



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
SCUOLA SUPERIORE DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Sabino Cassese

IL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO

IL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO

di Sabino Cassese

TESTI E STUDI N. 1

93

Presidenza del Consiglio dei Ministri
SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Sabino Cassese

**IL SISTEMA
AMMINISTRATIVO
ITALIANO**

*ad uso interno ed esclusivo degli
uffici della Pubblica Amministrazione*

INDICE - SOMMARIO

Premessa	Pag.	1
I - Nozione ed estensione della pubblica amministrazione	»	3
1 - Premessa.		
2 - Amministrazioni statali, amministrazioni pubbliche non statali, amministrazioni private controllate dal potere pubblico.		
3 - La pubblica amministrazione secondo la Costituzione e le leggi.		
4 - La pubblica amministrazione secondo criteri economico-statistici.		
5 - Un criterio sostanziale: le regole di gestione.		
6 - Dimensioni della pubblica amministrazione.		
II - Vicende storiche dell'amministrazione	»	15
1 - Introduzione.		
2 - Il modello Cavour e le modifiche di Crispi.		
3 - Le modificazioni successive.		
3.1 - <i>Il mutamento delle dimensioni.</i>		
3.2 - <i>Le amministrazioni « parallele »: A) le aziende autonome; B) gli enti pubblici.</i>		
3.3 - <i>La finanza.</i>		
3.4 - <i>Il personale.</i>		
4 - Conclusioni.		
III - Le amministrazioni nella Costituzione	»	40
1 - Introduzione.		
2 - La Costituzione e gli apparati amministrativi.		
2.1 - <i>La pubblica amministrazione apparato servente del governo.</i>		
2.2 - <i>La pubblica amministrazione apparato imparziale.</i>		
IV - Politica e amministrazione	»	46
1 - Premessa.		
2 - I rapporti tra dirigenza politica e dirigenza amministrativa.		

3 - La dirigenza amministrativa non è strutturalmente integrata nella classe dirigente.

3.1 - Area e regione di provenienza dei direttori generali.

3.2 - Età e carriera dei dirigenti.

3.3 - Mobilità « orizzontale » e verso l'esterno.

3.4 - Circolazione tra vertice amministrativo e vertice politico.

3.5 - Interesse della politica verso l'amministrazione.

4 - Le reazioni a catena tra politica e amministrazione.

4.1 - Il rapporto di scambio « sicurezza-potere »; in particolare l'attuazione della norma sulla dirigenza.

4.2 - La reazione del corpo politico.

4.3 - Il legalismo della dirigenza amministrativa.

4.4 - La moltiplicazione delle leggi e la chiusura del « circolo vizioso burocratico ».

4.5 - Conclusioni.

5 - La legge e l'amministrazione: premessa.

5.1 - Il principio di legalità.

5.2 - L'evoluzione del rapporto legge-atto amministrativo.

5.3 - La prevalenza legislativa.

V - Gli elementi del sistema amministrativo Pag. 66

1 - Premessa.

2 - Le diverse concezioni dell'organizzazione amministrativa.

3 - Le funzioni.

3.1 - L'evoluzione storica.

3.2 - I Mutamenti nella dislocazione spaziale e soggettiva delle funzioni.

3.3 - Lo sviluppo delle funzioni « tecniche ».

3.4 - Funzioni pubbliche dell'amministrazione e interessi privati in forma amministrativa.

4 - Il disegno organizzativo.

4.1 - I ministeri.

4.2 - Le amministrazioni e aziende statali autonome.

4.3 - Gli enti pubblici.

4.4 - Le società con partecipazione pubblica.

4.5 - Le figure complesse.

4.6 - Gli organi misti.

IV

5 - Il personale.

5.1 - Tipi e dimensioni.

5.2 - Dinamica del personale amministrativo: meridionalizzazione e funzione sostitutiva degli squilibri del mercato del lavoro.

5.3 - Altre caratteristiche del personale amministrativo.

5.4 - Le retribuzioni dei pubblici dipendenti.

5.5 - La sindacalizzazione del pubblico impiego.

5.6 - La scelta del personale pubblico.

5.7 - La disciplina normativa del personale pubblico.

5.8 - Parlamento, sindacati e giudici amministrativi nella disciplina dell'impiego pubblico.

6 - La finanza.

7 - Le procedure.

VI - I rapporti tra centro e periferia Pag. 113

1 - Le caratteristiche del sistema italiano nei rapporti centro-periferia.

2 - La situazione di partenza.

3 - Le modificazioni successive delle amministrazioni locali.

4 - Le modificazioni successive dell'amministrazione centrale.

5 - Le modificazioni di carattere tecnico e politico.

6 - La situazione odierna.

VII - I poteri locali » 122

1 - Le caratteristiche dei poteri locali.

2 - La questione locale nelle due fasi dell'ultimo ventennio (1960-70; 1970-80).

5 - La prima fase.

4 - Gli anni di passaggio e la seconda fase.

5 - Le proposte e i dibattiti della seconda fase.

6 - Le tendenze.

VIII - La dinamica del sistema amministrativo » 189

1 - Premessa.

2 - L'interazione dei vari elementi del sistema: il « circolo vizioso burocratico ».

V

P R E M E S S A

Questa è la seconda edizione di un corso preparato per la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione nel 1980; successivamente esso è stato rivisto e, in parte, riscritto.

Il corso si propone due scopi: In primo luogo, di fornire conoscenze introduttive sulle amministrazioni pubbliche, in secondo luogo, di analizzare l'aspetto organizzativo dei poteri pubblici centrali e periferici.

Si avverte che nonostante i perfezionamenti introdotti nella seconda edizione, si tratta ancora di una versione provvisoria. Molti punti dovranno essere sviluppati ed altri aggiunti.

Non si è potuto tener conto di recentissimi mutamenti nell'organizzazione di alcuni Ministeri.

S. C.

I - NOZIONE ED ESTENSIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1 - Premessa.

La definizione di pubblica amministrazione e la ricognizione dei suoi confini, che non ponevano dubbi fino a qualche decennio fa, sono divenute ora notevolmente incerte.

Per comprendere la causa di tale incertezza, si considerino solo due aspetti. Da una parte, le dimensioni raggiunte dalla pubblica amministrazione nel suo complesso (non meno di cinque milioni di addetti).- Dall'altra, la varietà delle figure organizzative che essa comprende e l'estrema diversificazione delle discipline, al punto che vi sono enti pubblici la cui attività è regolata quasi interamente dal diritto privato (stipulano contratti come i privati, non sono dotati dei poteri autoritativi che caratterizzano solitamente la pubblica amministrazione, ecc.).

In questa multiforme realtà, la ricerca di un concetto univoco di pubblica amministrazione è problematica e la sua delimitazione dipende essenzialmente dai criteri che, in relazione ad una certa finalità (di ordine giuridico, economico o statistico), si vogliono seguire. Per affrontare il problema, bisogna, dunque, procedere in via analitica e di ipotesi, indicando di volta in volta i criteri adottati e lo scopo che il loro uso è volto a conseguire.

2 - Amministrazioni statali, amministrazioni pubbliche non statali, amministrazioni private controllate dal potere pubblico.

Per cominciare, può essere utile scomporre nelle varie componenti l'insieme rappresentato dalle amministrazioni statali in senso stretto, dalle amministrazioni pubbliche non statali e dalle amministrazioni private controllate dal potere pubblico. Si seguiranno, in tale operazione, due criteri diversi: prima quello dei tipi organizzativi; poi, quello della disciplina cui sono sottoposti.

È bene — però — chiarire preliminarmente che le diverse componenti di questo « insieme » si presentano in un succedersi storico poco ordinato di fasi e di istituti, accavallandosi e ponendo frequenti problemi

di coordinamento. Infatti, *la struttura più antica* dell'apparato è data dagli organi centrali, cioè dai ministeri, e da alcuni organi decentrati (con competenza territoriale, per lo più provinciale): nel primo quarantennio di vita unitaria, non esistevano più di una decina di ministeri, ordinati in grandi ripartizioni settoriali e articolati in uffici decentrati, oltre agli enti pubblici territoriali e locali (principalmente comuni e provincie).

X Agli inizi di questo secolo, parallelamente all'aumento delle dimensioni dell'attività amministrativa, si verificano tre fenomeni: l'aumento del numero dei ministeri e della loro dimensione; la creazione di alcuni enti pubblici di erogazione (a carattere previdenziale e assistenziale); l'introduzione di imprese pubbliche.

X Intorno agli anni trenta, l'apparato amministrativo si estende ulteriormente e si assiste alla istituzione di una grande varietà di enti pubblici, alcuni a carattere imprenditoriale, altri di erogazione, altri di natura mista. Questa tendenza continua nel secondo dopoguerra. Parallelamente, sotto il profilo dell'attività svolta dalla pubblica amministrazione, c'è da rilevare la tendenza ad ampliare l'area dell'azione amministrativa di natura privatistica: si diffondono le imprese private a prevalente capitale pubblico (partecipazioni statali) e l'amministrazione pubblica fa ricorso sempre più frequentemente a strumenti privatistici.

Dopo questo breve chiarimento, esaminiamo i diversi tipi organizzativi:

A) *Stato*. Esso include i ministeri e le amministrazioni e aziende autonome.

A1) *Ministeri*. Sono 20, con 1.692.683 dipendenti al 1° gennaio 1980. Sono di proporzioni molto diverse: 10 hanno meno di 5000 dipendenti (5 di essi, meno di 500); Finanza e Interno intorno a 100 mila dipendenti; Difesa più di 200 mila; Pubblica Istruzione più di 1 milione di dipendenti. I dipendenti statali sono classificati in sette categorie: magistrati, impiegati civili, insegnanti, militari di carriera, operai, personale con ordinamento particolare, personale non vincolato da un vero e proprio rapporto di lavoro.

A2) *Amministrazioni e aziende autonome*. Le amministrazioni sono due (Monopoli e Poste), le aziende 4 (Ferrovie, Strade, Telefoni e Interventi sui mercati agricoli).

Nel complesso, hanno 453.277 dipendenti. Le aziende e amministrazioni autonome sono organizzativamente diverse tra di loro: in alcune prevale il ministro-presidente del Consiglio di amministrazione; in altre,

il direttore generale. Una di esse (AIMA) è anche dotata di personalità giuridica. Le aziende e amministrazioni autonome hanno le stesse caratteristiche e categorie di personale dei ministeri. Sono, però, numerose le deroghe rispetto alla disciplina ministeriale, per cui esse si allontanano da questa, ma senza dar luogo a un diverso modello.

B) *Enti pubblici*. Se, per lo Stato, le cose sono più o meno chiare, nell'area degli enti pubblici iniziano le difficoltà. Vi sono dubbi, innanzitutto, sul numero. Nel 1974, il Ministero della Costituente censì 841 enti nazionali (oltre agli enti locali, tra cui circa 17 mila Istituzioni di assistenza e di beneficenza); nel 1973, la Ragioneria generale dello Stato 3347. Due successive ricerche hanno dato cifre discordanti. La seconda, che arriva a 54.485, va, però, ulteriormente modificata, perché il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 ha condotto alla soppressione di un centinaio di enti nazionali e al trasferimento agli enti locali degli enti di assistenza di dimensione minore (circa 8000). A questi bisognerebbe aggiungere le circa 13 mila Istituzioni di assistenza e beneficenza (IPAB), destinate a loro volta a scomparire (ma si attende una nuova legge in materia).

B1) *Enti territoriali e locali*. Sono le 20 regioni, i più di 8000 comuni e le circa 90 provincie. Si diffondono, inoltre, altri enti di zona, definiti, per lo più, comprensori. Da questi enti, dipendono, poi, altri enti. Le regioni ne hanno costituiti, finora, alcune centinaia (enti cosiddetti pararegionali). Le aziende municipalizzate sono circa 400, con circa 138 mila addetti.

La caratteristica principale di questi enti è quella di avere poteri normativi (le regioni, addirittura legislativi), perché sono enti rappresentativi di collettività.

B2) *Enti ospedalieri*. Disciplinati da una legge del 1968, sono ora in via di assorbimento nelle Unità sanitarie locali (USL), regolate dalla legge n. 833 del 1978. Le USL sono enti-associazione di enti locali, e quindi, sono destinate a confluire fra gli enti di cui sub B1).

B3) *Enti parastatali*. Sono 138 enti disciplinati (in parte) da una legge unica (n. 70 del 1975), che ne regola l'amministrazione e il personale in modo uniforme. La categoria comprende enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e di assistenza, enti di assistenza generica, enti di promozione economica, enti che gestiscono servizi di pubblico interesse, enti che svolgono attività nel settore sportivo, del turismo e del tempo libero, enti scientifici di ricerca e di sperimentazione.

Bisogna — però — avvertire che la disciplina unitaria del parastato viene ritenuta da più parti sbagliata, perchè stabilisce regole uniformi per enti tra loro diversi. Per questo motivo, vi sono state proposte parlamentari di esclusione di gruppi di enti dal c.d. parastato (ad esempio, per la ricerca) e il « Rapporto sui principali problemi della pubblica amministrazione » del Ministro della funzione pubblica (1979) propone ulteriori esclusioni e accenna all'abbandono dell'intera disciplina.

B4) Enti economici. Sono circa 500 e sono tra quelli con il maggior numero di occupati. Si caratterizzano per il fatto di svolgere attività imprenditoriale (mirano a coprire i costi col ricavato della vendita di beni e della erogazione di servizi) e di essere retti dal diritto privato.

Vi è — però — di regola la nomina (ma non sempre la designazione) pubblica degli amministratori e il controllo ministeriale. In questo ambito, agli enti *operating*, si affiancano le mere *holding*, come l'Istituto per la Ricostruzione Industriale — IRI, l'Ente Nazionale Idrocarburi — ENI e l'ente per il Finanziamento dell'Industria Manifatturiera — EFIM.

B5) Oltre agli enti indicati, ve ne sono molti altri che — però — non hanno caratteristiche comuni, e sono retti dal principio di atipicità. Essi operano in campi diversi, dalla scuola all'agricoltura, ed hanno per lo più, compiti di disciplina o promozione di settore (ad esempio, l'Ente nazionale cellulosa e carta — ENCC).

Per gli enti pubblici in generale, occorre — però — fare due avvertenze. Innanzitutto, le figure dei vari enti variano da campo a campo e sono multiformi. Vi sono organi dello Stato entificati (così, ad esempio, molte Casse e Fondi che erogano assistenza aggiuntiva a gruppi o categorie di dipendenti statali); enti titolari di organi dello Stato (è il caso della Banca d'Italia, quando svolge le funzioni di Ispettorato del Credito e Risparmio); enti multipli (l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni — INA si divide in due enti, uno dei quali è la Sezione Autonoma per l'Assicurazione dei Crediti all'Estero — SACE; lo stesso accade con l'Istituto poligrafico dello Stato e la Zecca e per la Banca Nazionale del Lavoro e le sue sezioni di credito speciale).

In secondo luogo, va avvertito che il campo degli enti pubblici sta subendo rapidi cambiamenti. Gli enti assistenziali e previdenziali, con la messa in moto del Servizio sanitario nazionale, vi saranno parzialmente assorbiti (leggi n. 386 del 1974; n. 349 del 1976 e n. 833 del 1978). Gli enti che svolgono funzioni trasferite alle regioni in base al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 sono stati o stanno per

essere soppressi, con conseguente trasferimento di beni e di personale alle regioni e ai comuni (e, per la parte residua, allo Stato).

C) Società con partecipazione pubblica. Superano certamente il migliaio e sono costituite da società private, regolate dal codice civile. In questo senso, quindi, non dovrebbero essere considerate parte della pubblica amministrazione. Esse, tuttavia sono controllate, tramite partecipazioni azionarie, da enti pubblici (ve ne sono anche alcune controllate direttamente dallo Stato).

Le funzioni che queste società svolgono sono formalmente private, ma sostanzialmente pubbliche. Il finanziamento (mediante sottoscrizione azionaria) è misto, privato e pubblico. Tuttavia, in tempi recenti, la quota pubblica si è, in generale, fortemente rafforzata, per lo scarso interesse dimostrato dai privati nel partecipare agli aumenti di capitale.

Alcune di queste società, poi, appartengono ad un tipo particolare, perchè sono *necessariamente* in partecipazione pubblica. Si tratta di quelle che esercitano servizi pubblici in concessione o hanno la concessione di costruzione (e/o di esercizio) di opere pubbliche (ad esempio società di navigazione di preminente interesse nazionale, Radio Televisione Italiana — RAI, Autostrade, ecc.). In questi casi, le norme o gli atti di concessione prevedono che la società stia *stabilmente* sotto il controllo pubblico. La cosa si spiega, perchè si tratta di società affidatarie di servizi pubblici. Gli esempi vanno, comunque, moltiplicandosi. Il modello, peraltro, non era ignoto neppure in passato, anche se si faceva ricorso a figure semipubbliche (tale era l'Automobil Club d'Italia — ACI, quando fu ad esso affidata una funzione pubblica importante come la tenuta del Pubblico Registro Automobilistico).

Se si passa ad esaminare la *disciplina* alla quale sono sottoposti i vari tipi elencati, può notarsi che l. ministeri e le aziende, gli organi tradizionali della pubblica amministrazione, sono caratterizzati dai seguenti tratti:

- l'organizzazione e le funzioni sono determinate direttamente dalla legge (si dice che hanno una struttura rigida);
- le procedure amministrative, vale a dire i modi in cui esercitano le loro attribuzioni, sono regolate da norme che sono anch'esse, generalmente, di fonte legislativa;
- le risorse finanziarie di cui dispongono sono attribuite a ciascun ministero o azienda con un atto deliberato dal Parlamento, il bilancio (art. 81 della Costituzione);

— il personale è soggetto ad uno *status* particolare, rigorosamente definito da norme di legge (lo « statuto » del 1957 e, più di recente, la legge n. 312 del 1980).

In questo modello di organizzazione amministrativa, perciò, tutti gli elementi della struttura, le funzioni e la loro distribuzione, le procedure, la finanza, il personale, sono disciplinati direttamente dalla legge o da atti con forza di legge.

Le stesse caratteristiche si riscontrano per il modello organizzativo degli enti territoriali (*rectius*: politici), dove è sempre la legge, ora statale, ora regionale, a regolare i diversi aspetti della struttura amministrativa.

Senonchè, a mano a mano che si passa agli altri tipi di enti, una o più delle caratteristiche indicate si attenuano, fino al punto che la legge determina soltanto la disciplina di alcuni aspetti della struttura, e non sempre di quelli più importanti.

Così, per gli enti parastatali e previdenziali, sono pochi gli elementi dell'organizzazione che formano oggetto di previsione legislativa; tutti gli altri sono regolati da atti di normazione secondaria (regolamenti) o da atti propri dell'ente (statuti). Sulle procedure, la legge solitamente tace e, quindi, l'autonomia dell'ente è pressochè totale. Lo stesso discorso vale per l'attività finanziaria, dal momento che — pur quando sia lo Stato a soddisfare il loro fabbisogno di spesa — questi enti provvedono autonomamente alla destinazione dei fondi.

Per gli enti pubblici economici, ancora minore è il peso della legge, che detta molto sommariamente le regole di organizzazione e di amministrazione. La finanza è talora alimentata da trasferimenti dello Stato, ma spesso gli enti hanno un capitale proprio (c.d. fondi di dotazione) e proprie entrate. Le procedure non sono determinate dalla legge e lo stato giuridico ed economico del personale è completamente diverso da quello degli altri enti pubblici, essendo regolato dal codice civile e da contratti (individuali e collettivi) di natura privatistica.

Infine, le società con partecipazione pubblica agiscono in tutto e per tutto come imprenditori e, quindi, con autonome determinazioni e con negozi di tipo privatistico. Il rapporto di lavoro del personale ha la sua fonte, anche qui, in contratti privati, identici a quelli fra lavoratori e datori di lavoro del settore privato.

La descrizione che precede non dà, nè pretende di dare una definizione di pubblica amministrazione. Più semplicemente, essa individua l'area entro cui dev'essere cercata — per dir così — la pubblica amministrazione; un'area costituita, per l'appunto, dalle amministra-

zioni statali, dalle amministrazioni pubbliche non statali e dalle amministrazioni private controllate dal potere pubblico. In questo ambito le scienze giuridiche ed economiche hanno individuato la pubblica amministrazione, secondo criteri ispirati a diverse prospettive di analisi. È necessario, perciò, sperimentare la validità dei principali strumenti d'individuazione.

3 - La pubblica amministrazione secondo la Costituzione e le leggi.

Una possibilità è quella di procedere con i criteri stabiliti dalle leggi, sempre — naturalmente — che nelle leggi si trovi una definizione di pubblica amministrazione.

Lo scopo è non solo conoscitivo (verificare l'estensione del concetto) ma anche normativo, nel senso che, data l'esistenza di una norma *sulla* pubblica amministrazione, è essenziale per il giurista individuarne l'ambito di applicazione.

A) La Costituzione, agli artt. 97 e 98, fa riferimento alla pubblica amministrazione, ma senza definirla. Il concetto al quale rinvia la Costituzione è, però, ampio e indeterminato, perchè essa parla — al plurale — di pubblici uffici e di pubbliche amministrazioni. La giurisprudenza, specialmente quella costituzionale, chiamata ad interpretare ed applicare i due articoli, ha seguito, a sua volta, un criterio nient'affatto restrittivo, riferendo entrambe le disposizioni non solo ai ministeri, ma anche agli enti pubblici.

B) Un secondo punto di riferimento — più preciso — è quello costituito dalla recente *riforma della contabilità* (legge n. 468 del 1978) che, all'art. 23, regola il c.d. *settore pubblico allargato*, peraltro già introdotto da leggi precedenti.

Per settore pubblico allargato si intendono lo Stato (ministeri ed aziende autonome) l'ENEL e altri 66 enti pubblici nazionali (15 indicati nell'allegato A della legge, gli altri nel decreto, successivo, del 5 marzo 1979), i comuni, le provincie, le aziende comunali, provinciali e consortili (trasporti, acqua, gas, elettricità, latte, rifiuti solidi urbani, ecc.) gli enti ospedalieri e gli enti portuali.

Scopo della norma è quello di « normalizzare » i conti degli enti (attraverso la determinazione di principi e modelli uniformi), in modo da consentire il loro « consolidamento » (artt. 25 e 28) e di fornire un punto di riferimento per la stima annuale delle previsioni di cassa del

settore pubblico, che il Ministero del tesoro invia al Parlamento quattro volte l'anno (art. 30). In sostanza, lo scopo è di natura economica: valutare l'ammontare complessivo delle risorse che il settore pubblico richiede al tesoro dello Stato.

Ciò spiega l'inclusione di enti che, poichè gestiscono imprese di pubblica utilità (ad esempio ENEL, Ferrovie dello Stato), praticano una politica di prezzi che non consente di coprire i costi con i ricavi (e, quindi, li rende finanziariamente dipendenti del tesoro dello Stato).

Va aggiunto che il concetto esposto si è andato formando, negli ultimi anni, in modo progressivo. Prima, si è parlato di « settore statale », includendovi gli organismi che hanno incidenza sul conto corrente Tesoreria - Banca d'Italia (Stato, Cassa Depositi e Prestiti, Cassa del Mezzogiorno, aziende autonome). Poi si è arrivati a una definizione provvisoria, secondo le indicazioni del Fondo Monetario Internazionale (specialmente con gli accordi « stand by » del 1977-78), con le leggi nn. 407 e 951 del 1977.

Ora, il settore pubblico allargato esclude gli enti pubblici economici e le società in partecipazione pubblica, ma include l'ENEL, che pure è un ente pubblico economico. Inoltre, accanto ai soggetti che svolgono le attività di ordine e di erogazione tipiche del potere pubblico, esso include organismi, i quali svolgono attività che non sono nè di ordine nè di erogazione, ma che solo per una scelta politica sono esercitate dal potere pubblico (ad esempio le ferrovie, i porti, la produzione dell'elettricità). Bisogna considerare, infine, che l'ENEL non è certo l'unico ente pubblico economico a gravare sul bilancio dello Stato, e la stessa cosa vale per non poche società in partecipazione pubblica.

Non si può dire, perciò, che l'inclusione o l'esclusione dal « settore pubblico allargato » risponda ad un criterio uniforme, tale — comunque — da poter servire a distinguere ciò che è « pubblica amministrazione » da ciò che non lo è. Anzi, come s'è visto, la stessa nozione di « settore pubblico allargato » presenta non poche ambiguità.

4 - La pubblica amministrazione secondo criteri economico-statistici.

Una seconda possibilità è quella di procedere con *criteri di tipo statistico*. Come è noto, la contabilità nazionale ha ormai adottato il sistema SEC, in vigore nei paesi CEE. Nelle statistiche ISTAT, la pubblica amministrazione è indicata, ormai, costantemente secondo tali criteri. Essa, così intesa, include lo Stato (ministeri, ma non aziende

autonome), regioni, provincie, comuni, comunità montane, enti previdenziali ed assistenziali, enti di ricerca, enti economici non produttivi, università e opere universitarie, enti ospedalieri, enti di sviluppo agricolo.

L'universo costituito da questi enti ha, una finalità precisa: la rilevazione del valore aggiunto prodotto dai vari rami di attività economica e la specificazione, tra questi, della produzione di servizi non destinati alla vendita e i cui costi sono coperti da tributi.

È facile rilevare che con questo sistema si considera « pubblica amministrazione » il complesso degli organismi che svolgono attività di ordine e di erogazione, esclusi — perciò — l'ENEL e le aziende autonome; il valore aggiunto della pubblica amministrazione, così intesa, è determinato — in mancanza di validi strumenti di calcolo — dalla somma delle retribuzioni erogate ai dipendenti. Aziende autonome ed ENEL (oltre alle società con partecipazione pubblica) sono escluse perchè classificate nell'ambito dei settori produttivi (il loro valore aggiunto si determina, quindi, con riferimento ai ricavi).

Sta di fatto, ad ogni modo, che anche un tipo tradizionale di amministrazione pubblica, che è una parte non secondaria dell'amministrazione statale, quella costituita dalle aziende, rimane fuori da questa definizione, donde lo scarso valore del criterio economico-statistico ai nostri fini.

5 - Un criterio sostanziale: le regole di gestione.

Le considerazioni che precedono permettono di trarre una prima conclusione: in Italia ci si trova alla presenza di una pubblica amministrazione che non ha elementi unificanti, né sul piano strettamente normativo, né secondo i criteri delle rilevazioni economico-statistiche.

Di qui, la necessità di procedere con indici di tipo analitico che — prescindendo da definizioni globali — servano a comprendere le caratteristiche dei singoli organismi, per rilevarne la natura pubblica o meno.

Uno di tali indici è costituito dalle regole di gestione o di attività cui è sottoposto un ente o una società a partecipazione pubblica. Per esempio: le partecipazioni statali — ci si chiede — sono parte della pubblica amministrazione oppure no? Indubbiamente, a misura che le partecipazioni statali mirano, più che a produrre, ad assicurare certi livelli di occupazione, diventano finanziariamente dipendenti del tesoro

dello Stato; così, però, le imprese perdono autonomia decisionale, in ragione del controllo che il finanziatore si riserva di esercitare sulla loro attività. Su di esse si esercita il « potere della borsa », che si esprime in un rapporto — il rapporto di finanziamento, appunto — che è uno dei più rilevanti del diritto amministrativo, anche se poco studiato. Naturalmente, tale potere non è fissato e tanto meno regolato da norme e non mancano imprese pubbliche che non hanno bisogno di appoggiarsi al tesoro dello Stato. A seconda delle situazioni specifiche, dunque, alla domanda si può rispondere positivamente o negativamente.

Due tesi, a questo punto, emergono dal dibattito sulla nozione e l'estensione della pubblica amministrazione:

- secondo la prima, sono pubblica amministrazione tutti gli apparati, quale che sia la loro natura giuridica ed il rapporto con la legge, che presentino le caratteristiche di essere *sotto il comando del potere pubblico*;
- per la seconda, sono pubblica amministrazione tutti gli apparati che indipendentemente dalla natura giuridica e dal rapporto con la legge, abbiano la duplice caratteristica: a) di essere *sotto il comando del potere pubblico*; b) di essere *a carico del tesoro dello Stato*, poichè servono bisogni collettivi che non si potrebbero soddisfare se non distribuendo sull'intera collettività il pagamento dei servizi resi (ad esempio l'assistenza medica, l'istruzione obbligatoria, l'occupazione).

La prima tesi non ha bisogno di particolari esplicitazioni.

La seconda offre lo spunto per qualche considerazione ulteriore. Se un ente pubblico economico (l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica - ENEL o il Banco di Napoli, ad esempio) o le partecipazioni statali (ad esempio la RAI) chiedono finanziamenti allo Stato per ripianare i loro deficit di bilancio, si mette in moto un meccanismo di questo tipo: la attribuzione dei fondi è deliberata con legge dal Parlamento, ma l'assunzione di nuove spese da parte del tesoro (vale a dire con l'impiego di risorse attinte dal gettito fiscale e, quindi, dall'intera collettività: cfr. gli articoli 53 e 23 della Costituzione) richiede garanzie; e le garanzie — solitamente — si risolvono nell'ingerenza degli organi statali in ciò che attiene sia alla struttura dell'organismo, sia alla sua attività (così, per esempio, si definiscono le procedure contrattuali o di spesa, si istituiscono controlli, si pongono limiti all'assunzione di personale, ecc.). A mano a mano che lo Stato vede accrescere il suo ruolo di finanziatore, l'ingerenza si fa più penetrante: vengono fissate

regole sempre più rigide all'azione dell'organismo, che — in questo modo — perde progressivamente autonomia decisionale e tende a trasformarsi in esecutore di direttive. Il processo può continuare, fino al punto che le regole di organizzazione e di gestione cambiano e diventano simili a quelle delle amministrazioni pubbliche in senso tradizionale (avvicinandosi, secondo i casi, a quelle dello Stato, degli enti territoriali o degli enti pubblici previdenziali e parastatali).

