - LE SEQUENZE PROCEDIMENTALI	»	439
13. - I REATI AMMINISTRATIVI	»	481





7. - I PROCESSI DECISIONALI	» 51
7.1 <i>Verso un nuovo principio: la distinzione tra direzione politica e gestione amministrativa</i>	» 51
7.2 <i>Le difficoltà di applicazione del principio</i>	» 51
7.3 <i>Procedimenti complessi, procedimenti lunghi, procedimenti circolari</i>	» 53
7.4 <i>Conclusioni</i>	» 54
8. - I CONTROLLI	» 55
8.1 <i>I modelli e la realtà: controlli interni e controlli esterni</i>	» 55
8.2 <i>Arretratezza e modernizzazione: le misure più recenti</i>	» 57
8.3 <i>I controllori</i>	» 58
8.4 <i>Gli esiti dei controlli</i>	» 59
8.5 <i>In particolare: i controlli sulle opere pubbliche</i>	» 59
8.6 <i>I controlli giudiziari sull'attività amministrativa</i>	» 60
8.7 <i>Conclusioni</i>	» 61
9. - L'AMMINISTRAZIONE E L'EUROPA	» 63
9.1 <i>L'Europa delle amministrazioni</i>	» 63
9.2 <i>Le principali difficoltà: l'assetto funzionale ed organizzativo</i>	» 64
9.3 <i>I procedimenti</i>	» 65
9.4 <i>Il personale</i>	» 66
9.5 <i>La finanza</i>	» 66
9.6 <i>Conclusioni</i>	» 67
INDAGINE SPECIALE SUL FUNZIONAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE E DEI COMITATI PROVINCIALI (E METROPOLITANI) DELLA PUBBLICA AMMI- NISTRAZIONE	» 69
<i>Note sul funzionamento delle amministrazioni periferiche e dei Comitati pro- vinciali</i>	» 71
1. TAVOLE RELATIVE AL FUNZIONAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE	» 75
2. TAVOLE RELATIVE AL FUNZIONAMENTO DI COMITATI PROVINCIALI (E ME- TROPOLITANI) DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	» 93

ALLEGATI STATISTICI

1. - LA SODDISFAZIONE DEI CITTADINI PER IL SERVIZIO RESO DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	»	121
1.1 <i>I rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni</i>	»	123
1.2 <i>Le imprese e i servizi delle pubbliche amministrazioni</i>	»	143
2. - LE FUNZIONI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	»	151
<i>Note alle tavole</i>	»	153
2.1 <i>Le spese per funzioni</i>	»	157
2.2 <i>Sanità</i>	»	165
2.3 <i>Istruzione</i>	»	179
2.4 <i>Trasporti e comunicazioni</i>	»	195
3. - IL PERSONALE	»	207
<i>Note alle tavole</i>	»	209
3.1 <i>Il numero dei dipendenti pubblici e la loro distribuzione territoriale</i>	»	212
3.2 <i>Confronti internazionali</i>	»	219
3.3 <i>La distribuzione del personale per amministrazione e comparto</i> ...	»	223
3.4 <i>La femminilizzazione del personale</i>	»	233
3.5 <i>Confronti tra posti occupati e posti in ruolo</i>	»	237
3.6 <i>La distribuzione del personale per qualifiche e livelli</i>	»	243
3.7 <i>La distribuzione territoriale dei dipendenti di ruolo</i>	»	253
3.8 <i>Cessazioni dal servizio e assunzioni</i>	»	259
3.9 <i>Personale collocabile a riposo nel biennio 1993-1994</i>	»	265
4. - STRUTTURE E RISORSE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	»	273
<i>Note alle tavole</i>	»	275
4.1 <i>Dati generali</i>	»	277
4.2 <i>Sanità</i>	»	287
4.3 <i>Istruzione</i>	»	297
4.4 <i>Trasporti e comunicazioni</i>	»	305