Perchè alcuni servizi vengono, a un certo punto, posti a carico del tesoro, ed altri no? Con l'affermazione del principio di eguaglianza sostanziale, accanto a quello di eguaglianza meramente formale, nel corso del tempo, le attività ritenute essenziali a rimuovere (come dice la Costituzione: art. 3, 2° comma) gli ostacoli di fatto alla piena libertà ed eguaglianza dei cittadini, sono state attratte nell'orbita del potere pubblico e poste a carico del tesoro. È quello che è accaduto con l'istruzione (alla quale sono preposti organi dello Stato), con la tutela della salute (sottratta agli stessi enti pubblici assistenziali e attribuita ad una struttura composita — denominata Servizio sanitario nazionale — cui partecipano lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni) e, ancora, con la tutela dell'occupazione (basti pensare ai massicci interventi dello Stato per arginare la disoccupazione, attraverso l'impiego della Cassa integrazione guadagni - CIG, che è una « gestione autonoma » dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - INPS ampiamente finanziata dal tesoro, ma, principalmente, attraverso il finanziamento di imprese in difficoltà). Altre attività invece, come la distribuzione dell'energia elettrica o il servizio radiotelevisivo, non ritenute essenziali a quel fine, sono state riservate ad enti pubblici o a società con partecipazione pubblica e da questi vengono erogati a pagamento.

6 - Dimensioni della pubblica amministrazione.

Considerato nei suoi termini più ampi, il sistema amministrativo ha raggiunto dimensioni ragguardevoli, tali da costituire il principale mediatore dei conflitti sociali. Esso, infatti, rappresenta una quota oscillante tra l'80 e il 98% del sistema legale e una parte oscillante tra il 10 ed il 20% del sistema economico-sociale.

Se, infatti, si intende — secondo un criterio ormai ampiamente diffuso — per sistema legale l'apparato legislativo e il suo « staff », le corti e gli uffici ausiliari, gli avvocati, procuratori e notai, i professori

universitari di diritto e la pubblica amministrazione, può notarsi che gli addetti relativi a tutte le componenti (esclusa la pubblica amministrazione) sono intorno alle 100 mila unità. Invece, gli addetti alla pubblica amministrazione sono circa 5 milioni (se il sistema amministrativo è preso in senso ampio) o circa 400 mila (se lo si vuol limitare agli impiegati civili dei ministeri).

Quanto al rapporto tra sistema amministrativo e sistema economico-sociale, il complesso degli addetti delle amministrazioni costituisce il 9-10% della popolazione residente e circa il 23% della popolazione attiva. Si considerino, inoltre, questi altri — sia pur grossolani — indicatori: il valore aggiunto della pubblica amministrazione in senso ampio raggiunge circa il 20% del prodotto interno lordo (quello della pubblica amministrazione, escluso il settore industriale pubblico, è il 12%); nei dati di contabilità nazionale, gli investimenti in servizi non destinabili alla vendita (relativi, quindi, a qualcosa di più della pubblica amministrazione, ma con esclusione del settore industriale pubblico) rappresentano circa il 9% del totale degli investimenti lordi; infine, le uscite per consumi della pubblica amministrazione (escluso il settore pubblico industriale) rappresentano il 15% delle spese totali.

I dati forniti sono, s'intende, meramente indicativi, per la loro disomogeneità e per la diversa finalità per i quali vengono annualmente stimati. Nell'insieme, tuttavia, essi mostrano abbastanza chiaramente il posto importante che il sistema amministrativo occupa nelle istituzioni, nella economia e nella società.

II - VICENDE STORICHE DELL'AMMINISTRAZIONE

1 - Introduzione.

Come ha mostrato il maggiore storico dell'amministrazione francese, Pierre Legendre, la storia dell'amministrazione si presenta sia come successione di eventi, sia come stratificazione di istituti del passato, oggi vigenti. In questo senso, la storia va indagata non solo come evoluzione degli istituti, ma anche come componente del presente. Adoperando un'espressione del linguaggio economico, si può parlare di storia non solo come *flusso*, ma anche come *stock*.

Va aggiunto, preliminarmente, che la storiografia amministrativa italiana ha vissuto una condizione subalterna o ancillare rispetto a quella politico-sociale, dalla quale ha spesso mutuato le periodizzazioni. Ciò ha ridotto la prima a pura storia delle norme o alla ricostruzione del dibattito politico e culturale sui problemi amministrativi. Sono state tralasciate le vicende della concreta attuazione delle norme, degli amministratori pubblici, dei rapporti tra amministrazione e società, ecc.

Dopo queste brevi osservazioni di metodo, passiamo alle vicende dell'amministrazione pubblica in Italia. Il principale problema storiografico è il seguente: come — rimanendo immutato il disegno organizzativo attuato da Cavour nel 1853 (e quindi prima dell'unificazione politico-amministrativa) — siano andate cambiando le altre componenti dell'amministrazione; in quale maniera tali cambiamenti abbiano avuto riflessi sull'originario disegno organizzativo, fino a mutare le caratteristiche dell'amministrazione pubblica nel suo complesso.

Il modello organizzativo di cui si parla è quello « per ministeri », introdotto da Cavour nel 1853. Si esamineranno sia l'organizzazione che l'ha preceduta nel Regno di Sardegna, sia le modifiche che al modello Cavour furono apportate da Francesco Crispi nel 1888. Si esamineranno, quindi, le trasformazioni delle varie componenti del sistema amministrativo, dalla fine del secolo scorso ad oggi.

Prima di procedere, si ricorda che le strutture locali (intendenti) e centrali degli Stati preunitari (salvo il lombardo veneto) si erano andate ravvicinando, prima dell'unificazione, a causa della influenza francese.

2 - Il modello Cavour e le modifiche di Crispi.

Con la legge 23 marzo 1853, n. 1483, su proposta di Camillo Benso di Cavour, il Parlamento subalpino riorganizzava l'assetto dei poteri centrali dello Stato. L'art. 1 della legge dispone: « L'amministrazione centrale dello Stato sarà concentrata nei Ministeri. I ministri provvederanno ai relativi servizi per mezzo di uffici posti sotto l'immediata loro direzione. Gli uffici relativi ad un medesimo ramo di amministrazione potranno venire riuniti, e costituire direzioni generali, che faranno tuttavia parte integrante dei Ministeri ».

In precedenza, l'amministrazione statale era articolata in ministeri e aziende: i primi svolgevano l'attività di gestione amministrativa, le seconde svolgevano attività di gestione economica. La situazione è chiaramente illustrata nella relazione allegata al disegno di legge Cavour: « I Ministeri erano sette, nove le aziende, esistevano inoltre la ispezione generale dell'erario; la direzione generale del debito pubblico, l'amministrazione centrale della zecca, la ispezione generale delle leve, l'uditorato generale di guerra. Queste amministrazioni centrali erano soggette ad un controllo preventivo, giudiziario e consultivo affidato all'ufficio del controllore generale, alla regia Camera dei conti e al Consiglio di Stato ».

E più avanti: « L'azione centrale, e quindi la responsabilità del Governo, si trovano divise tra i ministeri e le aziende; queste conservano l'iniziativa economica; i loro capi agiscono in nome proprio, ed hanno attribuzioni indipendenti dai ministri rispetto alla liquidazione e al pagamento delle spese ».

La riforma cavouriana aveva un obiettivo primario: unificare le strutture amministrative, facendo del ministero l'apparato centrale e più importante dell'amministrazione pubblica. A capo dei ministeri erano posti i ministri, membri del corpo politico; per realizzare l'unità dell'azione amministrativa, nei ministri venivano concentrate la responsabilità della direzione (la c.d. « gestione morale ») e quella di esecuzione (la c.d. « gestione economica », di cui, fino ad allora, erano stati responsabili i direttori generali delle aziende).

Oltre che alla esigenza di dare un assetto unitario all'amministrazione, la riforma Cavour era ispirata ad uno dei principi fondamentali dello Statuto, concesso da Carlo Alberto solo pochi anni prima (1848): la responsabilità dell'esecutivo dinanzi al Parlamento. E poichè una siffatta responsabilità esigeva che il ministro dovesse rispondere sia della direzione, sia della esecuzione, occorreva che egli fosse a capo dell'intero apparato amministrativo.

Il risultato di queste vicende è presto spiegato. La figura del ministro diventa « bifronte »: da una parte, egli è membro del corpo politico e, in questa veste, è legato al Parlamento (e al re) dal rapporto di fiducia; dall'altra, è al vertice dell'amministrazione, e ne è la guida.

La seconda innovazione della riforma di Cavour è l'introduzione del segretario generale. L'istituzione del segretario generale rispondeva all'esigenza di creare un tramite fra il ministro e la burocrazia ministeriale. Egli fu, quasi sempre, un membro del corpo politico, piuttosto che un impiegato di carriera (sebbene la legge prevedesse entrambe le possibilità). Solo a capo dei ministeri militari vennero frequentemente nominati militari di carriera.

Dall'altra parte, le norme attribuivano al segretario generale competenze proprie, sì che egli godeva di una relativa autonomia nei confronti del ministro.

Il sistema introdotto da Cavour fu modificato, per questo aspetto, da Crispi: nel 1888 veniva introdotta la figura del « sottosegretario », sull'esempio del « segretario parlamentare » inglese. A differenza del segretario generale, il sottosegretario non aveva attribuzioni proprie: le sue competenze venivano definite, volta per volta, con delega del ministro. L'art. 2 della legge n. 5195 del 12 febbraio 1888 dispone: « ciascun ministro avrà un sottosegretario di Stato, il quale potrà sostenere la discussione degli atti e delle proposte del ministero nel ramo del parlamento a cui appartiene, o quale commissario regio in quello di cui non fa parte ».

L'effetto principale della riforma di Crispi fu, per così dire, indiretto. L'abolizione del segretario generale creava un vuoto tra vertice politico (il ministro) e vertice amministrativo (le divisioni). Questo vuoto fu lentamente riempito, tra la fine del secolo scorso e l'inizio di questo, dalla crescita delle direzioni generali.

Crescendo di numero, le direzioni generali mutavano le proprie caratteristiche. In precedenza, esse comprendevano settori omogenei di amministrazione, che si riteneva dovessero avere speciale autonomia; non erano, in sostanza, nemmeno unità organizzative di un ministero, e la loro istituzione era prevista come una eccezione, non come la regola. Le direzioni generali erano cinque in tutto ed esistevano in tre soli ministeri (guerra, finanze e lavori pubblici).

Quando divennero un fenomeno generalizzato, esse assunsero sempre più le caratteristiche di unità organizzative fondamentali del ministero; di conseguenza come è osservato, « la abolizione dei segretari generali accentuò la tendenza al raggruppamento degli uffici ministe-

riali in direzioni generali e quindi all'aumento dell'autonomia dei direttori generali rispetto ai ministri » (1).

Se l'abolizione del segretario generale fu la principale modifica introdotta da Crispi al modello Cavour, bisogna ricordare anche che Crispi, al finire degli anni '80, dà inizio ad una vasta opera di riordino amministrativo: afferma la supremazia del presidente del Consiglio dei ministri sugli altri membri del gabinetto, attribuisce funzioni giurisdizionali al Consiglio di Stato, con l'istituzione di una IV sezione; estende il suffragio elettorale amministrativo; prevede l'elezione dei sindaci dei comuni con oltre 10.000 abitanti; crea la giunta provinciale amministrativa per il controllo sugli enti locali (prima svolto dalla deputazione provinciale).

Queste innovazioni non toccano, però, l'assetto istituzionale dell'amministrazione centrale, anche perchè il potere di organizzare, costituire e sopprimere i ministeri resta una prerogativa del potere esecutivo (l'art. 1 della legge n. 5195 dispone: « il numero e le attribuzioni dei ministeri sono determinati con decreto reale »).

In conclusione, l'amministrazione dello Stato si presenta, alle soglie di questo secolo, con un disegno organizzativo che risulta dall'originario modello cavouriano, dalle modificazioni apportate da Crispi e dalla moltiplicazione delle direzioni generali; essa, quindi, è strutturata sulla sequenza ministro-direzioni generali-divisioni. Ed è questo l'assetto tuttora vigente: dalla fine del secolo ai giorni nostri, non si trova, in materia di organizzazione amministrativa, nessuna legge generale, della portata che ebbe la riforma di Cavour.

Anche un sommario sguardo alle vicende amministrative di questo secolo permette, però, di osservare che l'apparato amministrativo non è più quello disegnato da Cavour. Tutto, intorno ad esso, è cambiato; dal numero dei ministeri alle loro dimensioni, dall'ordinamento finanziario alla crescita delle amministrazioni « parallele ». Nei paragrafi seguenti si cercherà di porre in evidenza l'influenza di questi mutamenti sulla struttura dell'amministrazione.

3 - Le modificazioni successive.

Le trasformazioni di cui si dirà ora hanno un andamento che va valutato nei tempi lunghi. Ciò non impedisce di individuare alcuni momenti cruciali, che verranno di volta in volta indicati, durante i quali i mutamenti si affacciano e cominciano a produrre i loro effetti.

(1) G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, VI vol., Milano, Feltrinelli, 1970, p. 348.

I mutamenti principali riguardano: le nuove dimensioni assunte dall'amministrazione, a partire dagli inizi del secolo; la nascita di modelli organizzativi diversi da quelli dei ministeri (aziende autonome ed enti pubblici); l'assetto della finanza pubblica; gli ordinamenti del personale.

3.1 - Il mutamento delle dimensioni.

Il fenomeno delle dimensioni va analizzato sotto tre diversi aspetti:

- l'aumento del numero dei ministeri;
- la crescita delle dimensioni complessive dell'amministrazione statale;
- la crescita delle dimensioni dei singoli apparati.

A) Se il modello organizzativo dei ministeri subisce modificazioni — come s'è visto — relativamente modeste, macroscopiche sono invece quelle riguardanti il numero delle organizzazioni centrali: dai 9 ministeri del secolo scorso si passa ai 12 dell'età giolittiana, ai 20 di oggi (più la Presidenza del Consiglio).

Le vicende di questa crescita degli apparati sono complesse e non omogenee. Né si tratta di una semplice questione di numero, poiché cambiano, soprattutto, le funzioni dei ministeri. E ciò avviene in assenza di un disegno istituzionale e per circostanze e con motivazioni diverse da caso a caso, talvolta all'interno di uno stesso periodo storico; si pensi ai ministeri creati durante la prima guerra mondiale per le necessità belliche, oppure al ministero dell'agricoltura, istituito e soppresso ben otto volte.

Bisogna, inoltre, ricordare che con l'aumento del numero dei ministeri, le esigenze dei diversi settori hanno prodotto sensibili diversificazioni nel modello organizzativo ministeriale, col risultato che, oggi, non esiste più una organizzazione ministeriale di tipo unitario. Così, per alcuni ministeri, è stata reintrodotta la figura del segretario generale (esteri e difesa).

B) Per quanto riguarda le dimensioni complessive dell'amministrazione vanno ricordate alcune cifre sul personale in vari momenti della storia unitaria. Dopo l'unificazione, i dipendenti statali erano circa 50.000; nel 1881 erano, esclusi i magistrati, 64.992; nel 1891 erano 126.343; nel 1910 erano 376.777; nel 1923 erano 509.145; nel 1930 erano 527.769; nel 1941 superarono per la prima volta il milione: 1.139.774; nel 1975 erano 1.995.834; nel 1980 sono 2.145.960. Bisogna notare, peraltro, che solo dal 1910 il numero di dipendenti comprende anche quelli delle aziende autonome; che solo a partire dal 1923 sono compresi anche i magistrati; e, infine, che solo dal 1932 (in seguito alla « statizzazione »

della scuola elementare) si verifica l'ingresso massiccio degli insegnanti nell'amministrazione statale.

Altri due indici significativi sono gli organici e il rapporto personale amministrativo-popolazione.

Gli organici dell'amministrazione statale, evolvono nel modo indicato nella tabella che segue:

Organici statali dal 1861 al 1969

	1861	1923	1956	1969
Direttori generali	11 (a)	28	63	105
Ispettori generali	8 (a)	29	165	609
Direttori di divisione	75	256	558	1.287
Direttori di sezione	142	167	709	2.055

(a) Questi dati sono poco significativi, perchè le direzioni generali erano ancora un'eccezione nell'ordinamento dell'epoca.

Ancor più evidente il mutamento di dimensioni, se si valuta l'impiego con amministrazioni pubbliche di ogni tipo, in relazione agli abitanti. Questi aumentano, dall'unità ad oggi, di 2 volte e mezzo, mentre i dipendenti pubblici e privati di amministrazioni pubbliche aumentano 33 volte. Può dirsi che, dopo l'unità, vi era un dipendente pubblico ogni 145 abitanti; oggi, uno ogni 11 abitanti.

Anche se ci si limita alle pubbliche amministrazioni in senso stretto (escluse le attività produttive svolte dai poteri pubblici), poste a confronto con la popolazione, la crescita è vistosa, come è mostrato dalla tabella che segue:

Raffronto tra gli addetti al complesso dell'amministrazione e la popolazione al 1861 e al 1970

	Pubblica Amministrazione	Popolazione	Pubblica Amministrazione Popolazione
1861	130.597 (a)	21.777.000	0.60
1871	136.929 (a)	26.801.000	0.51
1881	170.652 (a)	28.460.000	0.60
1901	173.177 (a)	32.447.000	0.53
1970	1.793.000 (b)	53.731.000	3.33

(a) Fonte: *Censimento*; include l'insieme degli impiegati governativi, provinciali e comunali, incluse le guardie, e degli enti morali. Ne sono esclusi gli insegnanti e gli addetti alla « sicurezza interna ed esterna ».

(b) Fonte: *Indagine Istat sugli occupati*; al dato lì fornito sono stati sottratti gli insegnanti e i militari, di ruolo, legati e non legati da un vero e proprio rapporto di lavoro con lo Stato.

C) I dati relativi all'aumento dei dipendenti pubblici in relazione ai singoli apparati non sono disponibili per tutti i ministeri, negli stessi anni. Ci si limiterà, quindi, a fornire alcuni esempi:

	Pubblica istruzione	Finanze	Interno
1879	400	9.000	4.500
1923	19.000	81.000	
1980	1.120.000	107.000	105.000

Dal 1923 in poi sono disponibili serie complete per tutti i ministeri. Ma basta considerare i seguenti tre:

	Grazia e Giustizia	Lavori Pubblici	Esteri
1923	7.839	7.547	744
1970		13.556	
1975	30.619	6.714	4.591
1980	56.908	5.382	7.164

I motivi per cui il personale statale aumenta in misura così consistente verranno esposti più avanti. Basti qui ricordare che la notevole crescita delle funzioni esercitate dalla pubblica amministrazione, dalla metà del secolo scorso ad oggi, ne è una delle cause più importanti. La crescita delle dimensioni degli apparati modifica il modello ministeriale disegnato da Cavour. Infatti, è impossibile che un ministro continui ad essere responsabile individualmente di tutti gli atti del suo dicastero, quando è a capo di apparati così ampi. In altre parole, il ministro non è in grado di dirigere effettivamente il ministero, che gli diventa sempre più estraneo.

Si fa strada, quindi, l'esigenza che la dirigenza amministrativa si trasformi, da mera ausiliaria del ministro, in corpo autonomo. In questa direzione, il decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 conferiva ai dirigenti dei ministeri poteri in certa misura autonomi rispetto a quelli del ministro.

3.2 Le amministrazioni « parallele ».

Il secondo mutamento dell'assetto dell'amministrazione italiana è costituito dalla crescita di strutture organizzative che si affiancano ai ministeri, determinando la formazione di un'organizzazione « multipolare » dei poteri pubblici.

Per analizzare questo aspetto della storia amministrativa, si parlerà prima delle aziende e, quindi, degli enti pubblici.

A) Le Aziende Autonome — Con la legge n. 137 del 22 aprile 1905, venne costituita la prima azienda autonoma, quella delle ferrovie, ancora oggi esistente. La « nazionalizzazione » delle ferrovie, come fu chiamata, si realizzò mediante il « riscatto » delle concessioni per l'esercizio delle linee ferroviarie, fino ad allora in regime di concessione e giunse al termine di un vasto dibattito, di natura giuridica e politica, cui parteciparono uomini politici, amministratori e intellettuali.

Giolitti, allora presidente del consiglio, conferì a Riccardo Bianchi (che dirigeva le ferrovie sicule) l'incarico di direttore generale dell'azienda, lasciandogli carta bianca per quanto riguardava l'assetto organizzativo dell'azienda. Lo stesso Giolitti si impegnò, inoltre, quando il servizio ferroviario fosse stato organizzato, a disciplinare con legge la nuova azienda autonoma. Nacque, così, il primo modello di gestione imprenditoriale estesa a livello nazionale.

Bianchi scelse un assetto molto simile a quello che sarà, poi, proprio degli enti pubblici. Una struttura assai agile; procedure contabili sottratte ai controlli previsti dalla legislazione vigente; procedure di decisione meno complesse di quelle seguite nell'amministrazione statale; personale pagato in maniera diversa dagli impiegati statali grazie alla potestà, attribuita ai capi degli uffici, di concedere premi ai dipendenti.

L'esperimento suscitò molte polemiche, sia per l'ampiezza dei poteri conferiti a Bianchi (« il dittatore Bianchi », lo chiamò Salvemini), sia, principalmente, perchè con la « nazionalizzazione » delle ferrovie entrava nell'amministrazione statale la categoria di lavoratori più sindacalizzata e combattiva dell'epoca. La sua presenza nell'amministrazione fece temere la nascita di una forma di opposizione allo Stato dentro lo Stato (gli stessi socialisti riformisti, come si sa, escludevano che i ferrovieri — e i pubblici dipendenti in genere — potessero usare contro lo Stato l'arma dello sciopero). Il timore che le spinte sindacali nel pubblico impiego minassero le fondamenta dello Stato liberale (si pensi agli scritti che allo « Stato sindacale » dedicarono — tra il 1910 e il 1924 — Santi Romano, Vittorio Emanuele Orlando, Oreste Ranelletti, Alfredo Rocco) è all'origine dell'equazione che si volle istituire fra sindacalismo e modello « aziendale ».

Nonostante che il problema non sia stato approfonditamente studiato, si può avanzare l'ipotesi che la figura dell'azienda autonoma perse quota e fu rapidamente sostituita dall'ente pubblico, non tanto per diffidenza

verso il modello in sé, quanto per i temuti effetti della sua introduzione. Il collegamento che, nei dibattiti di quel periodo, si volle istituire tra i due fenomeni fece sì, quindi, che l'organizzazione « per azienda » non divenisse mai un fenomeno rilevante.

L'esigenza che aveva portato alla nascita delle aziende autonome — consentire all'amministrazione dello Stato l'esercizio di imprese senza i vincoli imposti dalla legge di contabilità, dai controlli, ecc. — si realizzerà, invece, in larga misura, con l'istituzione degli enti pubblici.

B) Gli Enti Pubblici — A partire dal secondo decennio di questo secolo, la tendenza di creare centri di potere pubblico distinti dai ministeri si sviluppa con la costituzione degli enti pubblici, che si collocano addirittura fuori dall'amministrazione statale in senso proprio (ministeri e aziende).

Gli enti pubblici erano figure precedentemente vaste e diffuse, ma al livello locale, non a dimensione nazionale. Quando si era voluto, in precedenza gestire servizi o svolgere funzioni a livello nazionale, s'era ricorsi ad amministrazioni o statali (come i ministeri e le aziende) o private (come le regie, che erano società anonime o le casse, che erano persone morali).

Progressivamente si afferma — così — quella realtà « multipolare », cui sopra si accennava, nella quale coesistono centri diversi di potere pubblico, alcuni *statali*, altri *non statali*.

Per rendersi conto della forte accelerazione che ha avuto la costituzione degli enti, basti pensare che, mentre dal 1861 al 1921 (in 60 anni) furono creati circa 100 enti, dal 1922 al 1940 (in neanche 20 anni) ne furono istituiti ben 260.

Naturalmente, l'istituzione degli enti risponde a motivazioni diverse nei vari periodi. Inoltre, la loro organizzazione segue modelli eterogenei, al punto che *l'atipicità* diviene la regola dominante. In questo processo di « fuga dallo Stato » — che inizia nel primo decennio del secolo e continua ancora oggi — si possono individuare tre periodi particolarmente importanti, ciascuno dei quali ha proprie caratteristiche: a) il secondo decennio di questo secolo; b) gli anni '30; c) il secondo dopoguerra. Le caratteristiche principali degli enti costituiti in questi periodi sono espresse di seguito.

a) « È costituito l'ente ... con personalità giuridica e gestione autonoma »: con questa formula si aprono gli statuti dei primi enti costituiti in Italia, l'INA (1912), l'ONC (1918), l'ICIPU (1923), l'INEA (1923).

Gli uomini che conducono in porto l'istituzione dei primi enti pubblici — Beneduce, Giuffrida, Attolico — provengono dall'amministrazione e sono guidati da Nitti. Li contraddistingue un'aspirazione tecnocratica ed efficientistica. Li accomuna la convizione che l'amministrazione statale non è in grado di svolgere i suoi compiti in maniera efficace perchè è pletorica, è più strumento di occupazione che di produzione; ha troppo personale poco preparato, che si presta facilmente al clientelismo e sul quale bisogna esercitare controlli continui per assicurarne l'imparzialità. Nitti e gli altri, perciò, vogliono un'amministrazione di « pochi e ben pagati ». Ma, poichè questo non è possibile nello Stato, occorre gettare le basi di una amministrazione parallela, fuori dello Stato, che sappia svolgere i suoi compiti con l'efficienza che manca all'amministrazione statale, e che sia svincolata da procedure e controlli troppo rigidi.

Ma l'idea di costituire amministrazioni « parallele » a quella dello Stato dà origine a rilevanti problemi di ordine teorico. Si tratta di giustificare l'esistenza di persone giuridiche pubbliche non statali e, comunque, diverse dagli enti pubblici territoriali, all'epoca esistenti (comuni e provincie). La cultura giuridica del momento era dominata dalla dottrina statalista, per cui lo Stato è fonte di ogni potere. Era difficile, quindi, ammettere la esistenza di un soggetto pubblico diverso dallo Stato, ma con poteri estesi — come quelli dello Stato — a tutto il territorio nazionale (gli enti territoriali, da questo punto di vista, non ponevano problemi, avendo competenze limitate al loro territorio). Ed è perciò che nella relazione alla legge istitutiva dell'ISTAT (fino al 1924 « Direzione generale di statistica », itinerante da un ministero all'altro) si parlò di « persona giuridica fittizia di diritto pubblico ».

b) Negli anni '30, il fenomeno della « entizzazione » si accentua, ma non ha gli stessi segni del periodo precedente, poichè risponde ad esigenze di tipo nuovo. L'intervento dello Stato nell'economia si estende con la creazione di enti imprenditoriali (l'IRI è del 1933) e di enti di disciplina dell'economia (la Banca d'Italia diventa, nel 1936, ente pubblico). Accanto a questi, viene costituita una miriade di enti di categoria o di « privilegio » che hanno, per lo più, funzioni miste, di disciplina e di produzione o di erogazione. L'importanza assunta degli enti in questo periodo è mostrata dal numero degli addetti, tratto da dati di archivio: 35.000 nel 1932; circa 50.000 nel 1933 (1).

(1) P. DE FELICE, *Mussolini, il duce*, II, *Lo Stato totalitario (1936-1940)*, Torino, Einaudi, 1981, p. 56

La caratteristica di molti enti di quest'epoca è quella di rappresentare interessi di gruppo che — nell'ottica corporativistica — vengono assunti dall'ordinamento statale come propri; si rivestono, così, di carattere pubblico interessi privati. Lo dimostra, tra l'altro, la circostanza che i consigli di amministrazione degli enti e dei consorzi, costituiti in questo periodo, sono in larga misura dominati dai rappresentanti di categoria.

Non va sottovalutato — inoltre — il peso che, nelle burocrazie « parallele », ha quella del Partito Nazionale Fascista, divenuto prima un ente pubblico e, poi, addirittura, un organo dello Stato (la federazione di una piccola città come Arezzo aveva, sul finire degli anni '30, circa 30 gerarchi e 200 impiegati) (1).

La situazione determinata dalla creazione di enti con funzioni assai varie e con discipline differenziate è illustrata da due testimonianze dell'epoca, rispettivamente di F.A. Repaci e di E. Conti. F.A. Repaci (2) osservava: « La tendenza, accentuatasi notevolmente in questi ultimi anni di affidare alcuni servizi (o parte dei medesimi) e non solo quelli che hanno un carattere prettamente industriale; ma anche quelli che rappresentano funzioni specifiche dello Stato ed ai quali esso provvede già mediante amministrazione diretta, a enti o aziende che hanno una diversa organizzazione amministrativa e contabile, rende difficile la valutazione integrale dell'ammontare e della distribuzione della spesa del personale ». Ettore Conti scriveva (3): « prima del 1914, avevano una burocrazia pigra, ritardatrice, diligente ed onesta ... Durante la grande guerra, se ne è aggiunta una seconda che faceva capo alla cosiddetta mobilitazione industriale ... Ora ne abbiamo cinque di burocrazie: l'antica divenuta pletorica in conseguenza delle accresciute dimensioni; la sindacale, la corporativa, quella del partito, ed ora, in previsione degli eventi, quella del Fabbriguerra ».

c) La tendenza a costituire enti pubblici continua nel secondo dopoguerra. Le ragioni che portano alla costituzione di enti in questa fase si trovano nel dibattito parlamentare sulla legge 10 agosto 1950 n. 646, istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno. De Gasperi, presentando il disegno di legge, parlò espressamente della necessità di « sottrarre all'amministrazione statale le nuove funzioni », della necessità di « elasticità » per compiere operazioni finanziarie in Italia e all'estero, di « alleggerimento di controlli burocratici ». Il relatore di maggioranza Jervo-

(1) E. RAGIONIERI, *Storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia*, IV, 3, Torino 1976, p. 2225.

(2) « Il costo della burocrazia dello Stato », Torino, 1932, p. 37 ss.

(3) « Dal taccuino di un borghese », Milano, 1946, II ed., p. 643.

lino affermò che bisognava evitare la « snervante lentezza dei procedimenti amministrativi » e che occorreva creare « un ente che unifichi le competenze delle varie amministrazioni dello Stato » e che « le condizioni dell'apparato burocratico sono tali che non permettono una procedura tempestiva ed urgente dell'azione pubblica ». L'impostazione fu avversata da Alicata, che disse: « ho più fiducia in un direttore generale di un ministero che nella persona che voi metterete a dirigere la Cassa »; e lo fu ancor più da Corbino, il quale sostenne che, in tal modo, si faceva cadere un « enorme discredito » sull'amministrazione statale: « noi dobbiamo arrivare alla conclusione che lo Stato, se vuol fare una cosa seria, debba dire: serviamoci di tutto, tranne che degli organi dello Stato ».

L'istituzione della Cassa, quindi, ha motivazioni non dissimili da quelle che portarono alla costituzione degli enti nel secondo decennio del secolo: sul presupposto che l'amministrazione statale non funziona, si dà vita a strutture pubbliche fuori dallo Stato.

In questa fase, però, il fenomeno acquista due nuove caratteristiche. In primo luogo, a differenza del periodo precedente, in cui gli enti venivano costituiti, prevalentemente, per svolgere compiti nuovi dello Stato, nel periodo in esame (soprattutto a partire dagli anni '60), gli enti sono utilizzati per svolgere anche funzioni tradizionali dell'amministrazione statale. Essi assumono un ruolo di supplenza nei confronti dello Stato (ad esempio, si ricorre all'ITALSIEL — che è una società con partecipazione di un ente pubblico, l'IRI — per gestire il sistema informativo della Corte dei Conti e della Ragioneria generale).

In secondo luogo, gli enti diventano destinatari di trasferimenti pubblici. È significativo, in proposito, il dato relativo ai pagamenti della tesoreria centrale e di quella provinciale di Roma negli anni '71, '72 e '73. Dall'analisi di tali dati, si rileva che la percentuale delle spese totali dello Stato, erogata attraverso le due tesorerie è stata, in quegli anni, del 54,3, del 52,2 e del 57,5%. Orbene, di questi pagamenti, le assegnazioni ad enti vari sono, rispettivamente, il 38%, il 43% e il 53%.

La interpretazione di questi dati è semplice: poichè lo Stato non riesce a spendere, moltiplica i trasferimenti, attribuendo risorse finanziarie ad enti di spesa. In questo modo, l'amministrazione statale diventa una sorta di ufficiale pagatore ed assume la funzione di centro di distribuzione di risorse. La riprova è nel fatto che, dal 1978 in poi, diminuiscono, nel bilancio statale, le spese di investimento e aumentano i trasferimenti correnti e in conto capitale.

La forte crescita delle amministrazioni « parallele », ha naturalmente, anch'essa importanti riflessi sull'assetto dell'amministrazione centrale:

i ministeri non sono più l'unico centro di direzione amministrativa e i loro capi non sono più responsabili unici dell'intero apparato. Ad essi si aggiunge, in qualche misura, il vertice amministrativo posto a capo degli enti, che, come si vedrà, è anch'esso, in larga misura, di nomina politica (ma spesso proviene dalle file della burocrazia).

Per un esame dettagliato delle conseguenze che la moltiplicazione degli enti ha prodotto nel sistema amministrativo si rinvia al capitolo dedicato agli enti pubblici. Ci si limita qui ad aggiungere che, con le amministrazioni « parallele », cade il principio per cui ogni fine pubblico deve essere affidato ai (e perseguito dai) ministeri; alla burocrazia ministeriale si affianca la consistente burocrazia degli enti pubblici; funzioni dello Stato vengono esercitate da soggetti posti fuori dello Stato.

3.3 - La finanza.

Nell'ordinamento amministrativo-finanziario, aspetti organizzativi e aspetti procedurali sono strettamente legati: le vicende storiche della disciplina delle procedure finanziarie sono connesse alla posizione degli uffici finanziari nell'organizzazione amministrativa. È in questa prospettiva, più che sotto il profilo (pure importante) del controllo parlamentare sul bilancio, che si esamineranno le trasformazioni intervenute nell'assetto della finanza pubblica, poichè non vi è altro modo per intendere quali conseguenze quei mutamenti hanno avuto per l'organizzazione amministrativa.

La prima fase delle vicende della finanza pubblica si apre con la legge 22 aprile 1969, n. 526 (Cambray Digny), con la quale si istituirono le ragionerie centrali.

In precedenza, il riscontro finanziario era affidato ad uffici, le « divisioni di contabilità », situati presso i singoli uffici amministrativi: ciascun capo dei servizi amministrativi aveva, quindi, alle proprie dipendenze un distinto ufficio di contabilità.

L'ordinamento finanziario disegnato dalla legge Cambray Digny era, invece, basato sull'accentramento delle funzioni contabili nelle ragionerie centrali, all'interno di ciascun ministero. Si otteneva, così, una prima separazione tra attività amministrativa e attività contabile; tanto è vero che, dal 1871, gli impiegati furono divisi in due ruoli per ciascun ministero: ruolo amministrativo e ruolo contabile.

L'attività contabile tende, quindi, a divenire autonoma: alla ragioneria compete sia un riscontro di tipo costituzionale, per evitare che le spese eccedano le somme stanziare in bilancio, sia un riscontro di tipo ammi-

nistrativo sulla legalità del titolo. Il capo ragioniere diventa il consigliere del ministro.

La separazione tra uffici amministrativi e uffici di ragioneria non fu facile: lo dimostrano le difficoltà che la legge Cambray Digny incontrò in fase di applicazione (contro il suo disegno unitario andò, ad esempio, il fenomeno della proliferazione delle ragionerie « speciali », che vennero istituite caso per caso).

Ma il processo era ormai avviato e avrebbe trovato ulteriore impulso negli anni successivi, fino ad arrivare alla seconda fase della storia dell'ordinamento finanziario, caratterizzata dalla « restaurazione finanziaria » di De Stefani (1923), che avrebbe creato un « corpo unico » preposto al controllo contabile.

Già negli anni immediatamente successivi alla legge Cambray Digny, c'erano state richieste di affidare alla ragioneria generale un potere di ispezione sulle ragionerie centrali; in particolare, Luzzatti sin dal 1904, aveva proposto il passaggio delle ragionerie centrali alle dipendenze della ragioneria generale. Il motivo era offerto dagli abusi cui aveva dato luogo, negli anni precedenti, il ricorso sistematico alle cosiddette eccedenze di impegni (elenchi di spese eccedenti il bilancio, presentati in blocco all'approvazione del Parlamento). Luzzatti spiegò che uno dei problemi principali dell'ordinamento finanziario era, appunto, quello di sottoporre a vigilanza gli impegni e gli atti che potevano creare obblighi per lo Stato.

Il disegno di Luzzatti che consisteva nella unificazione delle ragionerie per il controllo dell'azione amministrativa e nella rottura del legame tra uffici amministrativi e uffici finanziari (che continuava a persistere, nonostante la riforma Cambray Digny), non ebbe realizzazione mentre egli era ministro. Ma le vicende successive confermarono la necessità di seguire quella strada.

Infatti, la situazione, dopo il primo decennio del secolo, peggiorò, a causa delle deroghe alla normativa contabile e della creazione di organi sottratti in tutto o in parte all'ordinamento finanziario-contabile dello Stato (sono di questo periodo le leggi sui telefoni di stato, sul fondo per l'emigrazione e su altre aziende autonome). Nel periodo giolittiano, in particolare, lo Stato assunse nuove funzioni, in direzione, rispettivamente, del benessere dei cittadini (con molti interventi in materia di lavoro e di sicurezza sociale) e dello svolgimento di attività economiche. È quello che si chiamerà « Stato sociale » o « Stato imprenditore ».

Si aggiunga l'ondata delle leggi e dei decreti « in deroga » per ragioni di guerra e l'adozione, pressochè generalizzata, del sistema dei contratti

per le commesse statali. Le vicende belliche, inoltre, furono causa di profondi turbamenti della « moralità amministrativa » e provocarono molti abusi. Il disegno proposto da Luzzatti trovò attuazione nell'opera del suo allievo Alberto De Stefani, ministro delle finanze negli anni '20. De Stefani realizzò quella che egli stesso chiamò la « restaurazione finanziaria », valendosi dei pieni poteri delegati, nel 1922, dal Parlamento al governo in materia di riforma amministrativa, su proposta di Mussolini.

Con il regio decreto n. 126 del 28 gennaio 1923, gli Uffici di ragioneria dell'amministrazione centrale cessarono di appartenere alle amministrazioni stesse e furono trasferiti alla dipendenza diretta del ministro delle finanze. Il regio decreto n. 599 del 25 marzo 1923 sancì definitivamente che le ragionerie centrali erano uffici del ministero delle finanze, alle dipendenze della Ragioneria generale. Il regio decreto n. 2440 del 18 novembre 1923 e il regolamento approvato con regio decreto n. 827 del 23 maggio 1924 riordinarono l'intera normativa, che è, sostanzialmente, quella ancora oggi in vigore.

Inoltre, con regio decreto n. 1036 del 29 giugno 1923, si stabilì che le ragionerie centrali dovessero assicurare una gestione « condotta nei modi finanziariamente più proficui » e, successivamente, che le ragionerie dovessero richiamare l'attenzione dei singoli ministri in tutti i casi in cui, a loro avviso, nella gestione delle spese, fosse possibile evitare o ridurre « l'aggravio di bilancio ». Si tratta, come è evidente, di un riscontro di merito, che conferiva alle ragionerie la possibilità di intervenire direttamente nelle decisioni amministrative.

Le caratteristiche derivanti dall'accresciuto potere della Ragioneria generale furono poste in luce da Carlo Petrocchi che, nel 1943, rilevava come questa riforma avesse prodotto due effetti: 1) il « divorzio tra la burocrazia della cifra e la burocrazia delle emarginate pratiche »; 2) la trasformazione del ruolo del ragioniere centrale da consigliere economico-contabile del ministro a suo controllore economico, in nome di una istanza superiore al ministro (la ragioneria generale).

Ma la riforma De Stefani produsse un effetto ulteriore, rispetto a quelli fin qui esaminati: con il ruolo assunto dalla Ragioneria generale, la guida dell'amministrazione si spostava dal Ministero dell'interno al Ministero del tesoro che diventa, così, il nuovo baricentro del sistema amministrativo. Fino al 1923, infatti, l'amministrazione italiana era costituita da una decina di apparati centrali, dei quali solo alcuni con un proprio apparato periferico; ma era nelle prefetture che erano concentrate, in larga misura, le competenze dell'amministrazione periferica dello Stato (residui di ciò sono ancora nella norma per cui, nella provincia, il prefetto

rappresenta il governo e, quindi, tutti i ministri). In generale dunque ad un apparato centrale, articolato per ministeri, faceva riscontro un apparato periferico unico, con a capo il prefetto. Sole eccezioni, le strutture periferiche « tecniche ».

Elemento caratteristico di questo disegno organizzativo è la forte prevalenza del Ministero dell'interno, determinata dai seguenti fattori: il presidente del consiglio, dal periodo giolittiano in poi, è, generalmente, anche ministro dell'interno; il prefetto ha il ruolo di « funzionario generalista », vale a dire con possibilità di controllo su tutta la realtà amministrativa periferica; la attribuzione al ministro dell'interno delle principali funzioni dell'amministrazione dello Stato (ordine pubblico, giustizia, ecc.) e di rilevanti funzioni in materia di sanità, controllo sulle amministrazioni locali, lavoro ed attività economiche.

Con la riforma De Stefani, il ruolo di guida passa da chi controlla l'amministrazione a chi controlla la spesa e — tramite essa — l'amministrazione; un ruolo tanto più rilevante, quando si consideri il forte incremento della spesa pubblica, verificatosi nei primi vent'anni del secolo.

Quella che può essere definita la terza fase delle vicende della finanza ha inizio nel 1939, con il rafforzamento degli uffici finanziari proposto dal ministro Thaon di Revel. La legge del 26 luglio 1939, n. 1037 rappresentò il tentativo di adeguare l'ordinamento della ragioneria generale al nuovo assetto amministrativo: nella discussione sul progetto Thaon di Revel, che si svolse alla Camera dei fasci e delle corporazioni, fu osservato che occorreva un solo organo di controllo contabile per tutta la gestione statale e parastatale. Furono creati, di conseguenza, quattro ispettorati: quello di finanza, quello di bilancio, quello del personale, quello degli affari economici. Alla Ragioneria generale fu affidato il preventivo esame di tutti i disegni e i progetti di legge interessanti la finanza pubblica. Il ragioniere generale fu elevato di un grado al di sopra dei più alti burocrati dello Stato.

Se la riforma del 1939 servì a rafforzare il corpo centrale delle ragionerie e ad ampliare i compiti ad altri aspetti dell'attività amministrativa (si pensi al personale), fallì il tentativo di attuare un controllo generale sugli enti pubblici diversi dallo Stato. La vicenda della creazione degli enti pubblici, iniziata al termine del primo decennio del secolo, era, come si è visto, continuata negli anni '30, con la creazione di una gran quantità di enti pubblici che furono spesso costituiti anche per sottrarli alla normativa di contabilità. Accadde, così, che gli enti pubblici divennero nuovo terreno di conquista per gli uffici centrali incaricati dei compiti finanziari. Ma il controllo di questi riuscì a realizzarsi solo in parte.

Le vicende successive della storia della Ragioneria generale hanno carattere minore. Nel 1953 fu operata la trasformazione in ragionerie provinciali degli uffici di ragioneria presso le intendenze di finanza; nel 1962 la Ragioneria generale fu ulteriormente rafforzata, con la creazione di due nuovi ispettorati.

Proprio negli anni '60, d'altra parte, il dibattito sull'ordinamento finanziario si sposta dagli aspetti organizzativi al ruolo che la finanza deve avere nell'ambito della politica governativa. Sono di questo periodo i governi di centro-sinistra e i primi tentativi (falliti, come è noto) di programmazione. Questa punta meno al contenimento del « deficit » (preoccupazione sin'allora dominante), e più alla strategia di espansione e di sviluppo economico; e richiede, quindi, una politica finanziaria strumentale a tale obiettivo. Si viene, così, a creare una contrapposizione tra l'apparato di guida dell'amministrazione (il Tesoro) e un nuovo apparato — il Ministero del bilancio (dal 1967, Ministero del bilancio e della programmazione economica) — cui è attribuito il compito di determinare i fini della politica economica. Dal nuovo Ministero viene la richiesta di un assetto finanziario funzionalmente legato alla programmazione e da essa condizionato; viceversa, il Ministero del tesoro rimane attestato su posizioni di tipo tradizionale. Il fallimento delle politiche di programmazione (negli anni '60 e anche successivamente) testimonia che il conflitto si è risolto a favore del Ministero del tesoro.

Le vicende dell'ordinamento finanziario dell'ultimo secolo hanno, dunque, profondamente mutato i rapporti tra i diversi apparati, con importanti riflessi sul piano dei procedimenti amministrativi.

3.4 - Il personale.

Per comprendere le vicende dell'assetto del personale occorre — come si è fatto precedentemente — seguire sia la evoluzione delle norme, sia quella delle istituzioni (gli eventi effettivamente realizzatisi) nonché dei dibattiti, politici e giuridici, su quelle norme e su quei fatti.

Prima di descrivere il primo « statuto » dei dipendenti pubblici (1908), bisogna ricordare le caratteristiche che hanno contraddistinto la burocrazia statale nel periodo che va dall'unità d'Italia all'inizio di questo secolo. Alla burocrazia, in quegli anni, apparteneva un numero ristretto di persone che avevano un alto grado di omogeneità al loro interno e provenivano, in larghissima parte, dall'amministrazione piemontese. Inoltre, le carriere erano ordinate secondo un modello piramidale, con forti dislivelli tra un grado e l'altro; i dipendenti dei gradi più bassi non

erano nemmeno considerati « impiegati ». Il vertice della « piramide » aveva stretti legami con il vertice politico: molti dei ministri dell'epoca provenivano dalla burocrazia. È evidente che, in una situazione di questo tipo, non c'era bisogno di una legge. Infatti, fino al 1908, vi furono solo piccoli, anche se frequenti, interventi legislativi in materia di pubblico impiego.

Agli inizi del secolo, tutte queste caratteristiche mutano profondamente; inizia, di qui, la storia degli « statuti » dei pubblici dipendenti.

In primo luogo, con l'espansione delle dimensioni e dei compiti dell'amministrazione, anche il personale burocratico — come si è visto — cresce notevolmente di numero. Inoltre, se era stato facile mantenere la coesione all'interno di un ristretto gruppo di persone, che hanno la stessa provenienza sociale e territoriale, l'omogeneità è difficilmente raggiungibile in un corpo burocratico allargato, cui cominciano ad accedere persone provenienti da classi sociali e regioni diverse (ad esempio, dall'ex Stato pontificio e dal Sud.)

In secondo luogo, anche l'osmosi tra vertice politico e vertice amministrativo diminuisce d'intensità. Da una parte, ciò è dovuto alla progressiva estensione del suffragio. La classe dirigente, che non rappresenta più gli interessi di un ceto ristretto, deve rispondere a settori sempre più vasti della popolazione; in uno Stato che allarga le proprie basi è molto più difficile mantenere la coesione tra politici e amministratori, di quanto non lo sia in uno Stato di tipo oligarchico.

Dall'altra, prendono forza le idee espresse da Silvio Spaventa, Marco Minghetti e Stefano Jacini contro il « mostruoso connubio » tra parlamentarismo e burocrazia e la ingerenza dei partiti nell'amministrazione e a favore della « essenziale distinzione tra governo e amministrazione ». Queste idee — espresse già nei primi decenni dopo l'Unità, sono rinvigorite dalla reazione agli scandali e all'abuso dell'amministrazione da parte del governo, lamentati nel primo e secondo decennio del secolo, in particolare, da Gaetano Salvemini.

Cambia, in terzo luogo, il rapporto tra dipendente pubblico e amministrazione: si è visto che, con l'istituzione dell'azienda autonoma delle ferrovie, si verificano rilevanti fenomeni di sindacalismo amministrativo. Si aggiunga che con la gestione statale delle ferrovie, il numero dei salariati nell'amministrazione statale aumenta notevolmente. Lo Stato è investito direttamente dalla conflittualità dei rapporti di lavoro, che ormai si trasferiscono al suo interno. In quanto datore di lavoro, lo Stato diventa controparte dei propri stessi dipendenti.

Infine, muta radicalmente la provenienza territoriale della burocrazia: il fenomeno è tale che, nel volgere di alcuni decenni, si passa dal « piemontesismo » alla « meridionalizzazione » della burocrazia.

In conclusione, può dirsi che, agli inizi del secolo, la situazione del personale pubblico è caratterizzata dalla frattura tra corpo politico e corpo amministrativo e dalle tensioni crescenti tra l'amministrazione e i propri dipendenti in quanto « corpo burocratico ».

Mentre, nella situazione precedente (1860-1900), sarebbe stato inconcepibile che i pubblici dipendenti ottenessero « garanzie » nei confronti dell'amministrazione, agli inizi del secolo si verifica proprio questo: lo « statuto » del 1908 è il primo tentativo riuscito della burocrazia di ottenere che il suo *status* sia formalmente riconosciuto e garantito.

Questo « statuto » va considerato sotto due profili: in primo luogo, tenendo conto delle esigenze che portarono alla sua emanazione; in secondo luogo, considerandone la portata e gli effetti sull'ordinamento del personale.

Si può avanzare l'ipotesi che una delle cause principali della richiesta di garanzie (del posto, della carriera, della retribuzione) dei dipendenti pubblici, sia, appunto, la provenienza territoriale di buona parte degli impiegati. Nel mercato del lavoro, infatti, l'amministrazione si trova in condizioni di monopolio nelle regioni (come quelle del Mezzogiorno) dove mancano o sono estremamente modeste le prospettive di lavoro « produttivo ». Le alternative all'impiego statale sono scarse e riservate a pochi; in questa situazione, la scelta della carriera impiegatizia diventa quasi obbligata.

Di qui un atteggiamento diverso degli impiegati nei confronti della pubblica amministrazione, considerata non soltanto come *autorità* (potere formale) di cui eseguire i comandi, ma anche come *potere*. Nei suoi confronti i burocrati cercano di ottenere condizioni di sicurezza circa la progressione nella carriera e la retribuzione; e cercano di tutelarsi contro interventi esterni, soprattutto del potere politico.

Come si vedrà nel capitolo successivo, una mentalità del genere ha importanti conseguenze sul sistema dei rapporti tra politica e amministrazione; è sufficiente sottolineare, qui, che essa fu alla base di gran parte delle richieste di garanzia avanzate dagli impiegati agli inizi del secolo.⁴⁴

Per quanto riguarda le vicende relative allo statuto del 1908 (leggi n. 290 del 25 giugno 1908 e n. 304 del 30 giugno 1909) va detto che la sua emanazione si deve alla sapiente opera di mediazione di Giovanni Giolitti: di fronte alle pressanti richieste della burocrazia, interpretate a

livello politico dall'opposizione e, in prima persona, da Filippo Turati, Giolitti concesse lo statuto prima di esserci obbligato dagli eventi. Egli ottenne, così, due importanti risultati: riuscì a non cedere su tutte le rivendicazioni, soddisfacendone solo alcune; riuscì a spostare il consenso degli impiegati dal partito di Turati al proprio e, quindi, al governo. E infatti, dopo il 1908, il sindacalismo amministrativo rifluisce, nel giro di pochi anni, fino a perdere importanza.

In realtà, i provvedimenti relativi agli organici e al personale si rivelarono ben presto contraddittori e crearono un diffuso malumore: le due leggi, che dovevano disciplinare lo stato giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, esclusero dal riordino molte categorie; lasciarono, sostanzialmente, la carriera nelle mani dei capi e concessero aumenti retributivi inadeguati.

La burocrazia iniziò allora una seconda battaglia, per rompere lo stretto rapporto posto-carriera che caratterizzava l'impiego pubblico: per avanzare nella carriera occorreva, infatti, che vi fossero posti disponibili; quando questi non c'erano, non si potevano ottenere le progressioni e i conseguenti aumenti retributivi.

Nel 1919 venne introdotta la progressione cosiddetta a ruolo aperto; vale a dire che alla progressione in carriera e ai conseguenti aumenti retributivi poteva farsi luogo indipendentemente dalla disponibilità dei posti in organico.

La progressione a ruolo aperto fu introdotta in un periodo di crescita amministrativa, favorita dagli eventi bellici e prodotta, principalmente, dall'assunzione di nuove funzioni da parte dello Stato, soprattutto in materia di sicurezza sociale e di intervento nell'economia. Sono di questo periodo le più accese discussioni, tra politici, amministratori e studiosi, sulla « questione burocratica »: v'era chi sosteneva che gli impiegati fossero troppi, inefficienti ed eccessivamente costosi per il bilancio statale; e chi notava, invece, che la burocrazia, tenuto conto dell'aumento della popolazione e dell'accresciuta attività amministrativa, non era aumentata in misura patologica.

Comunque, se si tiene conto del passaggio alla gestione pubblica delle ferrovie e dei telefoni (con un incremento dei dipendenti di quasi 113.000 unità), nonché dell'allargamento dei servizi pubblici in settori come quelli delle poste e dell'istruzione, non sembrano giustificate le lamentele sull'« elefantiasi burocratica », di Einaudi (1911) e di Salvemini (1913).

Lo stesso De Stefani, che sarà chiamato, negli anni '20, da Mussolini a razionalizzare l'amministrazione, osservava, nel 1914, che « malgrado ...

la crescente intensità dell'azione amministrativa, il rapporto tra numero degli impiegati e popolazione, nel periodo 1861-1911, si è mantenuto in Italia approssimativamente costante » (1).

La supposta « ipertrofia burocratica » del periodo giolittiano non trova, quindi, una giustificazione nei numeri; si può avanzare l'ipotesi che la polemica antiburocratica mirasse non tanto alla burocrazia, quanto piuttosto all'estendersi dei servizi pubblicizzati. Lo dice chiaramente Einaudi nel 1922: « per fare od iniziare, od anche solo tentare una riforma della burocrazia, bisogna avere una fede, credere fermamente nei danni dell'esagerazione nei compiti dello Stato. Chi è profondamente convinto che lo Stato abbia fatto male ad improvvisarsi ferroviere, telefonista, approvvigionatore, tutore universale di tutto e di tutti, potrà osare di ridurre servizi e di licenziare impiegati inutili » (2).

Negli anni '20 si cercò di porre rimedio alla crescita della burocrazia. L'opera di riforma amministrativa fu condotta — come si è detto — da De Stefani, sulla base dei pieni poteri concessi al governo nel 1922.

Il regio decreto dell'11 novembre 1923, n. 2395, fu ispirato, in prevalenza, da preoccupazioni di carattere finanziario, per l'eliminazione del disavanzo.

Esso fu redatto da una commissione presieduta da Ranelletti e ripristinò il sistema degli organici rigidi, limitando il numero dei posti; introdusse un ordine gerarchico uniforme dei gradi e degli stipendi, prendendolo a prestito dall'ordinamento militare (i gradi furono tredici); rese uniformi le carriere nei vari ministeri; stabilì che nelle promozioni vi fosse un adeguato processo di selezione; divise gli impiegati in tre categorie o « gruppi » a seconda che per l'ammissione nei ruoli si richiedesse la laurea, il diploma di scuola superiore, il diploma di scuola inferiore.

Ma la razionalizzazione amministrativa condotta da De Stefani non finì qui: egli licenziò (spinto anche da motivi politici) gli avventizi delle ferrovie e cedette a privati l'azienda telefonica: ciò comportò la riduzione di 24.372 unità. Nel 1926, per rafforzare i vincoli della riforma del 1923, fu emanato il regio decreto-legge 26 agosto n. 1387, che stabiliva, per un triennio, il divieto di nuove assunzioni.

Alla maggiore rigidità introdotta nel sistema da De Stefani il corpo

(1) DE STEFANI, *Studio statistico dei ruoli organici*, in *Atti del Regio istituto veneto delle scienze, lettere ed arti*, 1914, n. 14-15, p. 221 ss.

(2) L. EINAUDI, *L'insuccesso fatale della riforma burocratica (1922)*, ora in *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, Torino, Einaudi, 1966, II ed., p. 546.

politico amministrativo reagì, subito, sganciando gli enti pubblici dall'impiego pubblico, con le prime leggi di edificazione del sistema corporativo, dovute a Rocco (1923-1926).

Dalla riforma De Stefani alla fine degli anni '50, quando sarà emanato il terzo statuto dai dipendenti pubblici, non si verificano novità di rilievo a livello legislativo. È invece importante l'opera svolta, in questo periodo, dal Consiglio di Stato, che dal 1924 è diventato giudice esclusivo (sia dei diritti, sia degli interessi legittimi) in materia di pubblico impiego.

Poiché il Consiglio di Stato è, a sua volta, formato, in larga parte, da persone provenienti dall'amministrazione (per i meccanismi del concorso d'accesso), le decisioni in materia di pubblico impiego — da un terzo a metà della sua attività — hanno prestato sempre grande attenzione alle esigenze della burocrazia, sia pur cercando di contemperarle col principio di predominio dello Stato.

In materia di pubblico impiego si formò ben presto una giurisprudenza consolidata, i cui principi vennero trasfusi, attraverso il lavoro dell'Ufficio per la riforma burocratica, istituito nel 1950 presso la Presidenza del Consiglio, nel testo unico n. 3 del 1957.

Il provvedimento mantenne i contenuti essenziali delle norme del 1923, limitandosi a codificare, appunto, le innovazioni introdotte dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato. Si noti che il testo unico del 1957 è la prima legge generale sul personale statale emanata dopo la seconda guerra mondiale e il crollo del regime fascista; risulta evidente la continuità che caratterizza la storia amministrativa rispetto a quella politico-costituzionale. Tale continuità è accentuata dalla continuità del personale (l'epurazione, avviata nel secondo dopoguerra, ebbe scarsa incidenza). Bisogna aspettare le norme sull'« esodo » del 1972 per avere un vero e proprio ricambio (ai vertici) del personale amministrativo.

La normativa del 1957 ha disciplinato il pubblico impiego fino agli anni '70, alla fine dei quali è stata emanata la legge n. 312 del 12 luglio 1980, che costituisce la più recente opera di riordino amministrativo in materia. Essa è il frutto delle vicende che hanno caratterizzato l'assetto del personale degli anni '70 (dall'introduzione della contrattazione collettiva alle discussioni sulla « riforma globale » dell'amministrazione, a quelle sulla « qualifica funzionale »).

Con la legge del 1980 è stato modificato uno degli aspetti fondamentali dell'ordinamento introdotto da De Stefani: la divisione delle carriere in ausiliaria, esecutiva, di concetto, direttiva. Al posto di queste distinzioni sono state introdotte le « qualifiche » o « fasce » funzionali.

Scopi della legge sono quelli di ridurre il numero delle qualifiche, in modo da non superare le 6-7 fasce funzionali; di attribuire una forte progressione economica nell'ambito della fascia funzionale (che consenta, in virtù dell'anzianità, di raggiungere livelli retributivi tali da non incentivare la spinta all'aumento dei posti in qualifiche superiori); di rendere possibile l'accesso esterno a ciascuna qualifica, assicurando una permeabilità tra società civile e pubblica amministrazione; di limitare il valore del principio gerarchico.

Il modo in cui questi principi sono stati recepiti dalla legge n. 312 del 1980 ha sollevato molte critiche. In realtà, l'accesso continua ad avvenire dall'interno; le carriere sono state rimescolate nei vari livelli funzionali senza seguire criteri rigorosi e con scarsa attenzione ai problemi della professionalità; numerose norme transitorie o particolari incentivano, invece di disincentivare, la progressione di carriera.

In conclusione, per quanto riguarda gli ordinamenti del personale che si sono succeduti nel corso del tempo, può dirsi che i tre « statuti » (1908, 1923, 1957) hanno due caratteristiche in comune. In primo luogo, tendono ad andare oltre la disciplina del personale, verso la disciplina delle strutture organizzative, in particolare nella parte che disciplina le carriere. In secondo luogo, tutte le norme sono tendenzialmente protettive: si inseriscono in un difficile rapporto tra dirigenza politica e dirigenza amministrativa e tendono a costruire una « maglia » di diritti a protezione dell'impiegato nei confronti della dirigenza politica.