INDICE ANALITICO

INTRODUZIONE	Pag.	9
1. - LA SODDISFAZIONE DEI CITTADINI PER IL SERVIZIO RESO DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	»	13
1.1 <i>Le condizioni per un servizio soddisfacente: le incombenze imposte dalle amministrazioni ai cittadini</i>	»	13
1.2 <i>Certezza e affidabilità dell'azione amministrativa</i>	»	14
1.3 <i>I rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni</i>	»	14
1.3.1 <i>La valutazione dei servizi di pubblica utilità</i>	»	16
a) <i>I trasporti</i>	»	16
b) <i>I servizi pensionistici</i>	»	16
c) <i>I servizi anagrafici</i>	»	17
d) <i>I servizi sanitari</i>	»	17
e) <i>Dall'asilo all'università</i>	»	18
1.3.2 <i>Confronto qualitativo dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni</i>	»	19
1.4 <i>Le imprese e i servizi delle pubbliche amministrazioni</i>	»	19
1.4.1 <i>Le interazioni tra imprese e pubbliche amministrazioni</i>	»	19
1.4.2 <i>La soddisfazione delle imprese per i servizi delle pubbliche amministrazioni</i>	»	21
1.4.3 <i>Le amministrazioni finanziarie</i>	»	21
1.4.4 <i>Le amministrazioni previdenziali, di igiene e sicurezza del lavoro</i>	»	21
1.4.5 <i>Gli enti con funzione di amministrazione d'impresa</i>	»	22
1.5 <i>Conclusioni</i>	»	22
2. - L'INFLAZIONE NORMATIVA E LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	»	23
2.1 <i>Le amministrazioni vittime e responsabili dell'inflazione normativa</i>	»	23
2.2 <i>Le cause amministrative dell'inflazione normativa</i>	»	23
2.3 <i>Gli effetti dell'inflazione normativa sulle amministrazioni pubbliche</i>	»	24
2.4 <i>Conclusioni</i>	»	25

3. - L'INCERTA DISTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI	»	27
3.1 <i>Funzione e prodotto: regolazione di «processo» e regolazione di «risultato»</i>	»	27
3.2 <i>Le asimmetrie fra funzioni e organizzazione</i>	»	28
3.3 <i>Stratificazione e frammentazione: l'amministrazione «mediata»</i> ...	»	29
3.4 <i>La distribuzione delle funzioni fra centro e periferia</i>	»	30
3.5 <i>Conclusioni</i>	»	31
4. - IL DISEGNO ORGANIZZATIVO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	»	33
4.1 <i>Uniformità e difformità: cambiamenti senza innovazione</i>	»	33
4.2 <i>Differenza senza distinzione: i rapporti tra centro e periferia</i>	»	35
4.3 <i>La dispersione dei compiti</i>	»	36
4.4 <i>La «taglia» delle organizzazioni</i>	»	37
4.5 <i>Troppi coordinatori non coordinano</i>	»	37
4.6 <i>Uffici diversi e regole uniformi</i>	»	38
4.7 <i>Conclusioni</i>	»	38
5. - IL PERSONALE	»	39
5.1 <i>Il numero dei dipendenti pubblici: meridionalizzazione e centralismo</i> »	»	39
5.2 <i>Confronti internazionali</i>	»	41
5.3 <i>L'unitarietà del pubblico impiego e la diversificazione delle funzioni: burocrati e tecnici</i>	»	41
5.4 <i>L'aumento dei dipendenti e il blocco delle assunzioni. I «precari» e l'uso delle pubbliche amministrazioni come ammortizzatori sociali</i> »	»	42
5.5 <i>La distribuzione del personale per qualifiche e livelli</i>	»	44
5.6 <i>Conclusioni</i>	»	45
6. - I MEZZI	»	47
6.1 <i>La parcellizzazione delle risorse finanziarie</i>	»	47
6.2 <i>Le difficoltà di gestione delle risorse finanziarie</i>	»	48
6.3 <i>Il patrimonio immobiliare pubblico: consistenza</i>	»	49
6.4 <i>Le difficoltà di «mobilitazione» del patrimonio pubblico</i>	»	50
6.5 <i>Conclusioni</i>	»	50