Dopo il 1957, la storia della disciplina del personale amministrativo prende una strada completamente diversa: la crescente sindacalizzazione amministrativa porta alla contrattazione collettiva e alla tendenza alla privatizzazione del rapporto di impiego (con una crescente assimilazione alla disciplina del rapporto di lavoro privato).

Come per le altre componenti, anche le vicende relative all'ordinamento del personale hanno indotto importanti trasformazioni nell'apparato amministrativo.

Il disegno di Cavour, infatti, presupponeva una continuità di comando, dal ministro ai gradi inferiori, che si è andata frantumando prima con l'introduzione di garanzie dei dipendenti pubblici nei confronti dei loro capi, poi con la contrattazione, infine con la rottura della carriera.

4 - Conclusioni.

Si è visto come la crescita delle dimensioni dell'amministrazione, la proliferazione delle amministrazioni « parallele », l'evoluzione dell'ordinamento finanziario e di quello del personale abbiano avuto ri-

levanti effetti sulla conformazione (strutturale e funzionale) di una pubblica amministrazione il cui disegno organizzativo è, in buona sostanza, ancora quello proposto da Cavour al Parlamento subalpino nel 1852.

È da aggiungere che, nel corso del tempo, è andato cambiando anche il rapporto tra governo, Parlamento e amministrazione: mentre, nel disegno di Cavour, il governo ha il comando dell'amministrazione, e ne risponde al Parlamento (oltre che al re); oggi, dopo l'introduzione nel nostro ordinamento della Costituzione repubblicana, il Parlamento concorre con il governo nella guida dell'amministrazione.

In particolare, in tempi recenti, questa sorta di concorrenza ha assunto aspetti particolari: il Parlamento emana una grande quantità di leggi sull'esercizio della funzione amministrativa, limitando sempre più la discrezionalità dell'amministrazione e rivendicando un ruolo centrale e di primazia nel sistema politico-amministrativo. Come si vedrà nel capitolo successivo, questo fenomeno ha conseguenze importanti e determina un assetto dei rapporti tra politica e amministrazione che è peculiare del nostro paese.

L'esame delle vicende amministrative permette di trarre anche una conclusione di carattere metodologico sulle relazioni tra storia amministrativa e storia politico-costituzionale.

In Italia, si sono avute, dal 1848 ad oggi, quattro costituzioni, due formali e due materiali: in ordine cronologico, lo Statuto albertino; la costituzione materiale del periodo successivo all'allargamento del suffragio elettorale; la costituzione materiale del periodo fascista (nel quale lo Statuto albertino viene integrato dalle quattro leggi costituzionali fasciste); la costituzione repubblicana del 1948.

Almeno in due di queste epoche, nel 1921-'23 e nel 1945-'48, il personale politico ha subito drastici ricambi. Tuttavia, a queste date non corrispondono, come si è visto, radicali cambiamenti nell'assetto dell'amministrazione italiana. La storia amministrativa italiana ha, quindi, propri svolgimenti, che non coincidono con i mutamenti politici e costituzionali; il rapporto tra questi e quelli non è di causa ad effetto, ma va indagato, per ciascun periodo, tenendo conto della reciproca (anche se parziale) autonomia delle due storie.

Una terza conclusione dell'analisi fin qui condotta è relativa alla continuità del sistema amministrativo. Sotto il profilo del disegno organizzativo, si deve andare indietro fino a Cavour. Per altri aspetti (dimensioni, enti) fino all'età giolittiana. Nè è certo che nell'amministrazione dell'ultimo quarto di questo secolo possa trovarsi una cesura temporale, la fine di un periodo. C'è chi ritiene che, con le regioni

(1970), si rompa la continuità della storia amministrativa di questo secolo. Ma — come si vedrà meglio più avanti — è troppo presto per tirare una conclusione così importante. È vero che negli anni '70 si susseguono almeno tre importanti cambiamenti amministrativi: regioni, riforma tributaria, riforma sanitaria. Ma, bisogna anche considerare che questi e altri mutamenti sono tra di loro compensativi, e producono, quindi, un « movimento immobile », nel senso che alcuni interventi sterilizzano gli effetti di altri, producendo un risultato finale di immobilismo.

Si sarà notato, infine, che nella storia dell'amministrazione italiana sono assenti due capitoli che costituiscono, invece, aspetti fondamentali degli svolgimenti relativi ad altre amministrazioni (ad esempio, Francia e Gran Bretagna). Ci si riferisce all'« élite » amministrativa, della quale si può solo registrare il mancato sviluppo e alla proiezione territoriale costituita dalla esperienza coloniale (anche se c'è da chiedersi se il dualismo economico non abbia rappresentato, in Italia, una variante di quell'esperienza).

III - LE AMMINISTRAZIONI NELLA COSTITUZIONE

1 - Introduzione.

La Costituzione italiana, approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947 a larghissima maggioranza, fu promulgata dal Capo provvisorio dello Stato il 27 successivo ed entrò in vigore il 1° gennaio 1948. I lavori dell'Assemblea Costituente furono preceduti da un ampio dibattito preparatorio, sia nell'ambito della Consulta nazionale, sia ad iniziativa del Ministero per la Costituente, ma, di fatto, l'Assemblea Costituente, finì per non utilizzare che in minima parte i risultati di quel dibattito.

Con i suoi 430 membri, la Consulta nazionale (istituita con decreto legislativo luogotenenziale 5 aprile 1945 n. 146) era rappresentativa di tutte le forze politiche e culturali presenti nel paese; essa aveva il compito di fornire pareri al governo su problemi generali e su determinati provvedimenti legislativi, ma si trovò spesso ad affrontare questioni inerenti alla materia costituzionale.

Il Ministero per la Costituente (istituito con decreto legislativo luogotenenziale 3 luglio 1945, n. 435) aveva il duplice compito di organizzare la convocazione dell'Assemblea Costituente e condurre studi preparatori sui problemi costituzionali che l'Assemblea avrebbe poi dovuto affrontare.

Questo secondo compito fu assolto dal Ministero attraverso la raccolta e la elaborazione di materiali su esperienze costituzionali anteriori e straniere (a partire dal novembre del 1945 furono inoltre pubblicati un bollettino periodico di informazione e documentazione e una collana di brevi monografie) e l'organizzazione di tre commissioni di esperti: una commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (presieduta da Ugo Forti); una commissione per i problemi del credito, dell'industria e dell'agricoltura (presieduta da Giovanni De Maria); una commissione per i problemi del lavoro (presieduta da Antonio Pesenti).

La Consulta e il Ministero cessarono la loro attività con l'elezione dell'Assemblea Costituente, avvenuta il 2 giugno 1946.

Nell'assemblea, che iniziò i suoi lavori il 25 giugno successivo, entrarono però solo alcuni di coloro che avevano partecipato alla prima fase preparatoria (tra questi Tosato e Mortati) ed è anche per questo, come si vedrà, che i risultati raggiunti fino all'avvio dei lavori assembleari ebbero scarso peso nelle scelte compiute dai costituenti.

2 - La Costituzione e gli apparati amministrativi.

La Costituzione italiana è una costituzione « lunga »: essa non si limita a garantire i diritti dei cittadini nei confronti del potere pubblico, ma riguarda - fra l'altro - anche il ruolo della pubblica amministrazione nell'ordinamento complessivo dello Stato (le Costituzioni « brevi », di tradizione liberale, si fermano alla garanzia dei soli diritti civili e politici).

La Costituzione, quindi, non ignora il fenomeno amministrativo, ma non ne dà una disciplina organica e aggiornata. Invero, le disposizioni relative alla pubblica amministrazione sono tali che un attento esame dei loro contenuti consente di formulare le seguenti due tesi: la Costituzione passa sugli apparati amministrativi senza toccarli (in altri termini, non incide sul loro assetto); nella Costituzione è possibile rilevare due diverse (e, in certa misura, contraddittorie) concezioni circa il ruolo della pubblica amministrazione. Si esamina subito il primo aspetto. Il secondo sarà illustrato nel paragrafo successivo.

Nella Costituzione non si trovano disposizioni intese a ridisegnare o almeno a definire i confini e l'organizzazione degli apparati amministrativi.

Le ragioni di ciò sono principalmente due. In primo luogo, la classe dirigente dell'Italia post-fascista - costretta dalla dittatura all'esilio, al confino o alla prigionia - aveva una percezione sommaria dei rilevanti fenomeni amministrativi che si erano verificati durante il ventennio. Essa era tornata pensando al paese che aveva lasciato, al punto che perfino un attento osservatore come Salvemini finiva, nel dopoguerra, per mettere sullo stesso piano le corporazioni (che ebbero scarsa rilevanza) e realtà come l'IRI e il sistema del credito, che ancor oggi hanno grande importanza nel nostro ordinamento.

Inoltre, gli uomini che scrissero la Costituzione repubblicana portarono con sé il mito liberale per cui la politica si estende fino ai confini del governo: gli apparati pubblici, le strutture cosiddette amministrative, sono macchine senza politica e fuori della storia. Si può dire, perciò, che gli uomini della Costituente lasciarono immutata l'organizzazione pubblica credendo nella sua *immunità politica*.

In secondo luogo — come sopra si è rilevato — l'importante contributo del Ministero per la Costituente sui problemi dell'amministrazione andò quasi completamente perduto, per la diversa estrazione e mentalità dei membri dell'Assemblea rispetto a quanti avevano partecipato all'intensa attività del Ministero e delle commissioni di studio.

Per questi motivi, la Costituzione, nella parte che qui interessa, non va oltre la disciplina dei rapporti tra diritti dei cittadini ed esercizio dei poteri amministrativi incidenti su quei diritti. Riemerge così un'ottica tipicamente ottocentesca, dove la netta separazione tra Stato e società civile si risolve nell'affermazione di un complesso di principi a sfondo rigidamente (e riduttivamente) garantista.

2.1 - La pubblica amministrazione apparato servente del governo.

Passando all'esame della seconda tesi, si può dire che le disposizioni costituzionali concernenti la pubblica amministrazione identificano due ruoli — diversi e distinti — degli apparati amministrativi.

Un primo ruolo della pubblica amministrazione si rinviene nell'art. 95 secondo comma, nonché negli artt. 13 ss., 5, 114 ss. e 128 ss.

Al secondo comma dell'art. 95 si legge: « I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri ».

La norma esprime due concetti. Il primo è quello della responsabilità di ciascun ministro nella qualità di membro del Consiglio dei ministri e, quindi, per le scelte politiche di cui risponde, davanti al Parlamento, l'intero governo. Il secondo è il concetto di responsabilità ministeriale nei termini tradizionali che risalgono alla riforma di Cavour (1853): il ministro, nella qualità di capo di un apparato amministrativo, è responsabile sia della direzione, sia della esecuzione. Quindi, la pubblica amministrazione non è che un apparato *esecutivo*, posto sotto il comando *politico*; essa non ha parte attiva nelle decisioni e nelle scelte: ha il ruolo, appunto, di apparato servente il governo.

Una riprova di ciò si ha negli artt. 13 ss., collocati nella parte dedicata ai diritti e ai doveri dei cittadini. Sono le norme sui diritti di libertà: libertà personale, libertà domiciliare, libertà di circolazione, di associazione, di stampa, e così via. Eventuali restrizioni all'esercizio di questi diritti non possono avvenire, ad opera dell'autorità amministrativa, se non con il rispetto di precise garanzie per il cittadino, che sono: l'intervento preventivo dell'autorità giudiziaria e la riserva di legge (assoluta o relativa, secondo i casi).

Un esempio. Al secondo comma dell'art. 13 si legge: « Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge ». Il terzo comma dello stesso articolo prevede che, in casi eccezionali di necessità e urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che però debbono essere convalidati entro breve tempo dall'autorità giudiziaria.

In ultima analisi, gli apparati amministrativi sono visti qui come controparte dei cittadini: la tutela dei diritti di libertà viene affidata alla legge o ad un organo indipendente dal potere esecutivo, qual'è la magistratura. È questa una dimostrazione di sfiducia nella pubblica amministrazione, proprio in quanto apparato servente del governo: poiché essa esegue comandi di un vertice politico, non garantisce indipendenza e imparzialità.

Un'ulteriore prova di questa sfiducia viene dall'insieme delle disposizioni contenute negli artt. 5, 114 ss. e 128 ss. Cost., che riguardano il decentramento amministrativo e le autonomie locali: regioni, province, comuni. La diffusione dei centri di decisione politica è ancora una volta, il frutto della sfiducia nell'amministrazione dello Stato come apparato servente del governo.

Senonché, le regole organizzative che valgono per gli apparati degli enti politici riproducono quasi integralmente quelle dell'amministrazione statale. Ed ecco che i poteri locali vengono organizzati allo stesso modo di quello centrale: dalla giunta comunale, composta di rappresentanti del corpo politico, dipende l'amministrazione locale.

In conclusione, si può dire che alla sfiducia nei confronti dell'amministrazione si pone rimedio in due modi: a) sottraendo talune materie all'apparato esecutivo del governo (riserva di legge e intervento dell'autorità giudiziaria); b) moltiplicando i centri di potere politico.

2.2. - La pubblica amministrazione apparato imparziale.

La seconda concezione circa il ruolo della pubblica amministrazione può essere ricostruita attraverso le disposizioni degli artt. 97 e 98 della Costituzione.

All'art. 97, primo e secondo comma, si legge: « I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ».

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari ».

Alla base di queste disposizioni è il principio di imparzialità, che vincola anche il legislatore, dovendo esso assicurare comunque che l'amministrazione agisca secondo criteri d'imparzialità.

Regole applicative di questo principio si trovano al terzo comma dell'art. 97 e al successivo art. 98: all'amministrazione si accede per concorso; gli impiegati che sono membri del Parlamento possono conseguire promozioni solo per anzianità; per alcune categorie di impiegati (magistrati, militari di carriera, funzionari e agenti di polizia, rappresentanti consolari e diplomatici) è prevista la possibilità che la legge limiti il diritto di iscrizione a partiti politici.

La disciplina dell'amministrazione come apparato neutrale o imparziale è diversa, anzi opposta, a quella dell'amministrazione intesa come apparato servente del governo. Sembra quasi che, nella Costituzione, preoccupati dell'introduzione di quest'ultimo principio, si sia voluto introdurre il principio opposto, per compensare gli effetti del primo.

Inoltre all'art. 98, primo comma, si legge: « I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione ». Il termine « Nazione » — che aveva un preciso significato ideologico per l'uso che se ne fece durante il fascismo — non è quasi mai usato nella carta costituzionale (che al suo posto usa in genere il termine « Repubblica »).

Il suo impiego nell'art. 98 ha dato luogo a due diverse interpretazioni.

Una, « negativa », per la quale i pubblici impiegati *non* sono al servizio di una parte (il governo come fonte di decisioni politiche, ispirate a interessi che non sono di tutta la collettività). L'altra, « positiva », per cui essi sono al servizio dell'intera collettività: alla pubblica amministrazione compete la neutrale e imparziale applicazione delle leggi.

Il suo ruolo sarebbe, qui, quello di apparato servente della collettività, guidato non dal vertice politico, ma, attraverso la legge, dal Parlamento, organo rappresentativo della sovranità popolare; non è un caso che la Corte costituzionale, quando dichiara l'illegittimità di una norma per violazione dell'art. 97, lo fa, solitamente, richiamando anche il principio di eguaglianza davanti alla legge, di cui all'art. 3 della Costituzione.

In questo modo, si arriva dunque ad una concezione di pubblica amministrazione completamente diversa da quella individuata al precedente paragrafo. L'interpretazione che si è detta « positiva » è stata portata a conseguenze ulteriori, fino - cioè - a concepire la pubblica amministrazione come insieme dei servizi da prestare alla collettività; ma su questo si tornerà in seguito.

Di fatto, come si vedrà meglio nel capitolo che segue, l'amministrazione non è certamente più apparato al servizio del governo, ma dipende ancora dai ministri. Essa non è un corpo autonomo, anche se poteri propri sono affidati all'alta burocrazia e viene ripetutamente affacciata la proposta di renderla indipendente dal governo. Non è, infine, interamente soggetta al Parlamento, anche se questo può, con legge, disciplinare ogni attività amministrativa, in ogni suo aspetto, senza limiti (senza però, poter poi controllarla, per cui sfugge ad esso la possibilità di verificare la effettiva attuazione delle direttive date con legge).

IV - POLITICA E AMMINISTRAZIONE

1 - Premessa.

Si sono esaminate, nei capitoli precedenti, le trasformazioni intervenute nell'amministrazione italiana, dalla riforma di Cavour (1853) al momento attuale. Si è visto, altresì, attraverso quali vicende il sistema amministrativo abbia subito profonde modificazioni in tutte le sue componenti (organizzazione, finanza, personale). Infine, si sono esaminate le incerte disposizioni costituzionali sull'amministrazione.

All'interno di quelle vicende, un aspetto peculiare della storia amministrativa è costituito dal modo in cui è venuto conformandosi il rapporto tra politica e amministrazione. Questo rapporto può essere analizzato sotto due profili: il collegamento organico tra dirigenza politica e dirigenza amministrativa e il collegamento funzionale tra l'amministrazione e la legge.

2 - I rapporti fra dirigenza amministrativa e dirigenza politica.

Per cominciare, si ricordano le principali vicende che caratterizzano la storia dell'alta burocrazia. Nel disegno organizzativo di Cavour - costruito per un'amministrazione di dimensioni di gran lunga più modeste rispetto a quella di oggi - il ministro, membro del corpo politico, è il capo dell'amministrazione, la dirige e ne è responsabile. Alle sue dirette dipendenze sono i capi delle divisioni; tra questi e il ministro è posto il segretario generale, anch'egli (quasi sempre) proveniente dalla classe politica.

Nel 1888, Crispi abolisce il segretario generale e lo sostituisce con il segretario parlamentare o sottosegretario di tipo inglese, senza poteri propri, ma solo con i poteri delegatigli di volta in volta dal ministro. Si viene così a creare un vuoto tra vertice politico e vertice amministrativo.

Nel periodo giolittiano, le dimensioni degli apparati amministrativi registrano una forte crescita, che avrà il suo punto più elevato verso la fine degli anni '30. In questo periodo, le direzioni generali riempiono il vuoto lasciato dal vertice politico dopo la riforma crispina. Fino al 1972,

i dirigenti rimangono impiegati direttivi del più alto grado, e il loro status non è diverso da quello di tutti gli impiegati statali.

Nel 1972, il decreto del Presidente della Repubblica n. 748 riconosce alla dirigenza una posizione particolare e differenziata rispetto agli altri impiegati della carriera direttiva.

Se questa, sommariamente delineata, è la vicenda del passato, si tratta di vedere quale sia oggi l'effettivo ruolo della dirigenza nel sistema politico-amministrativo. Di seguito, sarà illustrata e sviluppata questa conclusione: l'alta burocrazia, pur avendo una funzione servente della dirigenza politica, non è integrata in essa. In altre parole, la dirigenza amministrativa è funzionalmente, ma non strutturalmente, parte della classe dirigente. Di qui, una serie di reazioni a catena che producono inefficienza e disfunzioni nell'intero sistema amministrativo.

3 - La dirigenza amministrativa non è strutturalmente integrata nella classe dirigente.

La dimostrazione di questa tesi può essere condotta solo sulla base di « indizi », perchè il fenomeno non è mai stato oggetto, in Italia, di studi approfonditi.

Gli « indizi » più significativi sono:

- a) area e regione di provenienza dei dirigenti;
- b) età e carriera dei dirigenti;
- c) mobilità « orizzontale » e verso l'esterno;
- d) circolazione fra vertice amministrativo e vertice politico;
- e) interesse della politica per l'amministrazione.

I dati relativi a ciascuno di questi punti verranno confrontati con i dati disponibili per altri paesi.

3.1 - Area e regione di provenienza dei dirigenti.

Da alcune rilevazioni (che risalgono al 1962) emergono due fenomeni: a) gli alti burocrati sono nati, per due terzi del totale, in comuni con meno di 100.000 abitanti, mentre solo un terzo della classe dirigente proviene da comuni della stessa classe demografica; b) il Sud fornisce un numero di dirigenti amministrativi quasi doppio degli uomini politici e rispetto alla popolazione.

Ciò dimostra, per un verso, l'esistenza di un profondo divario tra la rappresentativa territoriale della « classe amministrativa » rispetto a quella della « classe politica », e, per altro verso, le dimensioni assunte dalla « meridionalizzazione dello Stato ».

La provenienza meridionale dell'alta burocrazia la caratterizza culturalmente e politicamente: la sua formazione è quasi sempre idealistica e giuridica; in essa sono assenti le influenze della cultura industriale.

3.2 - Età e carriera dei dirigenti.

Se si considera che soltanto il 40-50% degli uomini politici ha più di 50 anni, i dati sull'età degli alti burocrati appaiono, anche qui, estremamente indicativi. Al 1979, il 93% dei dirigenti generali ha più di 50 anni; oltre il 70% del totale dei dirigenti (compresi, quindi, i dirigenti superiori e i primi dirigenti) ha più di 50 anni. Un'indagine Doxa-Censis sui dirigenti privati, compiuta nel 1967, mostrava che il 34% aveva meno di 40 anni; il 55% era tra i 40 e i 60 anni e l'11% aveva più di 60 anni.

Si pensi — per fare un paragone — che Giovanni Giolitti, quando, a 40 anni, cominciò la sua carriera politica, era già stato impiegato nei ministeri di Giustizia e delle Finanze ed era stato segretario generale della Corte dei Conti e consigliere di Stato.

Anche le esperienze di altri paesi vanno in direzione opposta: in Giappone, ad esempio, si arriva al vertice dell'amministrazione all'età di 28-30 anni e si lascia l'amministrazione all'età di 51-55 anni.

Per quanto riguarda la carriera dei dirigenti è da rilevare che l'accesso ai pubblici uffici avviene, generalmente, per concorso, al grado più basso (« consigliere », oggi impiegato di VII livello); si percorre poi, lentamente tutta la carriera, fino al vertice. Le promozioni avvengono, in pratica, solo per anzianità. La competizione e la progressione per merito sono viste con sfavore. La carriera si svolge, in genere, in un unico ministero. Come si vedrà, la mobilità da un apparato all'altro è un fenomeno di dimensioni modestissime.

I tempi della carriera sono indicati da un'indagine Censis del 1980 su un campione relativo a cinque ministeri: il 60% dei primi dirigenti ha impiegato più di 15 anni per raggiungere la qualifica attuale, mentre circa l'80% dei dirigenti generali e superiori ha impiegato più di 20 anni per raggiungere la qualifica attuale.

3.3 - Mobilità « orizzontale » e verso l'esterno.

Diversamente che altrove, in Italia la dirigenza amministrativa manifesta una scarsa propensione alla mobilità « orizzontale » (da ministero a ministero). La concezione « patrimoniale » o « proprietaria » che il pubblico dipendente ha del posto, fa sì che sia visto con sospetto qualsiasi mutamento di prospettiva della carriera entro un unico ministero. Tra le poche eccezioni, si ricordano quelle di Gaetano Stammati, passato dalle Finanze alle Partecipazioni statali e poi, al Tesoro, e di Giuliano Passalacqua, passato dal Tesoro alle Finanze.

Lo stesso discorso vale per il passaggio dei dirigenti al settore privato, che in Italia avviene generalmente dopo il pensionamento ed è di apprezzabile entità solo alle Poste, alla Difesa e alle Finanze. Anche questa è una peculiarità italiana. In Francia, il *pantouflage* coinvolge circa il 30% della dirigenza di corpi come quelli delle miniere e delle finanze; in Gran Bretagna circa un quarto dei *permanent secretaries* abbandona lo Stato per andare nel settore privato; in Giappone, i dirigenti statali, intorno ai 50 anni, abbandonano, di solito, l'amministrazione statale, per lavorare nel settore privato.

3.4 - Circolazione tra vertice amministrativo e vertice politico.

Mentre nel primo quarantennio di storia unitaria e nel primo ventennio di questo secolo vi era un frequente *accesso alla politica di alti burocrati* (basti vedere quanti di essi sedettero in Parlamento e divennero ministri), in epoca fascista e nel secondo dopoguerra *non vi è più osmosi tra amministrazione e politica*. L'unico esempio di ministro proveniente dai ranghi dell'alta burocrazia — oltre a quello di Carlo Sforza — è Gaetano Stammati; e non pare che vi siano stati direttori generali membri del Parlamento. Salvo rarissime eccezioni, non vi sono neppure direttori generali membri di organi deliberativi regionali e locali.

Si badi bene che questa frattura non trova spiegazione nelle leggi che, anzi, sono tra le più liberali. Se si è eletti alla Camera dei Deputati o al Senato, si è collocati d'ufficio in aspettativa (art. 4, legge 31 ottobre 1965 n. 1261 e art. 2, legge 27 febbraio 1958, n. 64). Se si è eletti in organismi deliberativi regionali o di provincie e di comuni di grandi dimensioni, si può, a richiesta, essere collocati in aspettativa (legge 12 dicembre 1966 n. 1078).

Per gli enti locali minori, non è prevista la sospensione del rapporto di lavoro, ma si possono ottenere autorizzazioni per l'assenza dall'ufficio.

Con tutto ciò, i dirigenti amministrativi presenti nei corpi elettivi sono pochissimi: tra i parlamentari, gli impiegati civili di tutte le categorie non superano il 3-5% (mentre gli insegnanti costituiscono, nel dopoguerra, il 10-15% dei parlamentari). Viceversa, in Francia è normale che un ministro provenga dall'amministrazione e il 14% dei parlamentari sono impiegati civili. In Germania il 26% dei ministri, nel secondo dopoguerra, proviene dall'amministrazione il 10% dei parlamentari sono impiegati civili. In Giappone, infine, il 20% dei ministri sono stati dirigenti amministrativi, e, per 20 anni, il primo ministro è stato un ex dirigente statale.

3.5 - Interesse della politica verso l'amministrazione.

L'assenza di osmosi tra politica e amministrazione fa sì che i ministri conoscano molto poco gli apparati, di cui pure sono i capi. D'altra parte, l'instabilità degli equilibri e delle coalizioni governative rende i ministri assai più sensibili al rapporto di fiducia che — tramite il governo — li lega al Parlamento, piuttosto che ai problemi di gestione amministrativa *day-to-day*.

Per suo conto, il Parlamento, che dopo la Costituzione, ha poteri ben maggiori del passato rispetto all'organizzazione degli apparati (art. 97 della Costituzione), non è mai stato all'altezza del suo compito.

Si pensi, per fare qualche esempio, alla situazione in cui versano alcuni ministeri di grandi dimensioni. Nel Ministero del tesoro v'è la Ragioneria generale dello Stato, che controlla tutta la spesa pubblica. Poi c'è una direzione generale del tesoro, che controlla l'esposizione dello Stato sul mercato finanziario, e — accanto a questa — la direzione generale del debito pubblico: siccome la politica del debito pubblico si svolge mediante la raccolta di fondi sul mercato, non si capisce il perchè di questa duplicazione di apparati rispetto all'unicità della funzione.

Nel Ministero delle finanze, le direzioni generali sono più di dieci: di qui una grande complicazione di rapporti, un numero eccessivo di linee di comando e una continua sovrapposizione, all'interno del dicastero, tra attività di « routine » e attività di guida.

Un esempio di tipo diverso è quello della protezione civile: esiste la legge, esiste una omonima direzione generale presso il Ministero dell'interno, ma non esiste l'apparato di servizio, con i relativi mezzi finanziari.

È nota, infine, l'esistenza di frequenti sovrapposizioni di compiti e funzioni fra i vari ministeri. All'atto della sua istituzione, nel 1958, si disse, ad esempio, che il Ministero della sanità era in realtà il dodicesimo ministero della sanità pubblica, perchè molti altri ministeri avevano conservato precedenti competenze in materia. Presso il Ministero della marina mer-

cantile esiste una direzione generale per il lavoro portuale, e dunque una parte delle competenze del Ministero del lavoro. E si potrebbero fare molti altri esempi.

Bisogna aggiungere che il ventaglio, retributivo tra il livello più basso e il direttore generale si è andato riducendo notevolmente nel tempo: il rapporto era di 1 a 8 nel 1961 di 1 a 5 e nel 1979 di 1 a 3.

Un sintomo, questo, della scarsa considerazione che la dirigenza politica ha nei confronti della dirigenza amministrativa e, al tempo stesso, un effetto dello scambio fra richiesta di sicurezza e perdita di potere decisionale che l'altra burocrazia (come si vedrà più avanti) ha compiuto.

In conclusione, si è dimenticato che compito della politica è l'amministrare: il Parlamento emana "editti" ma è lontano dall'amministrazione; il governo e i ministri sono i capi dell'amministrazione, ma non sono in grado di dirigerla.

Leopoldo Elia, ha scritto, di recente, in proposito: « è assai arduo, sia nella Democrazia Cristiana, sia nell'intera classe politica italiana, trovare uomini che vadano al di là di una unione personale tra le cariche di partito e gli uffici di governo, valorizzando anche troppo caratteristiche di « amateurism » care alla tradizione britannica » (1).

In conclusione, tra dirigenza politica e dirigenza amministrativa non c'è circolazione, nè ricambio. Con la conseguenza di porre — come vedremo — la seconda in una condizione di minorità.

4 - Le reazioni a catena tra politica e amministrazione.

L'estraneità della politica all'amministrazione dà luogo ad una serie di reazioni a catena tra i due protagonisti della vicenda:

a) la dirigenza, esclusa dal circuito di decisione, si mette in posizione difensiva, cercando unicamente di accrescere le sue prerogative di *status*;

b) la « classe politica », nel tentativo di porre rimedio alla situazione che si viene così a creare, adotta rimedi inefficienti e controproducenti;

c) la dirigenza, a sua volta, si rifugia nel legalismo, facendosene baluardo contro le « intromissioni » dei politici;

d) la « classe politica » moltiplica le leggi per tentare di guidare l'amministrazione; sull'attuazione delle leggi, a complicare il quadro, intervengono i giudici;

(1) L. ELIA, *Introduzione a scritti e discorsi di P. Mattarella*, Assemblea regionale siciliana, Palermo, s. d. (ma 1980), p. XVI.

e) alla fine del circolo, il risultato è che aumentano la vischiosità dei procedimenti e l'inefficienza dell'amministrazione.

4.14.1 - Il rapporto di scambio « sicurezza-potere »; in particolare l'attuazione della norma sulla dirigenza.

Si è detto che l'alta burocrazia, esclusa dal circuito di decisione, assume una posizione di ritirata difensiva. Occorre ora esaminare quali siano le cause di questo atteggiamento e quali gli effetti che produce all'interno del sistema.

La dirigenza amministrativa proviene — in maggioranza — dal Sud, cioè da un'area solo parzialmente sviluppata, dove le possibilità di lavoro sono scarse e i meccanismi di promozione sociale sono accessibili a pochi. In assenza di altre prospettive di lavoro, i giovani laureati meridionali scelgono la carriera statale. La loro provenienza sociale e territoriale li spinge, innanzitutto, alla ricerca di un posto di lavoro sicuro e di una carriera « garantita ». Di qui la tendenza ad impedire, o comunque a resistere, ad ogni modificazione del meccanismo di promozione assicurato dall'amministrazione.

La aspirazione alla sicurezza è la causa — come si è già notato — di una concezione « proprietà » del posto di lavoro: poichè è su di esso che si basano le certezze (e le prospettive di affermazione) dei pubblici dipendenti, tutto ciò che riguarda il personale — dalla creazione di nuovi posti all'avanzamento nella carriera — è preoccupazione costante della burocrazia.

Questa, perciò, finisce per essere assai più attenta ai bisogni di occupazione, che non ai bisogni produttivi del paese. Ed è in questa direzione che ha operato, innanzitutto, la dirigenza amministrativa.

Ne consegue un atteggiamento ambiguo nei confronti della politica: questa è guardata con favore quando serve (nella sua veste clientelare) a dare un posto; ma, oltre questo limite, le sue interferenze sono considerate intollerabili e inammissibili.

La « classe politica », da parte sua, usa la propria preminenza politico-costituzionale e, in particolare, il potere di nomina dell'alta burocrazia (che si è riservato), come ragione di scambio per ottenerne il consenso: l'alta burocrazia sa che deve conformarsi alle scelte dei ministri, se vuole assicurarsi l'astensione dei politici dalla carriera (in senso lato). L'alta burocrazia baratta, quindi, potere contro sicurezza. A loro volta, i ministri, preoccupati di ottenere l'esecuzione dei loro programmi, lasciano, in qualche modo, libera l'alta burocrazia di gestire da sé la propria carriera.

Questo singolare *modus vivendi* tra vertice politico e vertice amministrativo basato sul fatto che ciascuno dei due si ritrae, adottando una politica di *self restraint*, caratterizza il sistema amministrativo italiano e produce inefficienza e immobilismo.

Sono testimonianza di ciò le vicende relative all'attuazione del Decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, che regola la posizione funzionale della burocrazia superiore e mira a ridefinire i rapporti tra potere governativo e potere amministrativo.

Le scelte innovative operate con questo decreto sono:

a) la previsione di notevoli aumenti retributivi (con un massimo del 90% rispetto alla situazione precedente) per tutti coloro che sono inseriti nell'area dirigenziale (aumenti, peraltro, ormai largamente erosi dall'inflazione). Era disposta, inoltre, l'« onnicomprensività » della retribuzione, nel senso che i dirigenti non avrebbero potuto percepire « indennità, proventi o compensi dovuti, a qualsiasi titolo, in connessione con la carica o per prestazioni comunque rese in rappresentanza dell'amministrazione di appartenenza salvo che abbiano carattere di generalità per tutti gli impiegati civili dello Stato ». Dopo un breve periodo, la norma, grazie ad una serie di interpretazioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, è stata applicata in senso contrario, favorevole alla attribuzione di indennità;

b) l'attribuzione di nuovi compiti ai dirigenti: funzioni ausiliarie del ministro (ai dirigenti generali), funzioni proprie (a ciascuno dei livelli dirigenziali: dirigente generale, dirigente superiore, primo dirigente), funzioni delegate dal ministro o dal superiore gerarchico (ma i ministri sono restii a delegare poteri ai dirigenti). È interessante notare che molte attribuzioni dei dirigenti sono individuate con riferimento al valore monetario degli affari e con la previsione di « tetti » massimi per ciascuna qualifica dirigenziale. Quei valori, pur successivamente rivalutati, risultano oggi — a causa dell'inflazione — complessivamente modesti, sì che le corrispondenti attribuzioni hanno subito un notevole ridimensionamento. Nondimeno, sono fin troppo frequenti i casi nei quali i dirigenti non si valgono del potere di decisione previsto dalla norma, preferendo, per « scarico di responsabilità » e per compiacenza verso il ministro, portare gli atti relativi alla sua firma;

c) un originale sistema di accesso al livello di primo dirigente: un concorso unico (per tutti i ministeri), in seguito al quale gli aspiranti (direttori di sezione e direttori di divisione aggiunti) sono ammessi a frequentare un corso (anch'esso unitario) tenuto dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione; alla fine del corso, una commissione di docenti

della Scuola seleziona i due terzi dei candidati che diverranno primi dirigenti. Probabilmente proprio per le innovazioni che contiene (corsi *non differenziati per ministeri*, selezione *competitiva*, selezione finale effettuata *non dai ministeri*, ma dalla Scuola) anche questa norma non ha trovato attuazione. La burocrazia è riuscita ad impedire l'attivazione di un meccanismo diverso di carriera; la « classe politica » è stata a guardare, anzi è venuta incontro agli aspiranti dirigenti, consentendo, con una legge della fine del 1978, la sostanziale elusione di quel meccanismo;

d) alcuni importanti legami funzionali tra il ministro e la dirigenza: il ministro stabilisce le direttive generali, i programmi di massima e la scala di priorità dell'azione da svolgere; fa un elenco dei provvedimenti adottati dai dirigenti che debbono essergli comunicati; può annullare, revocare o riformare i provvedimenti emanati dai dirigenti e a lui comunicati. Di tali poteri è stato fatto scarsissimo uso. Le « relazioni » annuali della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato e le « relazioni sullo stato della pubblica amministrazione » rilevano che le direttive emanate sono pochissime e, quando lo sono, appaiono come generiche indicazioni di obiettivi, piuttosto che piani di attività. Inoltre, non vi è stato alcun caso di annullamento, revoca o riforma. Ciò vuol dire che, probabilmente, di interventi ministeriali di controllo non c'è bisogno: o perchè è il ministro a prendere le decisioni o perchè le decisioni dei dirigenti sono di scarsa importanza;

e) la possibilità di conferire, per due anni, il comando di una direzione generale ad *estranei* all'amministrazione o a dipendenti statali di altri ministeri. Fino ad oggi, la norma ha trovato attuazione solo in pochissimi casi;

f) il riconoscimento al governo del potere di dimissione dei dirigenti. Il Consiglio dei ministri può deliberare il loro collocamento « a disposizione » o, in casi di rilevante gravità, il collocamento a riposo. Questo potere di dimissione è stato finora usato un paio di volte e, quindi, è sostanzialmente quiescente;

g) l'istituzione di « ruoli unici » dei dirigenti. Alla previsione normativa riuscirono a sottrarsi subito i dirigenti dell'Interno, della Difesa, degli Esteri e della Ragioneria generale. Ma, poi, la disposizione normativa è rimasta inapplicata per tutti.

L'esame delle norme più significative del Decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 mostra come il tentativo di creare un rapporto nuovo tra potere amministrativo e potere governativo non sia riuscito. La disapplicazione del decreto è, appunto, il frutto della acquiescenza reci-

proca tra « classe politica » e dirigenza amministrativa: i ministri non si servono dei poteri che pure potrebbero usare nei confronti dei dirigenti, purchè questi garantiscano l'esecuzione « passiva » dei loro programmi.

La situazione di immobilismo, che si viene così a creare, è fonte di disfunzioni per l'intero sistema; nei paragrafi seguenti si esamineranno i rimedi cui ricorrono i due protagonisti e i loro effetti.

4.2 - La reazione del potere politico.

Allo stato di cose descritto precedentemente il potere politico cerca di porre rimedio con una serie di strumenti e comportamenti che finiscono, in realtà, con l'aggravare la situazione. Esso fa ricorso, innanzitutto, al *political patronage*. L'espressione, di uso corrente nei paesi anglosassoni, sta ad indicare il fenomeno per cui il governo pone al vertice degli enti pubblici persone di sua fiducia, estranee all'amministrazione. L'espressione viene qui adoperata per indicare la nomina, nei consigli di amministrazione degli enti pubblici, di *impiegati dello Stato*.

Il *political patronage* agisce, in Italia, in funzione retributiva. Le indennità spettanti ai consiglieri di amministrazione non sono disprezzabili. Negli enti economici di maggiore importanza, sono alte. I direttori generali dei ministeri più importanti (specialmente di quelli economici) sono nominati, normalmente, in più consigli di amministrazione. La nomina nei consigli di amministrazione non conferisce, d'altra parte, né un carico di lavoro né poteri molto maggiori (negli enti, il potere reale è nelle mani dei presidenti e dei direttori generali.)

La necessità del ministro di conquistarsi la collaborazione dell'alta burocrazia porta, quindi, a concedere « denaro senza potere ».

Un *secondo* correttivo dei rapporti descritti è quello che i ministri introducono attraverso i gabinetti. Il regio decreto legge 10 luglio 1924, n. 1100, che regola i gabinetti, li definisce come uffici che « collaborano all'opera personale del ministro ma non possono intralciare l'azione normale degli uffici amministrativi, nè sostituirsi ad essi » (si badi che la stessa norma prevedeva la nomina a capo di gabinetto solo per funzionari dello stesso ministero; l'anno successivo fu emanata una norma di deroga, a favore dei consiglieri di Stato; seguirono, poi, altre deroghe). Di fatto, tuttavia, il capo di gabinetto, parlando a nome del ministro, può avere un potere di guida dei direttori generali, con i quali è pressochè istituzionalmente in competizione. Dal 1948 ad oggi circa il 30% dei capi di gabinetti (e dei capi degli uffici legislativi) proviene dall'amministrazione e una percentuale uguale proviene dal Consiglio di Stato (con l'aggiunta che molti

consiglieri di Stato provengono, a loro volta, dalle file dell'alta dirigenza ministeriale); per il restante 40% si ricorre ad altro personale esterno (magistrati della Corte dei Conti, avvocati dello Stato, ecc.).

L'utilizzazione dei consiglieri di Stato nei gabinetti serve anche a creare una competizione fra direttori generali e gabinetto, che serve al ministro per garantirsi la più pronta adesione dell'apparato ai suoi intendimenti.

Un terzo correttivo è costituito dall'allontanamento dei dirigenti. La nomina di un dirigente (solitamente direttore generale) a Consigliere di Stato o della Corte dei conti serve, in genere, ad allontanarlo dall'amministrazione per i motivi più diversi. Ciò non toglie che, molto spesso, vi sia il consenso dell'interessato, per il prestigio, la più lunga durata in carica e la migliore retribuzione nelle nuove funzioni.

Ma la nomina può avere altri scopi: ad esempio, il consigliere di Stato è più agevolmente utilizzabile dal ministro nei suoi frequenti spostamenti da un dicastero all'altro.

Nel secondo dopoguerra, i consiglieri di Stato e della Corte dei conti di nomina governativa provengono dalle fila dei dirigenti in misura, rispettivamente, del 50 e del 70 per cento; in particolare, la percentuale dei direttori generali nominati nei due organi si aggira intorno al 10%.

Il potere di rimozione esercitato dal governo nei confronti dei dirigenti ha, dunque, dimensioni consistenti per quanto riguarda l'alta burocrazia nel suo complesso, ma è di proporzioni assai modeste per quanto riguarda i direttori generali.

Un quarto correttivo è quello — di cui si è già parlato — delle amministrazioni « parallele ». L'istituzione degli enti pubblici ha reso possibile, in certa misura, di sfuggire al « garantismo » del rapporto di lavoro nell'amministrazione, che impedisce la rimozione del dirigente e ne rende difficile la mobilità. La dirigenza politica, che — come si è visto — evita di interferire nella carriera dei funzionari nei ministeri, ha più possibilità di manovra per quanto riguarda la scelta delle persone da porre a capo degli enti; può così garantirsi una fascia di dirigenti più « governabili » dei dirigenti ministeriali, sulla cui nomina pesano maggiormente i condizionamenti legati all'anzianità di carriera, che non vere e proprie decisioni politiche. Il problema — così — è aggirato. Con la conseguenza di moltiplicare le difficoltà di coordinamento e di aumentare le spese di mero trasferimento dallo Stato ad enti pubblici.

In momenti critici, si è fatto ricorso ad altri, più radicali rimedi.

In particolare, quando, sul finire degli anni '60, la tensione tra dirigenza politica e dirigenza amministrativa raggiunge un punto molto alto, si tenta

di sbloccare la situazione con due provvedimenti contemporanei (e parzialmente contraddittori): « esodo »; istituzione delle regioni.

La norma sull'esodo (per l'esattezza, gli esodi furono disposti da due norme quasi contemporanee; gli « esodati » a norma del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1979, art. 67, furono 11 mila, cioè il 30% degli impiegati civili della carriera direttiva; nel solo primo anno di applicazione della legge n. 355 del 1974, avevano presentato domanda di esodo circa 4 mila impiegati direttivi) serve, da una parte, a soddisfare le esigenze di carriera del personale intermedio, che viene promosso nei posti resisi disponibili; dall'altra, ad assicurare un ricambio al vertice, convinto da incentivi economici ad abbandonare l'amministrazione.

Il provvedimento, essendo stato preso alla cieca, senza un preciso programma, fece allontanare dall'amministrazione anche personale diversamente orientato. E, inoltre, non venne utilizzato da una parte dell'alta burocrazia, che non trovò negli incentivi economici un corrispettivo sufficiente all'abbandono del proprio ruolo.

Al « primato della politica » è ispirata l'istituzione delle *regioni*, che consente di staccare una parte degli uffici amministrativi dalla guida dell'alta burocrazia e di conferirne il controllo a personale politico. Con le regioni, il ricambio non avviene al vertice, ma nei livelli intermedi; e non tocca i « grandi ministeri » bensì quelli minori (specialmente Sanità, Lavori Pubblici ed Agricoltura). L'operazione si presenta come un'iniezione in profondità di politica nell'amministrazione.

Il disegno di riforma agli inizi degli anni '70, però, non ha cambiato la situazione al vertice, dove c'era maggiormente bisogno di un ricambio.

4.3 - Il legalismo della dirigenza amministrativa.

I correttivi messi in atto dal potere politico per aggirare la « chiusura » della dirigenza amministrativa non risolvono il problema; anzi, provocano ulteriore protesta e chiusura.

Lo mostrano due fenomeni che hanno caratterizzato gli ultimi venti anni della nostra storia amministrativa: l'aumento di residui passivi nel bilancio dello Stato e la programmatica disapplicazione delle leggi più importanti.

Sul finire degli anni '60, aumentano la domanda sociale di servizi (basti pensare alle norme sulla scuola media obbligatoria, sull'edilizia popolare ed economica e sugli ospedali) e le esigenze di partecipazione. Nelle leggi, i procedimenti amministrativi diventano sempre più complessi: vi intervengono enti locali, uffici dell'amministrazione centrale, gruppi organizzati, ecc. Ma la « corallità » del procedimento, nell'attuazione che

se ne è data, consente all'alta burocrazia di svolgere un ruolo frenante: si afferma una « protezione burocratizzata » degli interessi collettivi, per cui ogni ufficio amministrativo è portatore di un interesse che si oppone agli interessi di cui sono portatori altri uffici. In questo modo, il procedimento si blocca, l'inattuazione amministrativa dei programmi diventa sistematica, gli stanziamenti di bilancio per la realizzazione dei programmi restano, in misura crescente, inutilizzati.

Il secondo fenomeno, collegato al precedente, è l'inattuazione — oltre che dei programmi elaborati negli anni '60 — delle principali leggi che, dalla seconda metà degli anni '70, richiedevano all'amministrazione di svolgere un ruolo attivo nella politica dell'occupazione, nello sviluppo dei settori produttivi e nell'intervento per il Mezzogiorno.

Si tratta della legge 457 del 1978 sull'edilizia residenziale, della legge n. 285 del 1977 sull'occupazione giovanile, della legge n. 675 del 1977 sulla riconversione industriale, della legge n. 984 del 1977 per l'agricoltura, della legge 833 del 1978 sul Servizio sanitario nazionale, della legge 183 del 1976 sugli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Poco propensa a prendere decisioni, la dirigenza amministrativa non raccoglie le opportunità che queste leggi le offrono e continua a farsi scudo del legalismo e delle incertezze interpretative per evitare, ancora una volta, il « rischio » di scegliere.

4.4 - La moltiplicazione delle leggi e la chiusura del « circolo vizioso burocratico ».

Alla disattuazione delle leggi, il potere politico reagisce dettando norme sempre più dettagliate e accentuando il controllo parlamentare sulla loro attuazione. Basti pensare alle leggi che impongono alla pubblica amministrazione di presentare relazioni al Parlamento: il loro numero è talmente elevato che lo stesso Parlamento ne ha perso il conto e, d'altronde, le poche relazioni effettivamente presentate cadono nella quasi generale indifferenza.

La produzione legislativa a getto continuo e la minuziosità delle norme genera l'aumento della vischiosità e della lentezza delle procedure, riducendo ulteriormente la discrezionalità amministrativa.

A complicare il quadro, si aggiungono i giudici: l'incerta formulazione di molte leggi dà luogo ad una elevata litigiosità, i processi durano a lungo, gli amministratori — nell'attesa di interpretazioni definitive — trovano una ragione in più per non decidere. L'atteggiamento passivo e legalistico della burocrazia ne risulta rafforzato.

4.5 - Conclusioni.

In conclusione, in Italia non vi è nessuno dei due modelli di dirigenza diffusi all'estero: quello « elitista » o meritocratico, di tipo francese o inglese, e quello americano. Il modello francese ha una lunga storia, poichè risale a Napoleone: è noto quanta cura Napoleone e, dopo di lui, De Gaulle e la dirigenza politica dedicarono alla dirigenza amministrativa. Si ricordi che la stessa cura hanno mostrato le opposizioni: il partito comunista appoggiò De Gaulle e Debrè nella costituzione, nel 1948, dell'Ecole Nationale d'Administration-E.N.A. e una parte della dirigenza del partito socialista proviene proprio da questa scuola.

In Inghilterra il 66% della dirigenza amministrativa proviene da quelle che sono state chiamate « bucolic enclaves », Oxford e Cambridge.

Il sistema americano è stato definito molto bene come un « Government of strangers », Governo di « stranieri », perchè non c'è un corpo stabile interno alla pubblica amministrazione. Al punto che adoperare l'espressione 'alta dirigenza' o 'high civil service' per gli Stati Uniti d'America è un artificio verbale; nel passaggio da un presidente all'altro, cambia molta parte del personale dirigente.

L'Italia è, dunque, in una situazione di equilibrio precario, senza un disegno. Per un verso, il distacco prima segnalato garantisce una certa neutralità della pubblica amministrazione (ma con alti costi, dovuti a inefficienza) e una certa coesione (si può dire che la pubblica amministrazione italiana stia diventando un corpo fortemente « endogamico »: circa un terzo dei dipendenti statali è figlio di dipendenti statali).

Per altro verso, la dirigenza pubblica costretta in condizione di minorità, gestisce a malapena l'esistente, e, quindi, non nè « Servant of the Crown » o « Servant of the State », nè « Advocate of the Public ».

Il problema dunque, è quello di dare un posto alla dirigenza amministrativa nella classe dirigente del paese. E, per la dirigenza, di mettersi in grado di assumere queste responsabilità.

L'Italia liberale, se non ha avuto nessun barone Hausmann ha pur sempre avuto persone egregie, come Carlo Schanzer (direttore generale dell'amministrazione civile al Ministero dell'interno, e poi deputato e ministro del tesoro), Alberto Beneduce (modesto funzionario del servizio di statistica del Ministero di agricoltura, industria e commercio, divenuto poi ministro in età giolittiana e, infine, consigliere segreto di Mussolini in materia finanziaria), Bonaldo Stringer (che, dopo otto anni di apprendistato in un ministero, resse, come Direttore e, poi, Governatore, per trenta anni, la Banca d'Italia) Meuccio Ruini (funzionario del Ministero dei lavori pubblici, che poi passò alla politica e fu uno degli autori della Costituzione),

Luigi Bodio (che ha costruito il sistema statistico italiano, invidiato da tutto il mondo civile per quarant'anni), Riccardo Bianchi (che ha gestito per primo il sistema ferroviario italiano), Giuffrida e Attolico (che governarono il Commissariato dell'emigrazione, in un'epoca in cui l'emigrazione era uno dei più rilevanti fenomeni sociali italiani), Cagli e Petrocchi (Ministero dei lavori pubblici), Alberto Pironti (per ben quindici anni capo della Direzione generale dell'amministrazione civile al Ministero dell'interno).

5 - La legge e l'amministrazione: premessa.

Si è visto come, specialmente dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la pubblica amministrazione sia sottoposta a due diversi comandi politici: quello proveniente dai ministri (in quanto capi e responsabili degli apparati) e quello proveniente dal Parlamento (che approva le leggi che l'amministrazione deve attuare). La politica, in senso ampio, domina - quindi - la pubblica amministrazione: da una parte, attraverso il Parlamento che legifera; dall'altra, attraverso il governo, composto da membri del corpo politico, preposti ai principali uffici pubblici.

Dopo aver esaminato i rapporti tra ministri e dirigenti amministrativi, nei paragrafi seguenti si esamineranno le caratteristiche e gli effetti del ruolo di guida che la legge ha cercato di assumere nei confronti dell'amministrazione, e le reazioni che gli apparati amministrativi hanno avuto verso questo tipo di direzione e di controllo.

5.1 - Il principio di legalità.

Nell'ordinamento degli Stati moderni domina il principio di legalità, sì che l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione debbono svolgersi nei modi stabiliti dalla legge.

L'attività degli apparati amministrativi è, quindi, regolata in maniera diversa dall'attività dei privati. Mentre questi, nell'area di autonomia ad essi garantita, sono liberi di scegliere le forme e i modi che trovano più convenienti, la pubblica amministrazione deve operare in forme e modi che sono quelli *espressamente* indicati dalla legge, alla quale, pertanto, è legata in ogni momento del suo agire.

Di regola, sono rivolte ai privati le leggi « condizionali », che stabiliscono limiti e sanzioni in caso di violazione, mentre sono dirette all'amministrazione le leggi « finalizzate » che determinano gli obiettivi da perseguire e i modi per raggiungerli. In questo secondo caso, la legge disciplina sia i poteri degli apparati amministrativi, sia i loro modi di esercizio.

In passato, peraltro, il principio di legalità era considerato come una garanzia dei cittadini contro l'arbitrio dei pubblici poteri. La concezione del principio di legalità come « limite » all'attività amministrativa - secondo l'idea ottocentesca, ancor oggi piuttosto diffusa - è andata, però, trasformandosi a mano a mano che i Parlamenti moderni acquistavano maggior forza e rappresentatività con l'allargamento del suffragio elettorale. Un Parlamento a suffragio ristretto rappresenta interessi di una parte della collettività e, quindi, è, più che altro, un contropotere della amministrazione. Un Parlamento a suffragio universale esprime, invece, interessi dell'intera collettività e, quindi, è in grado di porsi come un potere in qualche modo sovraordinato alla pubblica amministrazione. Il principio di legalità evolve, quindi, nel senso che l'amministrazione non è tanto *limitata*, quanto *guidata* dalla legge.

5.2 - L'evoluzione del rapporto legge-atto amministrativo.

I rapporti tra legge e atto amministrativo, subiscono ulteriori modificazioni, dovuti a fattori diversi. Si indicano di seguito le tendenze più importanti:

a) in primo luogo, a mano a mano che crescono le dimensioni degli apparati, i dipendenti pubblici aumentano di numero, si organizzano sindacalmente e finiscono, quindi, col rappresentare essi stessi - come « corpo » - una quota sempre più consistente della società civile.

In quanto cittadini, i pubblici dipendenti avanzano allora - come si è visto precedentemente - richieste di leggi a propria tutela, sia per ottenere « statuti » dei diritti, che li garantiscano nei confronti del potere politico, sia per avere norme di azione amministrativa, che li mettano al riparo dal sindacato dei giudici.

In questo senso, la pubblica amministrazione non è più un corpo senza volontà: al contrario, ha interessi propri e si muove per tutelarli. Di conseguenza, aumentano le norme che producono effetti procedurali di garanzia: da strumento di direzione della pubblica amministrazione, la legge diventa strumento di garanzia della stessa pubblica amministrazione.

Inoltre, l'amministrazione, nell'applicare la legge tende a massimizzare il proprio interesse. A differenza dell'altro, in questo caso l'amministrazione agisce non sul processo legislativo, ma nella fase successiva di attuazione;

b) alla crescita delle dimensioni degli apparati si aggiunge, come si è visto, il mutamento quantitativo e qualitativo dei compiti che l'ammi-

nministrazione deve svolgere: essa fornisce sempre più servizi che riguardano l'intera collettività. In passato, la pubblica amministrazione aveva un solo *input*, la legge. Oggi, non si chiede che la condotta amministrativa sia legittima, ma anche che essa sia adeguata al raggiungimento del risultato finale. L'interesse all'efficacia dell'azione amministrativa diventa pari a quello del rispetto della legge.

Di questo mutamento possono trovarsi segni nelle campagne di informazione e persuasione (che vanno dal risparmio energetico alla nettezza urbana, dai problemi del traffico all'inquinamento), che l'amministrazione realizza non in virtù di un obbligo di legge, ma perchè deve raggiungere un risultato (la città pulita, la maggiore scorrevolezza del traffico, ecc.) per ottenere il quale è necessaria la collaborazione dei cittadini.

Ne discende che anche l'interpretazione della legge diventa un compito da svolgere non già secondo criteri formalistici, ma in maniera tale da consentire la formulazione - tenuto conto dei vincoli che derivano dalla legge - di scelte finalizzate a disegni operativi. A questo punto, l'amministrazione non è più un semplice destinatario dei comandi legislativi, ma essa stessa un soggetto attivo;

c) s'è visto, così, anche che la capillarità dei servizi pubblici, caratteristica dello Stato moderno, porta la amministrazione fuori dall'amministrazione: per raggiungere i suoi scopi, l'amministrazione deve cercare il consenso dei cittadini. Essa, spesso, non può agire senza la partecipazione dell'intera collettività, che - perciò - da utente dei servizi si trasforma in soggetto che coopera all'attività amministrativa. Da questo punto di vista, la separazione tra apparati amministrativi e società civile (ritenuta da gran parte della cultura politico-giuridica una delle caratteristiche degli Stati moderni) non è più un fenomeno attuale;

d) inoltre, un altro importante sviluppo è quello che deriva dalla estensione dei servizi amministrativi a compiti di « benessere » (scuola, sanità, occupazione). Per questo, la legge fornisce solo un punto di riferimento limitato, consistendo le attività relative in prestazioni tecniche (per le quali la « rule of law » è interamente sostituita dal principio di efficacia). Questo punto verrà sviluppato nel successivo capitolo;

e) infine, la legge come strumento di guida dell'amministrazione diminuisce d'importanza quando si sviluppano altri poteri, come quello giudiziario, operanti come surrogati del processo politico, perchè, ad esempio, i giudici manifestano maggiore sensibilità o perchè l'accesso ad essi è più agevole per piccoli gruppi sociali.

5.3 - La prevalenza legislativa.

Si è visto che i mutamenti verificatisi nelle dimensioni e nelle funzioni della pubblica amministrazione la costringono ad un ruolo più attivo, che non ha la sua unica guida nelle leggi. Bisogna ora esaminare le caratteristiche che la legislazione, in quanto strumento di direzione dell'amministrazione, ha assunto nel sistema italiano.

Il dato che risulta con maggiore evidenza è l'alto numero di leggi che regolano la potestà amministrativa (circa un terzo delle leggi approvate dal Parlamento nel secondo dopoguerra hanno avuto per oggetto l'amministrazione). Il fenomeno è peculiare dell'Italia: in Francia è stato posto un limite al potere legislativo, riservando alcune decisioni al potere esecutivo (riserva di regolamento); in Gran Bretagna, pur in assenza di un limite *de jure*, il numero di leggi emanate dal Parlamento è, ogni anno, un quarto delle leggi emanate dal Parlamento italiano.

L'espansione del potere legislativo, in Italia, è stata così ampia che - nella prassi delle amministrazioni - i regolamenti (cioè lo strumento principale del potere normativo attribuito ai corpi esecutivi) sono quasi scomparsi; anche se occorre tenere conto del fatto che, spesso, è la stessa amministrazione a trovare più conveniente far passare una legge in Parlamento, piuttosto che sottoporre i regolamenti al necessario controllo del Consiglio di Stato.

Le dimensioni della produzione legislativa, nel nostro paese, dipendono sia dalle difficili relazioni che corrono tra « classe politica » e dirigenza amministrativa (esaminate prima), sia dai mutamenti, sinora descritti, che si sono verificati nel rapporto tra legge e azione amministrativa. Il governo e il Parlamento, sentendosi sfuggire il comando effettivo degli apparati, cercano di riconquistare il terreno perduto moltiplicando le leggi e gli ordini che, attraverso queste, danno all'amministrazione.

Ma il « dominio della legge » ha risvolti parossistici. Le leggi sono spesso formulate senza alcuna attenzione ai problemi di gestione amministrativa che, inevitabilmente, si presenteranno al momento di attuarle: è facile capire che esse non saranno attuate (e spesso non sono neanche, di fatto, applicabili), ma si continua ad intensificare la loro produzione.

Inoltre, i rapporti tra Parlamento e governo non sempre sono improntati alla fiducia reciproca: il governo ha lasciato cadere troppe deleghe conferite dal Parlamento, e questi reagisce cercando di acquisire il primato nella formazione dell'indirizzo politico, oppure emanando norme « autoapplicative », e cioè che, per la loro attuazione, non richiedono l'intervento dell'amministrazione. Alcuni esempi: l'art. 2 della legge n. 70

del 1975, sul parastato, dispone: « tutti gli enti pubblici sono soppressi di diritto e cessano dalle loro funzioni entro tre anni, se non sono dichiarati necessari dal governo con decreto delegato ». O ancora: « al compimento del biennio dalla data del decreto di scioglimento dei consigli di amministrazione, sono estinti tutti gli enti e le gestioni autonome di assistenza sanitaria » (art. 12 bis della legge n. 386 del 1974). In entrambi i casi, il Parlamento ha disposto di diritto lo scioglimento di alcuni enti: vale a dire che la soppressione deve essere automatica, senza l'intervento dell'amministrazione (pur lasciandosi al governo il potere di salvare gli enti che ritiene necessari). Nessuna delle due norme ha trovato attuazione, perchè gli enti « soppressi » continuano ad esistere, finchè non troveranno un giudice che ne scoprirà l'inesistenza giuridica.

Gli amministratori pubblici italiani - ha osservato un alto dirigente - solo « afflitti da tre guai fondamentali »: la cattiva fattura delle leggi, la complicatezza dei procedimenti, la mentalità bizantina e dei cittadini e dei soggetti (funzionari e magistrati di ogni funzione e livello) chiamati ad applicare le leggi. È noto che, di fronte ad una legge mal fatta, sorgono una serie di problemi: cosa ha voluto dire, cosa non ha voluto dire; come va applicata, come non va applicata; è possibile l'analogia ovvero trattasi di disposizioni eccezionali; non l'ha detto esplicitamente ma si ricava dal sistema, ubi voluit dixit, ecc. ecc.. Sono problemi che, evidentemente, non possono essere affidati alla valutazione del dipendente diplomato; occorre il laureato e per giunta con una certa preparazione a livello superiore. Questo superlaureato, di fronte ai problemi sopraindicati, incomincia le proprie consultazioni e prima di tutto cerca consensi con le Amministrazioni cointeressate, che, a dire il vero, acquisisce con una certa facilità; passa, poi, a saggiare gli umori del Tesoro e qui incominciano i guai, perchè la Ragioneria Generale dello Stato dice sempre « jamais ». Ma la consultazione a livello ministeriale neppure basta, occorre saggiare pure gli umori della Corte dei Conti ed allora vengono fuori i decreti pilota o decreti sonda, come comunemente vengono chiamati. Codesti decreti non sempre vanno in porto e per sbrogliare la matassa ci si affida al Consiglio di Stato. L'« Alto Consesso », come viene ancora chiamato, dà il suo responso e la Corte, per salvaguardare una specie di prestigio, convoca i suoi massimi organi e decide di « accogliere » l'avviso di Palazzo Spada. Finalmente, sino a nuovi incidenti, l'Amministrazione ha via libera e può applicare la legge. L'ipotesi fatta è assai benevola, giacchè spesso, nonostante ogni sforzo, una interpretazione pretorile non è possibile ed allora occorrerà tornare di nuovo in Parlamento per precisare, per chiarire, per interpretare autenticamente. E poi si tornerà punto e da capo,

perchè quanto ulteriormente definito non è ancora sufficiente. Come esempio di legge mal fatta (ma ormai le leggi buone sono una eccezione) si può citare quella in favore degli ex combattenti statali. Appena uscita la legge, subito si è dovuto mettere in moto la macchina delle consultazioni a tutti i livelli. Il Consiglio di Stato ha dato un parere, una successiva legge ha precisato ancora, ma molte idee non sono state del tutto chiare neppure dopo questo mastodontico lavoro. I benefici che erano stati previsti per i soli dipendenti civili, vennero successivamente estesi ai militari con la equivoca formula dell'« in quanto applicabili ». Altri problemi, altre incertezze, altri parlottamenti prima tra le Amministrazioni interessate poi alla Corte dei Conti, poi al Consiglio di Stato e poi di nuovo alla Corte dei Conti ».

V - GLI ELEMENTI DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO

1 - Premessa.

Si è visto, nei capitoli precedenti, quanto poco la gestione concreta dell'amministrazione abbia interessato gli studi di storia amministrativa, col risultato che la conoscenza degli apparati e del loro funzionamento si può dire appena agli inizi.

Si è cercato, quindi, di spiegare come e in qual misura il concetto di pubblica amministrazione sia mutato nel tempo e quali vicende abbiano segnato la sua evoluzione fino ai giorni nostri.

Si sono esaminati, infine, il ruolo (o, meglio, i ruoli) che la Carta costituzionale assegna all'amministrazione e gli effetti perversi che si producono nel sistema a causa della separatezza, in atto fra politica e amministrazione.

Si passa ora ad esaminare più da vicino il sistema amministrativo, attraverso l'analisi dei singoli elementi che lo compongono e delle relazioni che corrono fra di essi. Se, invero, le caratteristiche del sistema amministrativo sono il risultato degli equilibri che si determinano fra le sue componenti, la conoscenza di queste è indispensabile per comprendere l'assetto complessivo dei pubblici poteri.

2 - Le diverse concezioni dell'organizzazione amministrativa.

Si noti che il concetto di sistema amministrativo è ignoto agli studi amministrativi che, per lo più, utilizzano la nozione di organizzazione amministrativa. Occorre, dunque, soffermarsi sul tema, per chiarire le ragioni dell'uso di una diversa terminologia.

Due concezioni dell'organizzazione amministrativa dominano la nostra cultura giuridica. La prima identifica la organizzazione dei pubblici poteri con gli organi dello Stato. Per la seconda, organizzazione è soltanto ciò che attiene agli apparati nella loro staticità, esclusi - perciò - gli aspetti dinamici del fenomeno amministrativo, che si ascrivono all'attività.

A) Quanto alla prima, essa considera la pubblica amministrazione come un corpo unitario, che agisce attraverso una serie di organi, capaci,

in quanto tali, di esprimerne la volontà. Com'è noto, la nozione di organo nasce storicamente per spiegare la riferibilità di atti giuridici e l'imputazione dei relativi effetti ad una persona giuridica, ad un soggetto - cioè - che, non avendo una sua materialità, ha bisogno, per agire, di persone fisiche.

D'altra parte, nell'impostazione statalista (« tutto nello Stato, niente fuori dallo Stato ») che ha radici lontane e non è ancora del tutto abbandonata, è lo Stato-fonte di ogni potere - la persona giuridica da cui traggono origine e legittimazione tutti i soggetti dell'ordinamento; talchè, la stessa amministrazione pubblica non può essere che un insieme di organi agenti, direttamente o indirettamente, come organi *dello Stato*. Non v'è spazio, insomma, per un'amministrazione che sia pubblica ma *non statale* e, tanto meno, per forme di potere pubblico non esercitate *dalla pubblica amministrazione* così intesa.

Ma, proprio per questo, la concezione in esame non è più aderente alla realtà odierna. Essa, infatti, era senz'altro adeguata ad una situazione e ad un momento della storia, nei quali ogni parte dell'amministrazione pubblica era riferibile allo Stato, e persino gli enti locali (comuni e province) erano visti come amministrazione « indiretta » dello Stato.

Non lo è più, da quando il processo di « destatizzazione » dei poteri pubblici ha fatto emergere una serie complessa di figure soggettive, solo alcune personificate, *diverse dallo Stato* o, comunque, *ad esso non riferibili* (basti pensare alle regioni, agli enti pubblici economici, alle società in partecipazione pubblica). Oggi, dunque, a costituire i poteri pubblici con corrono molte figure soggettive, e gli organi dello Stato sono solo una di queste. Di qui, lo scarso valore euristico della concezione testè esaminata.

B) La seconda concezione distingue l'organizzazione dall'attività: per organizzazione intende il modo cui l'amministrazione è ordinata al suo interno (il Governo, il Presidente del consiglio, i ministri e i Ministeri, le Aziende e così via) e per attività l'aspetto funzionale. Al primo dei due temi è, di solito, assegnata una importanza maggiore.

Questa concezione, però, non tiene conto di una duplice circostanza. Anzitutto, che le strutture non sono l'elemento-cardine dell'organizzazione, tale - cioè - che da essa dipendono tutti gli altri. In secondo luogo, che una funzione può essere esercitata con una organizzazione amministrativa, ma può esserlo anche con strumenti diversi, ad esempio, di tipo procedimentale. Inoltre gli ordinamenti del personale tendono essi stessi a conformare le strutture piuttosto che esserne condizionati. Il disegno organizzativo, in altri termini, è sovente configurato, più che in rapporto

agli obiettivi (le funzioni), in rapporto ai bisogni del personale addetto agli uffici. Il fenomeno, molto diffuso nell'amministrazione italiana, è di estremo interesse e verrà diffusamente analizzato più avanti.

Altro esempio: per il raggiungimento di determinati obiettivi la legge talvolta prevede l'adozione di un modulo organizzativo, talaltra detta regole procedurali. È quel che accade con la funzione di coordinamento fra Stato e regioni: in relazione ai vari ambiti di attività (agricoltura, trasporti, sanità, ecc.) o si costituiscono organismi in cui sono rappresentati le regioni e il ministro o i ministri competenti, o si stabilisce un meccanismo secondo il quale, il governo perchè possa adottare provvedimenti in una certa materia, deve consultare i rappresentanti delle regioni, nel corso di un procedimento complesso. Struttura organizzativa e modello procedimentale sono, dunque, egualmente funzionali all'esercizio della funzione.

In conclusione, studiare l'amministrazione pubblica come complesso di organi o di strutture organizzative in senso statico serve a poco, se in questo modo - come s'è cercato di dimostrare - una quota consistente della realtà amministrativa (le funzioni, le procedure, il personale) finisce per essere ignorata.

In conclusione, il sistema amministrativo non si identifica con la struttura (l'organizzazione) in senso statico, ma è la *risultante* di una serie di elementi, che sono:

- le *funzioni* o compiti che un certo apparato deve svolgere per realizzare l'interesse pubblico affidato alla sua cura;
- il *disegno organizzativo* o organizzazione in senso stretto;
- il *personale* di cui è dotata ciascuna struttura organizzativa per l'esercizio delle funzioni che le competono;
- *gli strumenti finanziari* attribuiti alle strutture organizzative in rapporto alle funzioni da svolgere;
- *le procedure* nelle quali si articola l'esercizio delle funzioni.

3 - Le funzioni.

Quello delle funzioni è uno degli argomenti più difficili e meno studiati dalle scienze che si occupano della pubblica amministrazione. La scienza giuridica, in particolare, s'è occupata moltissimo dell'ordine o della forma delle funzioni e, in sostanza, dei procedimenti amministrativi attraverso i quali le funzioni sono esercitate; poco o nulla, invece,

delle funzioni in sè, ovvero dei compiti che le pubbliche amministrazioni svolgono negli ordinamenti moderni.

Le ragioni di questo vuoto nelle analisi sulle pubbliche amministrazioni sono molte, non ultima la difficoltà di stabilire - in sede metodologica - che cosa esattamente sia una funzione, e di individuare gli strumenti più adeguati a cogliere, delle funzioni, l'evoluzione nel tempo in termini aggregati. Di fatto, gli studi in materia non sono andati oltre la mera descrittiva; talchè, oggi, le ricerche in questo campo vivono una fase poco più che sperimentale.

L'analisi che segue toccherà i seguenti temi: l'evoluzione storica delle funzioni dei poteri pubblici; le modificazioni delle funzioni nello spazio e, cioè, tra i diversi livelli di potere pubblico (statale, locale, sovranazionale o internazionale); l'emergere, accanto a funzioni burocratico-amministrative, di funzioni che - per brevità - si possono definire « tecniche ».

3.1 - L'evoluzione storica.

Uno degli strumenti meno approssimativi per intendere l'evoluzione storica delle funzioni è offerto dall'andamento della spesa pubblica, se è vero che, in ogni settore d'intervento, l'attività statale si svolge attraverso l'erogazione di denaro pubblico o comporta, in ogni caso, spese pubbliche.

Può essere utile, per cominciare, fornire alcuni dati. Negli anni 1930 e 1964, le quote percentuali di spesa statale destinate alla difesa, all'istruzione ed ai servizi sociali in genere erano le seguenti:

	difesa	istruzione	servizi sociali
1930	29%	7%	1%
1964	18%	18%	11%

In percentuale del prodotto interno lordo (PIL), le spese per l'istruzione, per la « garanzia delle risorse » (per pensioni, tutela dell'occupazione, ecc.) e per la sanità sono state, all'inizio del 1960 e a metà del 1970, le seguenti:

	istruzione	garanzia delle risorse	sanità
1960	3,2%	7,5%	2,9%
1970	4,0%	10,4%	5,2%

La percentuale delle spese pubbliche a carattere sociale passa, quindi, dal 13,6% del 1960 al 19,6% del 1970, registrando un aumento di ben 6 punti in dieci anni.

Negli anni 1961-1978, il tasso di incremento medio annuo dell'occupazione nell'amministrazione è stato di 2,8 nell'amministrazione centrale e di 2 nelle aziende pubbliche autonome, mentre è stato di 3,5, di 4,6 e di 5,7 rispettivamente, negli enti locali, nell'istruzione e nella sanità.

Basterebbero questi elementi per comprendere come vi sia un'evoluzione delle funzioni pubbliche, nel senso che i pubblici poteri s'impegnano in misura continua e crescente in settori che, in un'ottica tipicamente liberale, sarebbero stati appannaggio, se non esclusivo, prevalente dei privati.

Naturalmente, l'espansione delle funzioni non è avvenuta seguendo una linea unitaria e tanto meno l'intervento dei pubblici poteri - come si vedrà più avanti - ha sempre avuto l'effetto di allargare l'area pubblica in danno di quella privata. Tuttavia, non v'è dubbio che i primi anni del secolo vedano - come si è già notato - il passaggio del sistema amministrativo dal ruolo di guida politica (in cui l'apparato pubblico era considerato come una forza trainante rispetto alla società) al ruolo di erogatore di servizi (dai servizi pubblici in senso proprio, all'istruzione, all'assistenza sociale, all'assistenza tecnica in agricoltura). Questo ruolo si accresce - per motivazioni non omogenee alle precedenti - negli anni '30 e si sviluppa in misura imponente nel secondo dopoguerra.

La tendenza che - pur fra arresti e contraddizioni - caratterizza tale processo è quella relativa alla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale di cui si è già parlato, e su cui occorre ora soffermarsi.

Funzioni come quelle che attengono all'istruzione, (gli studenti di scuole statali sono, nel complesso, 12 milioni), alla sanità, agli istituti di protezione sociale in senso ampio (i pensionati sono circa 16 milioni), sono in diretta relazione all'esistenza di diseguaglianze di fatto fra i cittadini, in ragione del loro diverso grado d'istruzione, del diverso grado di tutela delle condizioni economiche e sanitarie, delle diverse opportunità di accesso al lavoro, ecc.. La Carta costituzionale - si sa - ha dato a queste diseguaglianze una sorta di riconoscimento formale, impegnando i pubblici poteri a creare le condizioni per il loro superamento (art. 3, 2° comma, Cost.).

Tuttavia, mentre alcune funzioni strumentali alla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale si sono sviluppate pienamente, altre lo sono molto meno o, comunque, vivono un momento di transizione.

Così, è stato affermato (1962) il diritto di ogni cittadino all'istruzione di base (fino al 13° anno di età) e si discute da tempo sull'elevazione dell'obbligo scolastico al 15° anno e sull'integrazione del processo educativo con la formazione al lavoro.

Per la sanità, i passi avanti sono stati anche più grandi, perchè - abbandonato il criterio mutualistico e il sistema della sicurezza sociale - le leggi hanno progressivamente svincolato il diritto alle prestazioni sanitarie dall'avvenuta contribuzione (accantonamento delle somme necessarie per ottenerle). E la legge di riforma sanitaria (n. 833 del 1978) stabilisce ora che « le unità sanitarie locali provvedono ad erogare le prestazioni di prevenzione, di cura, di riabilitazione e di medicina legale », assicurando a *tutta la popolazione* i livelli di prestazioni sanitarie stabiliti dal programma sanitario nazionale (artt. 19 e 3).

Quanto all'occupazione, il « diritto al lavoro », consacrato nell'art. 4 della Costituzione, non ha trovato piena attuazione, dal momento che non sono stati rimossi gli ostacoli di fatto al lavoro. Anche qui, però, la situazione ha subito mutamenti di non trascurabile rilievo, per l'interesse dei pubblici poteri nella garanzia dei lavoratori contro la disoccupazione. Basti ricordare l'istituto della Cassa integrazione guadagni (ordinaria e straordinaria) - CIG, le forme di assistenza finanziaria o creditizia alle imprese in difficoltà, la legge sull'occupazione giovanile (n. 285 del 1977), che ha dato ingresso nel solo settore pubblico a quasi 58.000 unità lavorative.

L'intervento dello Stato in questi settori trova appunto nell'art. 3, 2° comma, della Costituzione il suo fondamento. E non è difficile prevedere un ulteriore sviluppo delle funzioni pubbliche, nel senso voluto dalla Costituzione, secondo il modello che gli inglesi chiamano del *Welfare State* e i francesi dell'*Etat-Providence*.

D'altra parte, però, la presenza dello Stato in queste aree richiede un flusso crescente di entrate, con le quali far fronte al finanziamento dei servizi sociali (in senso ampio). Ed ecco emergere la tensione fra l'ampliarsi dei compiti e delle funzioni che attengono al benessere dei cittadini, da un lato; e, dall'altro, la necessità di reperire sempre maggiori risorse per rendere servizi adeguati ai bisogni della collettività (ciò che non può avvenire se non accentuando la pressione fiscale sui cittadini, intesi questa volta non come utenti ma come contribuenti). Lo « Stato del benessere » è costretto a presentare un conto sempre più alto alla collettività per i servizi che essa richiede. Ne esce rafforzato, di riflesso, proprio uno dei poteri più tradizionali dello Stato, quello fiscale.

Si sono esaminati finora i cambiamenti indotti nella pubblica amministrazione dal mutare della « domanda sociale ». Bisogna, però, aggiungere che le funzioni amministrative sono anche una variabile dipendente dalla « domanda interna », sia nel senso che la burocrazia tende a privilegiare le domande sociali che corrispondono a una domanda interna, sia nel senso che la burocrazia, per le dimensioni che ha raggiunto, pro-

duce una « domanda interna ». Queste due azioni, quella indiretta e quella diretta, agiscono prevalentemente sul personale. All'interno, infatti, più persone è uguale a più potere e a maggiori possibilità. L'aumento del personale amministrativo è, infatti, un elemento costante, non spiegabile solo col fatto che i nuovi compiti (come istruzione e sanità) comportano attività ad alta intensità di occupazione. Ciò può essere riscontrato nel trasferimento di funzioni statali alle regioni. Il trasferimento avrebbe dovuto essere un'operazione a costo zero, per quanto attiene al personale, avendo le leggi previsto il contemporaneo trasferimento alle regioni di compiti statali e del personale ad essi addetto. Invece, il personale pubblico complessivo (statale e regionale) addetto a quei compiti è superiore, oggi, a quello (statale) che li svolgeva precedentemente. Ciò prova — almeno sul breve periodo — la tendenza indicata.

A sua volta, la gestione del personale produce un peso crescente per l'amministrazione ed una vera e propria inversione tra fini (i compiti da svolgere) e mezzi (il personale che vi è addetto).

Aumenta la sproporzione tra servizi resi e strumenti necessari per renderli. L'amministrazione pubblica amministra se stessa.

La gestione del personale diventa, così, un compito assorbente, e spesso predominante, come è dimostrato dal fatto che ogni ministero ha una o più direzioni generali del personale, che queste sono solitamente considerate le direzioni che danno maggior prestigio e potere e che i tentativi, avviati negli anni '60 e proseguiti negli anni '70, di abolire tali direzioni, sostituendole con ristretti uffici di « staff », sono falliti.

Inoltre, specialmente in condizioni di crescente scarsità delle risorse, le spese del personale, per la loro rigidità meno comprimibili, tendono ad avere una traiettoria stabile, mentre altre spese subiscono tagli. Ne consegue un notevole stravolgimento nella distribuzione delle risorse all'interno dell'amministrazione.

Non va sottovalutato, peraltro, che più personale vuole dire anche più occupazione. In un paese con cronica disoccupazione, specialmente nel Sud e per i ceti medi, la pubblica amministrazione ha offerto lavoro, spesso scarsamente retribuito. Ha assicurato, quindi, specialmente nei momenti più difficili (ad esempio, nel secondo dopoguerra) uno strumento di pace sociale che non era facile trovare altrove.

3.2 - I mutamenti nella dislocazione spaziale e soggettiva delle funzioni.

Dopo aver esaminato l'evoluzione storica delle funzioni, ne vanno esaminati i cambiamenti nella distribuzione « spaziale ». Ci si riferisce al

fatto che funzioni prima esplicitate da un livello di governo più alto passano a livelli di governo inferiori (in relazione all'ambito territoriale), e viceversa.

Esempio del primo tipo è il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni, e agli enti locali, operato con le due serie di decreti delegati del 1972 e del 1977 ai sensi degli artt. 117 e 118, 1° comma, Cost.

Esempi del secondo tipo sono il passaggio di attività imprenditoriali pubbliche da enti locali od enti di dimensione (ovvero operanti a livello) nazionale e lo spostamento di competenze statali dagli apparati statali ad organismi internazionali.

Fino agli anni trenta, l'esperienza delle imprese pubbliche apparteneva in larga misura al livello locale (comune, provincia). Per una serie di fenomeni (sovente determinati da ragioni politiche: si pensi alla nazionalizzazione dell'energia elettrica nel 1962) l'attività di tipo imprenditoriale dei poteri pubblici si è trasferita dal livello locale ad enti pubblici che operano a livello centrale, con competenza su tutto il territorio nazionale.

Anche il Banco di Napoli, il Banco di Sicilia, il Monte dei Paschi di Siena, la Cassa di risparmio delle provincie lombarde - CARIPLO, che è la più grande cassa di risparmio italiana, da banche locali, quali erano in origine, sono diventate banche nazionali, anche se al loro interno rimangono tracce indicative della funzione che svolgevano a livello locale (nei loro consigli d'amministrazione, che talvolta conservano le denominazioni primitive, siedono ad esempio rappresentanti di enti locali, come comuni, provincie, Camere di Commercio, ecc.).

Anche gli enti ospedalieri erano un tempo amministrazioni locali con compiti di beneficenza ed assistenza sanitaria. Attraverso un lungo processo storico (che comincia con Crispi, nel secolo scorso), essi divengono enti pubblici (ma ancora la legge Mariotti del 1968 consente che dei loro consigli d'amministrazione continuino a far parte i « rappresentanti degli interessi originari »). Infine, con la legge di riforma sanitaria (n. 833 del 1978) gli enti ospedalieri divengono « strutture delle unità sanitarie locali » (art. 17), nell'ambito di un organismo nazionale di tipo nuovo, il Servizio sanitario, definito dalla legge come il complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento ed al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione.

Accanto a questa modificazione, v'è n'è un'altra per così dire, centrifuga, che va nel senso della internazionalizzazione delle funzioni statali. Specialmente a partire dal secondo dopoguerra, si assiste alla nascita e allo sviluppo di istituzioni internazionali.

Alcune di queste sono chiamate a svolgere compiti di mero coordinamento. Altre, invece, sono istituite per svolgere funzioni prima proprie degli Stati. Si pensi, ad esempio, agli organismi creati con gli accordi General Agreement on Trade and Tariffs-GATT, North Atlantic Treaty Organization-NATO, Comunità Economica Europea-CEE, Fondo monetario internazionale-FMI, Sistema Monetario Europeo-SME e così via.

Per rendersi conto delle dimensioni raggiunte da questi organismi, basti ricordare che l'ONU, - Organizzazione delle Nazioni Unite e i circa venti organismi che fanno capo ad essa hanno 44.075 addetti; la Comunità europea ne ha 11.621 e la NATO 2.600. Nè le dimensioni in termini di personale danno interamente conto dell'influenza di questi organismi.

Si è dato così vita ad una vasta rete di rapporti multilaterali che ha sostituito, in qualche misura, quella dei rapporti bilaterali fra Stati ed ha generato la necessità di costituire nuovi centri decisionali.

Decisioni concernenti il commercio, i trasporti, la difesa, la produzione industriale e agricola, la moneta, ecc. vengono assunte da tali centri e sottratte agli organi interni degli Stati. Se, però, gli apparati amministrativi interni sono spogliati delle funzioni internazionalizzate, queste, nella sede internazionale, sono esercitate dal ministro competente per materia nell'ordinamento interno (il ministro del tesoro, quello dell'agricoltura, ecc.).

Si tornerà ampiamente sul punto in un paragrafo successivo. Basti dire, per il momento, che l'attribuzione della funzione ad altro livello di governo ha conseguenze sul modo di esercizio delle funzioni stesse, nel senso di modificare il disegno organizzativo di tipo tradizionale per cui i poteri del ministro hanno la stessa estensione e consistenza dei poteri dell'apparato che da lui dipende (il ministero). Il ministro, cioè, esercita funzioni che gli appartengono non tanto come capo dell'apparato ministeriale, ma come componente — *ratione officii* — dell'organo internazionale.

3.3 - Lo sviluppo delle funzioni « tecniche ».

Si è visto prima che i settori nei quali la spesa pubblica è aumentata (e continua ad aumentare), percentualmente, in misura maggiore, sono la sanità, l'istruzione, la protezione sociale in senso ampio.

Ma la crescita delle funzioni in termini quantitativi, ha portato con sé un altro mutamento, qualitativo, attinente alle modalità di esercizio delle medesime.

Ora — come si è ricordato prima — l'attività dei pubblici uffici (dello Stato e degli enti pubblici) è governata dal principio di legalità e tipicità

degli atti amministrativi: sono legittimi gli atti che, nell'esercizio dei poteri attribuiti all'ufficio, sono posti in essere nei casi e con le modalità espressamente stabiliti dalle leggi. Ma funzioni come quelle che si esplicano nei settori dell'istruzione, della sanità, della protezione sociale in genere, comportano l'ingresso nell'amministrazione pubblica di scienze, tecniche e culture che, per loro natura, non si prestano ad essere regolate alla stessa stregua di un'attività amministrativa di natura burocratica.

Così, ad esempio, la funzione dell'istruzione compete allo Stato, che la esercita attraverso suoi organi — le scuole — e servendosi di personale specializzato — gli insegnanti —. L'attività « finale » di istruzione è svolta, com'è chiaro, non dalle strutture pubbliche preposte al settore (il ministero della pubblica istruzione, i provveditorati agli studi, gli uffici amministrativi delle scuole) ma direttamente da persone fisiche, la cui prestazione è certo regolata — nell'ambito del rapporto di servizio — quanto alla durata delle lezioni, alla valutazione degli allievi, alla partecipazione ad organismi collegiali, talvolta in relazione ad un programma di insegnamento che detta le teste di capitolo degli argomenti da trattare; non è affatto regolata, invece, quanto ai contenuti dell'insegnamento ed ai suoi metodi (fatti salvi — è ovvio — i limiti che derivano dal codice penale).

Il ministero, il provveditore agli studi, il distretto scolastico, gli enti locali sono competenti — ciascuno per la sua parte — a reclutare personale, insegnante e non insegnante, a fornire aule, materiali di supporto didattico e servizi (acqua, luce, gas, telefono, ecc.), a pagare stipendi e così di seguito. E tuttavia questi organi non sono i materiali diffusori di istruzione. D'altra parte, gli insegnanti godono di una libertà, costituzionalmente garantita (art. 33 Cost.), che altri impiegati non hanno nel loro « statuto ». Come espressione della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) infatti, la libertà di cui parla l'art. 33 Cost. consiste nella possibilità di dare al proprio insegnamento i contenuti che, nell'ambito di un eventuale programma, è possibile e lecito illustrare e diffondere.

Per i medici, il discorso è anche più semplice. Le scienze che si occupano della salute sono il presupposto dell'attività di cura, prevenzione e riabilitazione e i contenuti di tali attività altro non sono che applicazione di cognizioni, studi, ricerche ed esperienze condotte in campo tecnico-scientifico. Anche qui, la legge o altre norme intervengono a determinare le modalità di esplicazione del servizio sanitario (orari, turni di servizio per il pronto soccorso, l'obbligo di vigilare su determinate industrie, l'obbligo di rispettare la personalità del malato, ecc.), non certo a definire i contenuti delle prestazioni di cura, prevenzione o riabilitazione, che sono — appunto — dettati dalla scienza medica.

Non mancano, sia chiaro, esempi meno vistosi e altrettanto significativi, ad esempio, per quanto riguarda gli archivi dello Stato, gli uffici del genio civile, il Servizio geologico, l'ufficio metrico del Ministero della industria, e insomma tutti quegli uffici in cui si fa applicazione di regole tecniche per la produzione di beni e servizi.

In questi casi, l'amministrazione pubblica in senso tradizionale si limita a predisporre l'« ambiente » per lo svolgimento dell'attività e per il conseguimento del risultato voluto (l'istruzione, la salute dei cittadini, la costruzione di strade, ponti, ecc.); essa, quindi, disciplina l'ordinamento del servizio, fornisce e organizza i mezzi necessari, attua la provvista del personale e così via. Un'attività, in conclusione, strumentale, rispetto alla quale l'attività « finale » è amministrativa in senso del tutto diverso. Questa può essere definita « tecnica », nel senso di non preordinata dalle leggi; oppure come attività soggettivamente, ma non oggettivamente, amministrativa (si tratta di attività amministrativa solo perchè svolta da personale pubblico).

3.4 - Funzioni pubbliche dell'amministrazione e interessi privati in forma amministrativa.

Negli studi sull'evoluzione delle funzioni pubbliche un posto di rilievo quasi assorbente è dato all'intervento dello Stato nell'economia. Si ignora, generalmente, il ruolo crescente dei poteri pubblici nell'erogazione di servizi sociali. D'altra parte, lo stesso intervento statale in economia è oggetto di analisi che raramente abbandonano l'esegesi delle norme, per esplorare la realtà sottostante.

Caratteristica di questi studi è quella di essere dominati dalla preoccupazione per la progressiva espansione dell'area pubblica in danno dei privati o, in altri termini, dal timore che la disciplina pubblica di attività economiche si risolva, in ogni caso, con l'acquisizione di sempre nuovi territori da parte dei pubblici poteri.

Ora, non v'è dubbio che il sistema amministrativo abbia un posto importante nell'economia. Ma, per un verso il fenomeno dell'intervento statale dell'economia non è affatto nuovo nelle vicende della nostra storia amministrativa (comincia nell'800 con la costruzione e gestione dei « Canali Cavour » e prosegue con gli arsegni militari e le leggi sull'asse ecclesiastico). Mentre, per altro verso, non risponde alla realtà l'affermazione per cui, a mano a mano che i poteri pubblici aumentano la loro ingerenza nell'attività economica, l'area dei poteri privati subisce corrispondenti riduzioni.

La conquista di aree private da parte dei poteri pubblici è fenomeno, spesso, solo apparente, privo di riscontro nella dinamica degli eventi seguiti ad una determinata disciplina normativa. Nella realtà, si verificano fenomeni complessi, in cui — ad esempio — la crescita dell'intervento statale è dovuta alla crescente domanda di appoggio finanziario di privati (che debbono sottostare, poi, ai susseguenti controlli) o a esigenze di mutamento dei rapporti di forza nel governo in senso ampio (ad esempio, la nazionalizzazione elettrica del 1962 e l'acquisizione del controllo pubblico della Montedison, nel 1971) oppure la disciplina pubblica di attività economiche genera aumenti anche notevoli, di ricchezza privata, contro ogni previsione e malgrado i contrari intendimenti della legge; oppure privati, in veste pubblica, esercitano attività economiche, ecc.

Gli esempi sarebbero molti. Ci si limiterà ai più significativi. Il primo riguarda la disciplina dei prezzi. La normativa (che risale al 1944, fu rivista nel 1947 e lievemente modificata nel 1968) prevede che qualunque bene o servizio offerto alla vendita possa essere sottoposto a controllo dai poteri pubblici; il controllo consiste nella determinazione autoritativa del prezzo minimo (a garanzia del produttore), massimo (a garanzia del consumatore o acquirente) o fisso (senza possibilità di variazione in più o in meno). Il funzionamento effettivo del meccanismo di controllo, però, è stato diverso: a causa delle inadeguate strutture dei poteri pubblici (il Comitato interministeriale prezzi — CIP e gli uffici serventi) questi non sono stati in grado di acquisire elementi di valutazione per la determinazione dei prezzi; questi, dunque, sono stati determinati in base alle sole richieste dei produttori privati (talvolta seguite da istruttorie di facciata). In tal modo, i destinatari del controllo pubblico sono riusciti a volgere in loro favore un meccanismo che affidava al potere pubblico una funzione di grandissima importanza (si pensi soltanto agli effetti di decisioni sui prezzi sull'aumento del costo della vita ed ai riflessi sulla scala mobile delle retribuzioni) e, in buona sostanza, hanno finito per esercitare essi stessi un potere che le norme attribuivano ad un'autorità di controllo appositamente costituita.

Il secondo esempio è quello degli ammassi. La disciplina degli ammassi comporta un'obbligazione a carico del produttore, che ha come contenuto il conferimento di certi beni alla pubblica amministrazione. Si tratta, evidentemente, di una limitazione molto intensa dell'iniziativa economica dei privati. Di fatto, la limitazione si è poi trasformata in sostegno dell'attività privata. Al mutare della situazione economica, infatti, con l'ammasso, lo Stato assicura ai produttori un acquirente inesistente sul mercato in situazioni di sovrapproduzione.

Un altro esempio concerne la legge sugli impianti industriali (che risale al 1939, venne poi soppressa e venne sostituita, nel 1967, da una normativa parzialmente diversa). La disciplina del 1939, emanata a fini di programmazione delle attività industriali, prevedeva che l'installazione di qualunque impianto dovesse essere autorizzata dai poteri pubblici. Ma quello che, all'apparenza, era un provvedimento inteso a limitare l'autonomia dei privati a fini pubblici, si trasformò ben presto in uno strumento di ulteriore rafforzamento degli oligopoli industriali dell'epoca. Da questi furono presentate tante richieste di autorizzazione, da coprire tutte le possibilità di sviluppo industriale. Successivamente, gli impianti non vennero costruiti; ma si era, così, raggiunto il risultato di impedire l'ingresso nel mercato a possibili concorrenti (le autorizzazioni concesse furono 5114, gli impianti realizzati solo 414).

L'ultimo esempio è quello della legge, anch'essa del 1939, sui consorzi industriali. Essa prevedeva la possibilità di costituire in via obbligatoria i consorzi, e potrebbe essere, quindi, intesa come norma di espansione dell'intervento pubblico nell'area privata. Di fatto, invece, essa operò per consentire ad alcuni privati, specialmente i grandi gruppi, a convincere i riottosi a partecipare ai consorzi da essi istituiti per evitare una concorrenza ritenuta sgradita.

Occorre, dunque essere avvertiti e non credere nel mito del crescente intervento statale. Funzioni pubbliche e interessi privati interagiscono in forme che sono diverse, in realtà, rispetto a quelle descritte dalle norme.

Nè è vero che il rapporto sia tra un polo privato dotato di iniziativa ed uno pubblico in funzione di controllo, come spesso si ritiene. Il primo quarantennio di storia unitaria ha visto il formarsi di un'ampia proprietà privata creata ed aiutata dai poteri pubblici (ad esempio, con la quotizzazione dei beni demaniali, statali e comunali, del demanio prediale degli antichi Stati e dei beni della Cassa ecclesiastica e dell'Asse ecclesiastico, con cui si intendeva « creare una proprietà individuale »).

Nell'età giolittiana, si assistette a una forte espansione di servizi pubblici gestiti nelle stesse forme proprie dell'iniziativa privata, quelle di diritto privato. Più tardi, in epoca fascista e nel secondo dopoguerra, non solo iniziativa pubblica e iniziativa privata coesisteranno, ma la prima sarà intesa (ed, in parte, opererà) come strumento di orientamento della seconda.

4 — Il disegno organizzativo.

Le strutture elementari dell'organizzazione — come ormai è noto — sono i ministeri, le amministrazioni e aziende autonome, gli enti pubblici, le società in partecipazione pubblica.

Nel primo capitolo, sono stati forniti dati statistici e informazioni sommarie su ciascuna di esse. Occorre, ora, tornare sul tema, per esaminarle più approfonditamente.

4.1 - I ministeri.

Le caratteristiche principali dei ministeri sono due. In primo luogo, le competenze del ministro si estendono fin dove arrivano le attribuzioni degli uffici che costituiscono l'apparato ministeriale. In secondo luogo, le strutture serventi del ministro — gli uffici — stanno dentro l'apparato del ministero, ne sono, per così dire, il corpo. Tuttavia, mentre il modello organizzativo di alcuni ministeri (Difesa e Interno, ad esempio) presenta tali caratteristiche, vi sono ministeri in cui una di esse o entrambe mancano o sono fortemente attenuate.

A) Vi sono casi in cui i poteri del ministro — l'organo di vertice dell'apparato — sono superiori o eccedenti rispetto a quelli dell'apparato che da lui dipende (il ministero).

Si prenda il ministro del bilancio e della programmazione economica.

Per delega del Presidente del consiglio, egli presiede i comitati interministeriali per la politica economica (CIPE: legge n. 48 del 1967), per la politica industriale (CIPI: legge n. 675 del 1977), per la politica economica estera (CIPES: legge n. 227 del 1977) e per la politica agro-alimentare (CIPAA: legge n. 984 del 1977). Molto raramente il presidente del consiglio presiede, di fatto, questi comitati, poichè, di solito, preferisce delegare la funzione al ministro del bilancio. Come presidente di questi comitati, il ministro del bilancio ha competenze proprie, diverse da quelle del ministero che dirige.

Così, ad esempio il ministro, come presidente dei comitati citati, ha poteri di indirizzo ed estende la propria azione ad ambiti funzionali (dall'agricoltura al commercio estero) che non spettano nè allo stesso ministro come capo dell'apparato ministeriale, nè, tanto meno, all'apparato stesso. Ecco, dunque, un esempio di scissione fra compiti e poteri del « vertice » e degli uffici ministeriali.

Un caso differente è quello che riguarda il Ministero dell'agricoltura e foreste. Si tratta di un ministero che ha subito due forme di trasferimento delle funzioni: una in direzione delle regioni (con i decreti delegati del 1972 e con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977); l'altra, che qui interessa, in direzione della Comunità economica europea.

È a livello comunitario che si assumono le decisioni più rilevanti in materia di produzione, commercio e prezzi, importazione ed esportazione

di prodotti agricoli. I ministri dell'agricoltura dei « dieci » si riuniscono a Bruxelles in un'apposita commissione; i « regolamenti » comunitari hanno il valore di fonti primarie nell'ordinamento interno dei paesi membri e le direttive impegnano gli Stati a renderne operanti i contenuti nei rispettivi ordinamenti.

A causa di questa internazionalizzazione delle funzioni statali nel settore agricolo, il ministro dell'agricoltura ha compiti e poteri che sono diversi da quelli del suo apparato servente. Il ministero si è visto sottrarre compiti e poteri in favore degli organismi comunitari e i poteri del ministro-capo-del-dicastero hanno subito una corrispondente *deminutio*; ma il ministro, nella sua qualità di membro di organismi comunitari e partecipe delle relative decisioni, ha poteri *ulteriori* rispetto a quelli che ha come capo del ministero.

Non meno significativo l'esempio che può farsi per il ministro del tesoro. Il governo della moneta interessa, naturalmente, il Ministero del tesoro. Ma la gran parte e le più importanti decisioni sono prese dai ministri del tesoro in organismi internazionali come il Fondo monetario (FMI) o a livello comunitario (si pensi al regime « concordato » di fluttuazione delle monete nell'ambito dello SME).

Considerazioni analoghe si possono fare per gli altri settori, dalla difesa (dove il ministro partecipa a organismi della NATO, competenti a definire la politica militare dell'intera alleanza) al lavoro e alla sicurezza sociale, ai trasporti, alle comunicazioni, alla sanità.

In conclusione, la prima caratteristica del modello ministeriale « tipo » — secondo la quale ministro e apparato servente hanno compiti e poteri della stessa ampiezza — appare molto ridimensionata al momento attuale.

Si noti che il venir meno di questa caratteristica provoca anche un altro effetto: la sottrazione dei maggiori poteri deliberativi al Consiglio dei ministri, che è l'organo principale dell'indirizzo politico e amministrativo del governo (e - in corrispondenza - la prevalenza di organizzazioni settoriali rispetto a quella generale). Quando accade, ad esempio, che il ministro non può prendere una decisione se non in un comitato di un organismo internazionale, il Consiglio dei ministri non può limitarsi - molto spesso - che a prenderne atto. Il potere d'indirizzo generale del Consiglio dei ministri sembra, dunque, anch'esso in declino.

B) Vi sono casi nei quali determinate funzioni pubbliche sono svolte non già da uffici pubblici pertinenti all'apparato ministeriale, bensì da enti pubblici separati dai ministeri, pur se con questi variamente collegati.

Così, il Ministero del commercio con l'estero si avvale di un ente pubblico come l'Istituto per il commercio con l'estero (ICE), che assorbe - fra l'altro - larga parte del bilancio del ministero. Prima della regionalizzazione, il Ministero dell'agricoltura aveva, fra le sue strutture periferiche, gli enti di sviluppo agricolo e il Ministero del turismo gli enti provinciali del turismo e le aziende autonome di cura, soggiorno e turismo.

Il Ministero dell'industria ha le Camere di commercio (accanto ai propri uffici periferici). Il Ministero delle partecipazioni statali, infine, opera in funzione degli enti di gestione delle società con partecipazione pubblica.

Il fenomeno per cui funzioni pubbliche (spesso statali) sono svolte da enti pubblici interessa quasi tutti i ministeri. A quelli ricordati potrebbero aggiungersi il Ministero dei trasporti rispetto all'ACI, per la riscossione della tassa di circolazione e la tenuta del registro automobilistico; i Ministeri del lavoro e della sanità, rispetto agli enti previdenziali e assistenziali; i Ministeri della pubblica istruzione e dei beni culturali riguardo agli enti di ricerca; il Ministero del bilancio e della programmazione economica rispetto all'Istituto di studi sulla programmazione economica - ISPE, ecc..

Riepilogando, si può dire che accanto al modello originario di ministero, sono germinati disegni organizzativi di specie diversa, in relazione ai mutamenti intervenuti al vertice e alla base della struttura ministeriale. I mutamenti al vertice, con la scissione fra compiti e poteri, rispettivamente, del ministro e degli uffici dell'apparato; i mutamenti alla base, con l'uscita dall'apparato ministeriale di una parte delle funzioni, affidate ad enti pubblici, operanti sotto il controllo ministeriale.

4.2 - Le amministrazioni e aziende statali autonome.

Con l'espressione amministrazioni autonome si indicano numerosi organismi che, pur appartenendo all'amministrazione statale, avrebbero alcuni caratteri degli enti pubblici. Si tratterebbe, quindi, di una figura a metà strada tra quella dell'organo dello Stato e quella dell'ente pubblico.

Peraltro, la figura dell'amministrazione autonoma, solitamente riferita al potere pubblico centrale (Stato), può esser di pertinenza anche di amministrazioni locali (comuni e loro consorzi), dando, in tal caso, luogo alla gestione di servizi locali mediante *azienda speciale* (cosiddetta municipalizzata).

Le leggi che disciplinano alcune delle cosiddette amministrazioni di cui si tratta, le definiscono autonome o speciali. Nell'attuale ordinamento, peraltro, tali amministrazioni certamente non sono autonome, se per au-

onomia si intende una posizione giuridica che consente di emanare atti di indirizzo politico amministrativo e atti normativi alla pari di quelli propri del governo.

In verità, nel passato, la espressione amministrazione autonoma ha avuto altra spiegazione, nella quale l'aggettivo autonoma aveva significato generico. Si intendeva, cioè, indicare il carattere derogatorio della disciplina alla quale era sottoposto un organo statale. Insomma, si riteneva che, in tal caso, si era in presenza di un apparato che, pur essendo statale, era, però, regolato da un complesso normativo diverso da quello proprio degli altri apparati dello Stato. In questo senso, più rigoroso era il ricorso delle norme all'aggettivo « speciale ».

Peraltro, questa spiegazione perde rilievo nell'ordinamento vigente, stante la differenziazione venutasi a creare, nello stesso ambito dei poteri pubblici centrali pertinenti allo Stato, tra diverse discipline. Per cui può dirsi che venga a perdersi il punto di riferimento comune, rispetto al quale si giustificavano le deroghe. Il tipo unitario di amministrazione statale ha subito, a sua volta, una notevole erosione, sì da non costituire certamente più un punto di riferimento sicuro. Basti, ad esempio, ricordare che - come si è osservato - la specie nettamente prevalente di amministrazione statale, il ministero, si è andato differenziando, e non corrisponde più, nell'ordinamento vigente, a un tipo unico, nè a figure prevalenti.

Se, in qualche caso, fino a qualche tempo fa, alla perdita di autonomia nei sensi indicati corrispondeva, tuttavia, un certo grado di autonomia finanziaria, ciò che consentiva alle amministrazioni in questione un certo grado di autonomia di fatto, in tempi recenti, la dipendenza finanziaria delle amministrazioni finanziarie dal Tesoro dello Stato si è andata accentuando, con la relativa perdita di quell'autonomia di fatto. Questa evoluzione recente ha indotto il legislatore a sottoporre a una disciplina generale di bilancio anche le amministrazioni autonome, almeno ai fini della cosiddetta normalizzazione dei conti e del consolidamento dei conti della finanza pubblica (art. 25 e seguenti della legge n. 468 del 5 agosto 1978).

Se nessuna delle nozioni proposte regge a un esame rigoroso (per cui, deve dirsi che l'unico significato da attribuire alla figura in esame è quello descrittivo, e quindi, non scientifico), c'è, tuttavia, chi ritiene che le amministrazioni autonome abbiano un carattere unitario almeno per questo motivo: che esse, a differenza degli enti pubblici, sarebbero sottoposte a una disciplina di genere. È una opinione, questa, largamente diffusa, specialmente in sede sindacale, e importante per le conseguenze che se ne fanno discendere in materia di disciplina dei rapporti di lavoro.

Quest'opinione, tuttavia, è sbagliata. Da una parte, infatti, non è vero che le amministrazioni autonome abbiano una disciplina unitaria. Esse sono regolate, anzi, ognuna da una propria normativa. Queste sono state adottate in epoche diverse, ispirandosi, per lo più, a criteri diversi. Dall'altra, gli stessi enti pubblici, sottoposti fino a tempi recenti, a discipline di specie, hanno trovato nella legge n. 70 del 20 marzo 1975 una disciplina uniforme, che regola organizzazione e rapporto di lavoro di un certo numero di enti.

La difficoltà di individuare i caratteri giuridici unitari della figura delle cosiddette amministrazioni autonome si riflette nelle definizioni che ne sono offerte.

Per alcuni le amministrazioni « hanno organi propri, distinti dagli organi interni dei ministeri da cui dipendono » (1) e, per altri, le figure organizzatorie in questione erano in una posizione di indipendenza maggiore, se pur varia, di quella goduta dagli altri (organi statali), poichè l'attività da esse esercitata richiede di essere svincolata dalla rigida e uniforme regolamentazione generale dei servizi statali » (2).

È facile osservare che la prima opinione fu espressa in un momento in cui le direzioni generali dei ministeri erano considerate « organi interni » dell'amministrazione statale. Successivamente, specialmente ad opera del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 30 giugno 1972, non vi è dubbio che tali uffici siano divenuti organi a rilevanza esterna. Si comprende, quindi, che la prima definizione non è più rispondente all'attuale ordinamento. Quando alla seconda, più che di una definizione, si tratta di una spiegazione. E questa è riferibile solo a quelle amministrazioni autonome che svolgono attività imprenditoriale (cosiddetti organi - imprese pubbliche).

Per i motivi indicati finora, non esistendo una figura omogenea e unitaria di amministrazione autonoma, non se ne può individuare la natura giuridica. Ci si può, tuttavia, limitare a dire che, almeno in molti casi, le amministrazioni autonome sono soggetti non personificati. E che tale soggettività è riconosciuta dall'ordinamento a taluni fini (specialmente in materia contrattuale), ma non ad ogni scopo (ad esempio, solitamente le cosiddette amministrazioni autonome non sono proprietarie dei beni che detengono e gestiscono, i quali, invece, appartengono allo Stato). Infine, che la misura di tale soggettività varia da amministrazione ad amministrazione.

(1) G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, III vol. Milano, Giuffrè, 1955, V ed., p. 36.

(2) G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, Utet, 1975, p. 143.

Peraltro, la soggettività attribuita ad alcune amministrazioni autonome è ampia, fino a giungere alla personificazione. In passato, avevano personalità giuridica due aziende autonome come l'Azienda rilievo alienazione residuati (A.R.A.R.), regolata dal decreto-legge luogotenenziale 29 ottobre 1945 n. 683 e poi soppressa, e l'Azienda di Stato per le foreste demaniali (A.S.F.D.), istituita con legge 16 giugno 1927 n. 324 e regolata con legge 5 gennaio 1933 n. 30 e soppressa con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 24 luglio 1977.

Nell'attuale ordinamento, ha personalità giuridica l'Azienda per gli interventi sul mercato agricolo (A.I.M.A.), istituita con legge 13 maggio 1966 n. 303.

4.3 - Gli enti pubblici.

Si sono già esaminate, nel secondo capitolo, le vicende storiche che hanno portato alla crescita degli enti pubblici, nel segno di quella « fuga dallo Stato » che inizia ai primi del secolo e si sviluppa durante il fascismo e nel secondo dopoguerra. Nel primo capitolo, d'altra parte, si è accennato alla tipologia degli enti pubblici: enti territoriali (o politici o indipendenti: regioni, province, comuni), enti parastatali (ad esempio l'INPS), enti economici (ENEL, Banco di Napoli, enti di gestione delle partecipazioni statali, ecc.), altri enti, retti dal principio di atipicità (che vanno dalla scuola all'agricoltura ed hanno, per lo più, compiti di disciplina o di promozione di settore.)

Si tratta ora di esaminare gli elementi che consentono di individuare in una persona giuridica le caratteristiche dell'ente pubblico.

È bene dir subito che non esistono strumenti normativi o indici sicuri per riconoscere in una figura soggettiva la natura di ente pubblico. E la cosa si spiega senza particolari di difficoltà, ove si pensi che il « sistema » degli enti si è sviluppato per esigenze e con motivazioni diverse e, talora, opposte da settant'anni a questa parte.

Così, sono stati creati enti pubblici (ora a base associativa, ora sul tipo delle « fondazioni ») in conflitto « istituzionale » fra loro, sovente conferendo la denominazione di « ente pubblico » a persone giuridiche private e addirittura ad « associazioni non riconosciute ». Nella vicenda normativa si è inserita l'opera della giurisprudenza - civile e amministrativa - che, per giudicare della natura pubblica o privata dei rapporti di lavoro, ha elaborato una serie di « indici di riconoscibilità » dell'ente pubblico, da applicare nei casi, numerosi e rilevanti, in cui le norme non dicono chiaramente se un ente sia pubblico o privato e, nell'ipotesi che sia pubblico, se dev'essere considerato ente pubblico economico e non economico.

Senonchè, proprio la varietà di situazioni, che ha dato vita alla proliferazione degli enti fa sì che quegli « indici » mal si attagliano persino agli enti che sono definiti pubblici da atti normativi. D'altra parte, quando si tratta di stabilire se un ente pubblico sia economico o non economico, entra in gioco una serie di fattori (l'aver o meno fini pubblici, l'esercizio di potestà pubbliche, il monopolio dell'attività), che sono valutabili in modo vario. Perciò, ad esempio, il consorzio del porto di Genova è classificato dalla giurisprudenza come ente pubblico non economico e quello del porto di Napoli come ente pubblico economico; l'Istituto poligrafico dello Stato, fino a qualche anno fa ritenuto ente pubblico economico, è ora definito - per un mutamento nella giurisprudenza di Cassazione - ente pubblico non economico.

La conclusione è che oggi definire un ente pubblico enumerandone le caratteristiche è impresa vana. Vi sono enti pubblici che esercitano funzioni statali e, talvolta, sono organi dello Stato; altri che sono tali sol perchè una legge o un atto amministrativo li denomina in questo modo; ed altri ancora che sono - nella sostanza - persone giuridiche, associazioni o fondazioni, private che le norme o la giurisprudenza inseriscono in vario modo e a fini diversi nell'area dei pubblici poteri.

Nessuno degli elementi ritenuti, di volta in volta, determinanti per attribuire ad una figura soggettiva la qualità di ente pubblico fornisce un riferimento sicuro.

I più importanti sono: l'aver un fine pubblico; l'essere soggetti a controllo e direzione da parte dello Stato (o di altro ente pubblico); l'aver un organo deliberante che sia rappresentativo del soggetto controllante; l'impossibilità di autodeterminare la propria estinzione. In realtà, vi sono soggetti e organismi privati portatori di fini pubblici (gli esattori delle imposte, i gestori di ferrovie in concessione, i notai); controlli in tutto identici a quelle esistenti per gli enti pubblici esistono nei confronti di enti sicuramente privati (ad esempio, nel settore del credito); negli organismi deliberativi di molti enti sicuramente privati vi sono rappresentanti di enti pubblici; infine, vi sono enti pubblici che possono, a norma dei loro statuti, disporre la propria estinzione.

La stessa espressione « ente pubblico » è - oggi - poco più di una sintesi verbale o, come è stato osservato, « racchiude una serie di sintesi verbali ». (1) Nel nostro diritto positivo, « un tipo di ente che possa esser detto pubblico per la presenza di caratteri giuridici sicuramente definibili non c'è. Esistono, invece, più moduli positivi di enti pubblici, da intendere,

(1) M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, vol. I, p. 185.

però, nel senso che, per ciascun modulo, la qualifica di pubblico denota tratti e produce effetti o risultati giuridici differenti. Per ciascun modulo vigono delle regole, che però non sono estensibili o analogizzabili rispetto ad altri moduli ».

Quello che domina, dunque, è il principio di atipicità. La legge sul « parastato » (n. 70 del 1975), nel tentativo di mettere ordine in una materia così intricata, ha dettato - è vero - una disciplina unitaria e uniforme per un certo numero di enti e fissato il principio secondo il quale « nessun ente può essere istituito o riconosciuto se non per legge » (art. 4). Ma tale legge, pur dopo le aggiunte alla tabella finale, riguarda solo pochi enti (140 circa); e, soprattutto, non è chiaro se la norma dell'art. 4 si riferisca a *tutti* gli enti pubblici o solo agli enti pubblici di erogazione, dal momento che il precedente art. 1 esclude dal campo di applicazione della legge medesima molte categorie di enti (gli enti pubblici economici, i consorzi di enti locali, ecc.).

Se finalità, controlli, composizione degli organi deliberanti, ecc. degli enti pubblici possono essere ridotti difficilmente in tipi, non altrettanto è vero per la loro organizzazione interna.

Intanto, occorre distinguere un'organizzazione di vertice dalla restante parte. La prima è - di solito - articolata, negli enti pubblici, in forme non diverse da quelle delle società per azioni. Vi sono, cioè, di solito, un consiglio di amministrazione, un presidente (del consiglio e dell'ente) e un direttore generale, un organo collegiale di controllo interno (collegio dei sindaci, collegio dei revisori, ecc.); spesso, oltre al consiglio, v'è un organo più ristretto, variamente denominato (giunta, comitato esecutivo, ecc.).

Quanto alla restante parte dell'organizzazione, si possono distinguere tre tipi prevalenti. Uno è quello ricorrente negli enti associativi, dove vi sono soci o associati, che partecipano, in qualche modo, all'organizzazione. Uno è quello dei maggiori enti di erogazione che ripete il disegno dell'organizzazione ministeriale. L'ultimo è quello prevalente negli enti economici e proprio anche delle aziende produttive private.

4.4 - Le società con partecipazione pubblica.

Il modello civilistico della società per azioni ha una grande varietà di applicazioni, sia in campo privatistico, sia in campo pubblicistico, al punto che uno studioso francese, nei primi anni del secolo, lo definì un modello *bon à tout faire*.

L'esistenza di un controllo pubblico in queste società ha fatto ritenere ad alcuni che la stessa natura giuridica del soggetto controllato ne sia

modificata (nel senso che, da privata, diverrebbe pubblica o semi-pubblica); per altri, invece, la natura giuridica della società è del tutto indifferente al comando, privato o pubblico, che se ne abbia.

Ad ogni modo, anche qui non esiste più (semmai è esistito) un modello unico.

Accanto alle società che agiscono come privati imprenditori e sono soggette alla sola disciplina civilistica (ad esempio le due finanziarie dell'IRI, Finsider e Finmeccanica) v'è, infatti, una serie di società che, oltre ad essere in mano pubblica (perché comandate dallo Stato con partecipazioni di maggioranza o di controllo), svolgono anche attività di servizio pubblico. Sono, ad esempio, le c.d. società di preminente interesse nazionale - PIN, che gestiscono in regime di concessione le linee di navigazione marittima. Si tratta, di società affidatarie di servizi pubblici per legge; questo spiega perché le norme o altri atti prevedano che esse siano *stabilmente* sotto il controllo pubblico.

Ora, mentre, per le società del primo tipo, il soggetto controllante può vendere le sue quote di partecipazione al capitale e perdere il controllo della società, per quelle del secondo tipo una simile evenienza è esclusa.

Nelle società con *necessaria* partecipazione pubblica, una disciplina pubblicistica di settore (in materia, ad esempio, di trasporto aereo, radio-televisione, autostrade) si affianca alla disciplina privatistica della società per azioni, e reagisce sulla seconda, obbligando l'ente pubblico di gestione a mantenere una partecipazione o il controllo e impedendo ad altri soggetti di gestire il servizio.

Un terzo tipo di società con partecipazione pubblica è quello utilizzato per svolgere funzioni proprie dello Stato o strumentali ad esse. È il caso della Sogei e della Italsiel, che gestiscono - rispettivamente - il sistema informativo del Ministero delle finanze e del Ministero del tesoro: entrambe sono società private controllate da società capogruppo, a loro volta controllate dall'IRI con partecipazione azionaria di maggioranza. Tali società svolgono funzioni tipiche e fondamentali dello Stato, collaborando all'attività fiscale e di spesa.

Altre società con partecipazione pubblica svolgono attività varie, come la costruzione e/o l'esercizio di autostrade, di aeroporti, di edifici postali e così via, la gestione del servizio radiotelevisivo, il salvataggio di imprese in crisi ecc. Le norme prevedono che tali attività siano affidate a società con partecipazione pubblica di maggioranza o di controllo. In questi casi, lo strumento della società per azioni - inserito in un sistema che ruota intorno all'amministrazione pubblica di tipo tradizionale, piuttosto che al mercato - è davvero una mera apparenza. E non sono pochi coloro i

quali sostengono che società come la RAI e la GEPI (Gestione partecipazioni industriali) sono di diritto speciale, poichè del modello civilistico hanno soltanto la veste esteriore mentre, nella sostanza, sono veri e propri enti pubblici.

4.5 - *Le figure complesse.*

Si è accennato prima alla nozione di organo e si è detto della necessità che esso si avvalga di persone fisiche per il suo operare. Talora, però, titolari di organi dello Stato sono non già persone fisiche ma persone giuridiche, che, a loro volta, si avvalgono di persone fisiche.

La ragione per cui un ufficio è conferito ad una persona giuridica anzichè a una persona fisica è, di solito, quella della difficoltà dello Stato (o dell'ente pubblico, in generale) di attrezzarsi, reclutare personale qualificato, ecc. Per cui si fa capo a enti esistenti. Vi sono, però, anche altri motivi, legati al fatto che, attribuendo la titolarità di un organo a una persona giuridica, si consente ai dipendenti di quest'ultima di avere condizioni diverse (e migliori) di quelle dei dipendenti statali.

Gli esempi di persone giuridiche titolari di organi dello Stato o di altri enti sono molti. Ad esempio, la Banca d'Italia, ente pubblico, è titolare di un organo dello Stato, l'Ispettorato per il credito e il risparmio. La legge bancaria del 1936 aveva previsto che tale organo del Ministero del tesoro controllasse il sistema bancario e prevede che a capo dell'Ispettorato fosse il governatore della Banca d'Italia. L'apparato statale, però, non si rivelò all'altezza dei compiti ad esso affidati e, così, di fatto, il governatore della Banca d'Italia utilizzò, per le funzioni dell'Ispettorato, gli uffici della Banca d'Italia. Nel 1947, Luigi Einaudi, governatore della Banca d'Italia e ministro del bilancio, soppresse l'Ispettorato e ne affidò le funzioni alla Banca d'Italia che, da allora, perciò, svolge una funzione propria dello Stato.

Un'altra vicenda interessante è quella della SACE-Sezione per l'assicurazione dei crediti all'esportazione, istituita con la legge Ossola n. 227 del 1978. La SACE è una sezione dell'Istituto nazionale delle assicurazioni INA, ma ha personalità giuridica; ha lo stesso presidente dell'INA, ma un comitato di gestione che è distinto dal consiglio di amministrazione dell'INA; consiglieri d'amministrazione dell'INA, però, sono membri del comitato di gestione della SACE; infine, la SACE ha personale e beni in parte propri e in parte dell'INA. La SACE, in conclusione, è persona giuridica-organo di un ente e, insomma, ente di ente.

Vicenda in parte analoga è quella che riguarda la Zecca, oggi costituita come sezione dell'Istituto Poligrafico dello Stato, ente pubblico non economico, ora denominato Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Di combinazioni come quelle indicate ne esistono moltissime, specie laddove, in presenza di attività o funzioni ad elevato grado di tecnicità, si è dato vita ad ordinamenti sezionali, nei quali - sotto la guida di un organismo di vertice - operano soggetti pubblici variamente collegati fra loro.

Gli ordinamenti sezionali si fondano sul principio dell'art. 41, secondo comma, della Costituzione, in quanto essi concretano un controllo pubblico di imprese private per ragioni di utilità sociale.

Gli organi statali di governo dell'ordinamento sezionale hanno poteri normativi interni all'ordinamento medesimo, poteri di direzione e di ordine più o meno intensi e poteri di controllo, preventivo e repressivo. Nell'esercizio dei poteri normativi e di direzione, gli organi reggenti dell'ordinamento agiscono secondo programmi o secondo disegni generali, o autonomi, o coordinati con programmi generali, o in questi inseriti.

L'ordinamento sezionale più importante è quello del credito, che fa capo, come si è detto, al Ministero del tesoro e alla Banca d'Italia. Altri ordinamenti sezionali si hanno per le imprese di assicurazione (Ministero dell'industria, Direzione generale per le assicurazioni), per le imprese di autoservizi di linea (Ministero dei trasporti, Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione); secondo alcuni, sarebbe tale l'intero ordinamento del commercio con l'estero.

4.6 - *Gli organi misti.*

Gli anni '70 sono stati segnati da un importante mutamento istituzionale, costituito dall'entrata in funzione dell'istituto regionale e dal trasferimento alle regioni di una parte consistente di funzioni amministrative, già esercitate dallo Stato.

Dal momento in cui poteri e funzioni pubblici non hanno più come titolare esclusivo lo Stato, nasce l'esigenza di trovare forme di coordinamento e di cooperazione sia tra le regioni, sia tra queste e lo Stato.

L'esperimento in atto più interessante è rappresentato dalla creazione di organi misti, nei quali cioè sono rappresentati le regioni e l'amministrazione centrale dello Stato, in proporzioni tali da rendere impossibile che le decisioni siano adottate da una sola delle parti e, quindi, senza che una parte possa imporsi all'altra. Organi misti sono stati istituiti sia in aree di competenza prevalentemente statale, sia in aree di competenza prevalentemente regionale (edilizia residenziale, agricoltura, sanità).

Si considerino, ad esempio, il Consiglio Sanitario nazionale (C.S.N.) o il Comitato per l'edilizia residenziale (C.E.R.). Essi sono composti di rappresentanti delle amministrazioni dello Stato, delle regioni, di altri enti pubblici; le loro attribuzioni sono di natura programmatica e di indirizzo; infine, essi non sono riferibili ad alcuno dei soggetti pubblici che vi sono rappresentati.

Gli organi misti si inseriscono a pieno titolo in quel processo di « de-stattizzazione » che costituisce un'importante tendenza nell'evoluzione dell'amministrazione pubblica. Inoltre, questi organismi rendono più evidente la non necessaria riferibilità di un'amministrazione a un soggetto. Per meglio intendere quest'ultimo aspetto, si può leggere l'art. 1, 3° comma, della legge n. 833 del 1978 (riforma sanitaria): « il servizio sanitario nazionale è costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione... L'attuazione del servizio sanitario nazionale compete allo Stato, alle regioni e agli enti locali territoriali, garantendo la partecipazione dei cittadini ».

Il Servizio sanitario nazionale, dunque, non è una funzione, una struttura o un servizio dello Stato, di una regione o di enti locali; non è neppure un ente pubblico o una persona giuridica; è un'organizzazione complessa (si potrebbe dire, una struttura o una funzione senza soggetto) cui lo Stato e gli enti territoriali danno vita per garantire alla collettività nazionale il diritto alla salute.

La creazione di organi misti, se è utile a fini di coordinamento, ha anche un effetto secondario negativo, poiché ciascuno di questi organi tende ad operare nel suo campo senza collegamenti con gli altri settori.

5 - Il Personale.

Il capitolo del personale viene solitamente affrontato con esclusivo riferimento alla pubblica amministrazione in senso tradizionale. Pur in questo ambito ristretto, peraltro, si fa un uso ambiguo e distorto di espressioni come « dipendenti », « impiegati » o « funzionari ». Le stesse leggi — lungi dall'adottare una terminologia uniforme — definiscono con le espressioni « dipendenti » o « impiegati » ora i « funzionari » e gli « impiegati », con esclusione degli « operai », ora gli « impiegati » e gli « operai » ma non i « funzionari », ora tutti assieme.

Richiamando nozioni elementari, sarà utile ricordare che il rapporto di servizio con un ente pubblico può essere di diritto o di fatto.

Nella prima ipotesi, può essere volontario o coattivo (ad esempio: servizio militare). Il servizio volontario, poi, può essere a carattere onorario o impiegatizio e quest'ultimo può essere di diritto pubblico o di diritto privato.

Funzionari sono gli agenti dell'amministrazione che esercitano potestà pubbliche; non tutti i funzionari, però, sono anche dipendenti, perché — ad esempio — i ministri, gli assessori degli enti locali e gran parte degli amministratori di enti pubblici non ricoprono certamente i loro uffici in virtù di un rapporto di lavoro.

Dipendenti sono tutti coloro che sono legati a una pubblica amministrazione da un rapporto di lavoro retto da norme di diritto pubblico o di diritto privato. Con la stessa accezione del termine dipendenti si usa generalmente, ma in maniera sbagliata, quello di *impiegati*, regolati dal diritto pubblico, per indicare sia gli impiegati in senso proprio, sia gli operai (che hanno uno stato giuridico diverso da quello degli impiegati civili), sia altre categorie.

5.1 - Tipi e dimensioni.

Ora, se i problemi che riguardano il personale venissero affrontati con esclusivo riferimento all'area dei poteri pubblici tradizionali — e cioè al personale *dipendente* dallo Stato, dagli enti territoriali e dagli enti pubblici —, rimarrebbe in ombra un fenomeno di grande interesse, costituito dall'attenuarsi della rigida separazione fra Stato e società civile. Accanto al personale legato da rapporti di lavoro o d'impiego con le pubbliche amministrazioni, v'è, infatti, un numero abbastanza ampio di persone — dai presidenti delle giunte regionali agli assessori comunali, ai consiglieri d'amministrazione degli enti pubblici, ai membri dei consigli scolastici — che, pur non essendo dipendenti, sono direttamente coinvolte nell'esercizio di funzioni amministrative.

In questa prospettiva, il personale amministrativo può essere distribuito in almeno tre categorie, ciascuna delle quali — come si vedrà — non è in rapporto di rigorosa separazione rispetto alle altre: *dipendenti* delle pubbliche amministrazioni; funzionari *politici* o di *nomina politica*; *rappresentanti* di gruppi, associazioni, comunità ecc., titolari di organi individuali o componenti di organi collegiali.

A) *Dipendenti delle pubbliche amministrazioni*. Al 1° gennaio 1980, i dipendenti dello Stato — ministeri e aziende — sono stati calcolati dalla Ragioneria generale dello Stato in numero di 2.145.960. Il personale è distinto in due categorie: « vincolato da rapporto di impiego o di lavoro »,

cioè assunto a tempo indeterminato e con carattere di stabilità (1.983.432 unità) e « non vincolato da vero e proprio rapporto di impiego o di lavoro » (162.528 unità), cioè assunto in via temporanea o occasionale e con carattere di precarietà (vi sono comprese, le persone assunte in base della legge n. 285 del 1975 sull'occupazione giovanile).

Nel complesso, i dipendenti dei ministeri ammontano a 1.692.683, quelli delle aziende autonome a 453.277. Dei dipendenti dei ministeri, 7.763 sono magistrati, 383.329 impiegati civili, 881.978 insegnanti, 340.241 militari, 42.336 operai, 37.036 con ordinamento particolare.

È caratteristica dell'impiego statale la tendenza alla progressiva diminuzione degli operai; si tratta, però, di un fenomeno puramente statistico, in quanto gli operai non scompaiono ma, semplicemente, transitano nella categoria più bassa degli impiegati civili (la carriera ausiliaria) per ragioni di miglior inquadramento giuridico ed economico.

Nel secondo dopoguerra, inoltre, si sono pressochè triplicati gli impiegati civili e gli insegnanti; magistrati e militari di carriera sono invece poco più che raddoppiati.

Un ultimo dato interessante è quello che riguarda i dirigenti: sono 6.829 (con un aumento di 219 unità rispetto al 1975) di cui 17 ambasciatori, 124 prefetti di prima classe e qualifiche equiparate, 494 dirigenti generali, 2.299 dirigenti superiori, 3.895 primi dirigenti.

Ai 2.145.960 dipendenti statali, di cui si è finora detto, bisogna aggiungere i dipendenti degli altri enti territoriali (738.000 circa), degli enti previdenziali, ospedalieri e parastatali (707.000 circa), nonchè i dipendenti delle società a partecipazione statale (circa 713.000), con rapporto di lavoro privatistico. Si giunge, così, intorno ai 4.300.000 dipendenti. Con l'aggiunta di alcune centinaia di migliaia di dipendenti di enti pubblici non inquadrati nelle partecipazioni statali (per esempio, Banco di Napoli, Banca nazionale del lavoro) il totale raggiunge 5.000.000 di unità.

B) *Funzionari politici o di nomina politica.* Rientra in questa categoria un numero assai consistente (circa mezzo milione) di persone, dai ministri e sottosegretari, ai presidenti e componenti delle giunte regionali, agli amministratori di provincie e comuni, agli amministratori degli enti pubblici. Si tratta di personale politico per eccellenza, chiamato ad esercitare funzioni tipicamente amministrative.

Nell'insieme, i presidenti delle giunte regionali e provinciali, i sindaci, gli assessori regionali, provinciali e comunali sono non meno di 40.900 unità, alle quali vanno aggiunti 80 fra ministri e sottosegretari per un totale di circa 41.000 persone.

Nel 1977, gli amministratori di 41.010 enti pubblici (esclusi gli enti comunitari) ammontavano a 419.329 unità (1).

Di essi, il 37,5% era costituito da rappresentanti delle regioni, degli enti locali o di altri enti pubblici; il 32,8% da soci e utenti; l'11,7% da insegnanti e funzionari statali; il 7% da rappresentanti di altri gruppi o enti; il 6,2% da sindacalisti; il 2,5% da esperti; l'1,8% da imprenditori; lo 0,5% da amministratori senza particolari requisiti.

Peraltro, per il proliferare delle giunte e dei comitati esecutivi, v'è un evidente svuotamento dei compiti degli amministratori. E ciò è anche collegato all'alto loro numero (una media di 10 per ente; e un amministratore ogni 5 dipendenti).

C) *Rappresentanti di gruppi, comunità, categorie, ecc.* Si tratta, secondo stime approssimative, di circa 50.000 persone inserite in collegi, consigli, commissioni e comitati con funzioni consultive di organi di amministrazione attiva a livello statale, regionale, ecc. (i rappresentanti di associazioni sindacali sarebbero, da soli, non meno di 26.000).

A queste, vanno aggiunte alcune decine di migliaia di persone che, volontariamente e senza alcun legame con la pubblica amministrazione, prestano la loro attività in collegi con compiti amministrativi (ad esempio, nei consigli di quartiere o nei consigli scolastici).

Mentre, per i primi collegi, il meccanismo di nomina che prevale è quello delle designazione (o, in mancanza, della scelta diretta da parte dell'amministrazione), per i secondi vale, in genere, il principio dell'elezione da parte della comunità o collettività interessata.

5.2 - *Dinamica del personale amministrativo: meridionalizzazione e funzione sostitutiva degli squilibri del mercato del lavoro.*

Esaminata la tipologia del personale pubblico e il numero degli appartenenti alle varie categorie, occorre ora esaminare alcune caratteristiche economico-sociali dei dipendenti pubblici (per altre categorie di personale pubblico, un esame d'insieme, nell'attuale stato delle conoscenze, è impossibile).

Può dirsi, innanzitutto, che, per le condizioni del mercato del lavoro e le dimensioni del sistema amministrativo, l'elemento personale ha acquisito un'importanza sproporzionata, tanto da provocare una frequente inversione tra fini e mezzi: l'amministrazione, più che come erogatrice

(1) D. COSI, F. PUGLIESE, *I modelli organizzatori degli enti pubblici*, Angeli, Milano, 1977, vol. I

di servizi, viene considerata come strumento per assicurare l'occupazione e per ridurre gli squilibri del mercato del lavoro. Basti considerare che negli anni '70, mentre gli addetti ai servizi privati sono aumentati del 10%, gli addetti all'amministrazione pubblica sono aumentati del 50%.

Più in generale, può dirsi che l'occupazione pubblica opera come sostitutivo del mancato sviluppo, « unico sbocco a situazioni di depressione del mercato del lavoro privato » (1).

Per rendersi conto di ciò, si considerino due aspetti. Il primo è la crescente meridionalizzazione postunitaria degli occupati della pubblica amministrazione, e specialmente dei quadri direttivi. Il secondo è la crescita degli occupati delle amministrazioni pubbliche nelle zone con minore tasso di attività e con percentuale inferiore di forza lavoro sulla popolazione residente.

Dipendenti statali per zone di nascita dal 1900 al 1979 (dati percentuali)

	1900	1927	1954	1961	1962	1979
	quadri superiori (a)	quadri superiori Finanze (b)	impiegati direttivi (a)	impiegati direttivi (a)	direttori generali (a)	campione del dipendente di 4 Ministeri (c)
Nord	49	19	13	11	11	10
Centro	27	29	27	24	26	43
Sud	24	51	56	63	62	44

(a) Si vedano i chiarimenti e le note in S. CASSESE, *Questione amministrativa e questione meridionale-dimensione e reclutamento della burocrazia dell'unità ad oggi*, Milano, 1977, p. 138 e 140 e passim.

(b) Dati tratti da una tesi di dottorato, Università di Parigi, di Rita Rampini (il centro non comprende l'Emilia Romagna).

(c) DA CENSIS, *Per un quadro di riferimento conoscitivo sulla pubblica amministrazione*, Roma, ottobre 1980, p. 52 ss. e tav. 98.

Ora, se si considera che la proporzione della popolazione in diversi comparti è rimasta immutata e che il dato relativo al 1979 della tabella che precede include un campione di tutti i dipendenti (e non solo dei direttivi) si nota che vi è una crescente derivazione dal Sud dei dipendenti statali.

(1) Come è stato notato nel rapporto (1981) per il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro - C.N.E.L. su « Tendenze e prospettive del pubblico impiego in Italia ».

Se, poi, si considerano insieme regione di nascita e regione di servizio (escludendo il Lazio), si nota che, mentre l'80% dei nati in regioni del Nord presta la propria attività nella stessa regione, solo il 45% dei nati in regioni del Sud lavora nella stessa regione. Si comprende perchè si sia potuto parlare di « meridionalizzazione dello Stato ».

Esaminiamo ora l'altro aspetto.

Tassi di crescita dell'occupazione pubblica complessiva e di quella privata dal 1970 al 1976 per zone

	Occupazione pubblica complessiva	Occupazione privata
Nord-Ovest	26,8	2,7
Nord-Est	18,4	4,2
Centro	14,7	6,6
Mezzogiorno	23,9	5,7
Isole	15,5	2,3
Totale Italia	20,2	4,2

Fonte: Rapporto al CNEL su « Tendenze e prospettive del pubblico impiego in Italia ».

Dall'esame della tabella — è stato notato nel citato rapporto al CNEL — si evince che « la occupazione pubblica registra, nel periodo, 1970-76 la sua massima crescita nella circoscrizione del Nord Ovest e la sua minima in quella del Centro: ebbene, se si escludono le isole, si tratta delle circoscrizioni nelle quali si sono verificate, nello stesso periodo, rispettivamente, la minima e la massima crescita della occupazione privata ».

Se, poi, ci si limita a considerare la situazione odierna, e non le variazioni nel tempo, non è difficile notare che l'impiego pubblico complessivo ha maggior peso nel Sud, mentre la percentuale di forza lavoro sulla popolazione residente è molto superiore nel Nord (lo stesso squilibrio si nota tra occupazione e popolazione). Naturalmente, i vari settori della pubblica amministrazione incidono in misura diversa su questo squilibrio. Nel rapporto al CNEL già citato è stata notata una « correlazione negativa quasi perfetta . . . tra numero procapite di impiegati statali (in senso stretto) e livello della attività economica privata (prodotto e numero di addetti per abitante) ».

L'impiego statale, quindi, svolge principalmente la funzione sostitutiva di cui si è detto.

Dunque, il corpo amministrativo non è — come spesso si dice — sclerotizzato, ma, anzi, è al centro di un processo dinamico: fa parte di un circuito di promozione di personale meridionale e compensa squilibri del mercato del lavoro. Tutto ciò ha un costo: vi è un'evidente, anche se difficilmente misurabile, sproporzione tra servizio o funzione e occupazione, con conseguenze sulla dotazione (eccessiva e, altrove, forse insufficiente) di personale.

5.3 - Altre caratteristiche del personale amministrativo.

Oltre a queste generali, il personale amministrativo con particolare riguardo a quello statale ha le seguenti altre caratteristiche:

a) forte settorializzazione in ruoli, categorie, carriere, che accentuano il « cloisonnement » della struttura amministrativa. Questa offre così un quadro certo, una struttura ad alveare, che, però, ostacola la mobilità, frena la competizione, disincentiva l'innovazione. Ruoli, categorie, carriere sono circa un migliaio. Saranno indicate ministero per ministero nella parte sulla « microorganizzazione »;

b) distribuzione per tipi professionali in cui prevalgono gli insegnanti (53%), seguiti da impiegati e militari (23 e 19%) e con pochi operai (2%). Peraltro, altre figure professionali (medici, personale paramedico) tendono ad essere attratte nel pubblico impiego. Si è notato, infatti, che la funzione sanitaria è ora assicurata dal sistema amministrativo. L'entrata nel sistema amministrativo di membri di professioni qualificate ed organizzate, con antiche tradizioni, un solido *status* sociale e livelli retributivi più alti di quelli amministrativi, pone problemi che quasi tutti gli ordinamenti stanno sperimentando, ma che in Italia sono particolarmente acuti;

c) crescente femminilizzazione (nel 1969 nelle amministrazioni statali le persone di sesso femminile erano il 26%; nel 1980 esse erano il 33%) familismo (una indagine Censis ha messo in luce che il 30-35 % del personale ha parenti nella amministrazione);

d) preparazione prevalentemente giuridica: i quadri direttivi provenivano per il 35% da facoltà del gruppo giuridico nel 1954 e per il 40% nel 1961. Un'indagine sul titolo di studio richiesto per i posti messi a concorso nel 1970 e nel 1979 nelle pubbliche amministrazioni, mostra che

era richiesta la laurea in giurisprudenza nel 22% e nel 40% dei casi, rispettivamente (le percentuali erano del 5 e del 6% del totale dei posti messi a concorso); va aggiunto che, per il personale direttivo, era richiesta una laurea del gruppo economico in un numero crescente di casi (rispettivamente 14 e 40%);

e) scarsa attenzione dell'amministrazione per la formazione *on the job* (laddove, invece, agli inizi del secolo, da testimonianze importanti, come quella di Meuccio Ruini, si comprende come persino i ministri fossero interessati alla preparazione dei loro giovani dipendenti);

f) diminuzione del carico di lavoro medio da 100 a 95 negli anni dal 1970 al 1978, nei servizi « individualizzabili », con l'eccezione della giustizia, della previdenza, dei telefoni, dell'Enel e dei trasporti;

g) brevità della prestazione lavorativa (nei ministeri). La legge fisserebbe l'orario di lavoro dei dipendenti in sette ore giornaliere, divise in due periodi, per sei giorni alla settimana. Si pratica, in realtà, il cosiddetto orario unico di sei ore al giorno continuative per sei giorni alla settimana (salvo gli straordinari).

Di fatto, però, già nel 1976 l'allora direttore generale dell'Amministrazione civile del Ministero dell'Interno sosteneva che « per tollerati ritardi in entrata ed anticipi in uscita » i dipendenti dei ministeri non lavorano, in media più di 3 ore al giorno. Da una indagine Censis del 1980, risulta che la durata del lavoro nei ministeri non supererebbe le due ore giornaliere;

h) ciò non vuol dire, però, che i dipendenti pubblici siano inattivi. Molti di essi studiano: tra il 25 e il 50% degli studenti di facoltà come scienze politiche, economia e commercio, magistero sono impiegati, per lo più amministrativi, che sperano di ottenere una laurea e di poter, così, raggiungere una categoria superiore nella pubblica amministrazione. Altri hanno un secondo lavoro: nei ministeri circa il 10-20%, in amministrazioni locali e ospedaliere fino al 40% dei dipendenti, ha un altro lavoro.

5.4 - Le retribuzioni dei pubblici dipendenti.

Le vicende retributive dei dipendenti pubblici (in particolare, di quelli statali; per le altre categorie, un discorso di insieme sarebbe impossibile), nel dopoguerra, si dividono in due periodi.

Il primo periodo va fino al 1970, ed è caratterizzato dalla prevalenza della legge. Si succedono, in fatti, ben quattro complessi interventi normativi:

— legge 8 aprile 1952 n. 212 (e successivi decreti delegati), che mise ordine nei provvedimenti adottati nel periodo bellico e postbellico, ma secondo lo schema della legislazione del 1923;

— legge 20 dicembre 1954 n. 1182 (e successivi decreti delegati), che si collega alla riforma dello « statuto », avviata nel 1953 e conclusasi con il « testo unico » contenuto nel D.P.R. n. 3 del 1957, e introduce « coefficienti » retributivi per qualifiche;

— legge 5 dicembre 1964 n. 1268 (e successivi decreti delegati) che inizia l'abbandono del sistema dei coefficienti;

— legge 18 marzo 1968 n. 249 (e legge 28 ottobre 1970 n. 775, seguite da decreti delegati), che introducono i « parametri » retributivi e la diligenza.

Questo periodo è caratterizzato da retribuzioni relativamente alte, dopo un primo periodo di aggiustamenti.

Il secondo periodo inizia nel 1970. Viene introdotto il principio dell'onnicomprensività (1970-73), insieme con l'assegno perequativo, poi, però, ritenuto compatibile con diverse specie di indennità. Viene introdotta la contrattazione (legge 12 febbraio 1968 n. 132 per gli ospedalieri, seguita dalla più generale legge 23 dicembre 1978 n. 833, sul Servizio sanitario nazionale; legge 22 luglio 1975 n. 382 relativa ai dipendenti statali; legge 20 marzo 1975 n. 70 per il parastato; d.l. 29 dicembre 1977 n. 946, conv. in legge 27 febbraio 1978, n. 43, per il dipendenti di enti locali). Diviene, infine, prevalente la preoccupazione per le diseguaglianze e la « giungla retributiva ».

In questo periodo, gli indici di concentrazione mostrano che, nel pubblico impiego, la diseguaglianza dei redditi è notevolmente più bassa che in altri settori di attività. Tuttavia, se si prendono in considerazione mansioni simili in settori diversi del pubblico impiego, si nota che le retribuzioni sono diverse: quelle dello Stato più basse, seguite da quelle delle amministrazioni locali e, poi, da quelle del parastato, per giungere ai valori più alti delle aziende municipalizzate.

Nel complesso, però, la dinamica delle retribuzioni del pubblico impiego è stata decisamente indietro a quella del settore privato; solo le remunerazioni della magistratura e delle forze di polizia sono cresciute più di quelle dell'industria, sia in termini monetari, sia in termini reali.

Può essere interessante notare che la struttura della retribuzione pubblica è costituita, in gran parte (90%), da assegni fissi. In questa parte, durante l'ultimo decennio, ha acquistato progressivamente importanza (30%) la cosiddetta indennità integrativa speciale, variabile con la scala mobile, introdotta con legge 27 maggio 1959 n. 324, sulla scia delle norme del 1945 e del 1955 sulla indennità di caro vita. Le competenze accessorie sono circa cinquanta, nonostante che siano state progressivamente sfoltite, con assorbimento nello stipendio. Un'indagine sulle retribuzioni indirette (monetarie e non monetarie) ha consentito di calcolare che queste non superano il 10% della retribuzione.

5.5 - La sindacalizzazione del pubblico impiego.

Uno dei fenomeni più vistosi del pubblico impiego è quello della partecipazione ai sindacati. La sindacalizzazione, già alta in passato, coinvolge il 55-60% dei dipendenti pubblici (con esclusione degli addetti del settore pubblico industriale e dei servizi organizzati in forma privata, che sono disciplinati da contratto privato e fanno parte delle federazioni sindacali di settore, insieme con i dipendenti di imprese private.

Perché sia chiara la dimensione del fenomeno, lo si valuti insieme con altri similari. Pel settore dei servizi privati, il tasso di sindacalizzazione raggiunge solo il 26% e in quello dell'industria il 51%. All'estero, solo nel Regno Unito il pubblico impiego ha un grado di sindacalizzazione del 55%. In Germania, la partecipazione raggiunge solo il 42%, e in Francia solo il 35%.

S'è detto che, nel complesso, il tasso di sindacalizzazione sfiora il 60% (con punte dell'80% tra ferrovieri e postelegrafonici e, in basso, del 42% nella scuola). Va aggiunto che esso è, inoltre, crescente: secondo una stima, è cresciuto di circa otto punti percentuali nell'ultimo decennio, interessando specialmente i tre settori dove l'aumento dei dipendenti è stato maggiore (scuola, enti locali, ospedali).

Col crescere della sindacalizzazione, tuttavia, il rapporto tra i vari sindacati è andato cambiando in due direzioni: con una diminuzione del peso dei sindacati cosiddetti autonomi e con la crescita della Confederazione generale italiana del lavoro - C.G.I.L.

Gli indici della diminuzione del peso dei sindacati autonomi sono due: da '73 al '77, i loro iscritti sono passati dall'8 al 7% degli organizzabili; dagli anni '50 agli anni '70, i loro iscritti sono passati dal 20 al 13% del totale degli iscritti ai sindacati. Si può dire che i sindacati autonomi siano ora concentrati in cinque-sei ministeri, tra cui principalmente Tesoro, Finanze e Pubblica Istruzione.

Quanto alla C.G.I.L., questa ha più che raddoppiato i suoi iscritti dal 1968 al 1977 e, mentre la Confederazione italiana sindacati dei lavoratori-C.I.S.L. rimaneva ferma al 21% degli organizzabili, la C.G.I.L., è passata dal 12 al 19%.

Il fenomeno rilevato ha certamente un'influenza determinante sul sistema amministrativo; anzi, quest'influenza sarà crescente, per il peso che i dipendenti pubblici, in tal modo, acquisiscono sulle centrali sindacali (oggi un numero, variabile in relazione ai sindacati, dal 17 al 30% degli iscritti è costituito da dipendenti pubblici).

Va aggiunto che il fenomeno della sindacalizzazione ha una grande forza espansiva in altro senso, di raccogliere un seguito molto vasto. A riprova di ciò possono considerarsi i risultati delle votazioni del dicembre 1979 per la scelta dei rappresentanti sindacali nei consigli di amministrazione dei ministeri e i conflitti di lavoro.

Nel dicembre 1979 tra i soli statali (dipendenti civili dei ministeri), vi fu una percentuale del 90 circa per cento dei votanti; il 65% votò per i sindacati confederali, il 24% per i sindacati autonomi.

Per quanto riguarda i conflitti di lavoro, è interessante notare la estensione della partecipazione: il numero dei partecipanti dal 1960 al 1980 aumenta in maniera consistente sia pur con forti mutamenti ciclici. La intensità della partecipazione indicata dal numero delle ore perse, è, però, diversa tra Nord e Sud: nella prima zona è più alta, mentre è più bassa nella seconda (lo stesso fenomeno si può registrare nella sindacalizzazione).

5.6 - La scelta del personale pubblico.

Esaminate le principali caratteristiche sociali ed economiche del personale pubblico, si passa ora ad esaminarne la disciplina giuridica. Si tratterà prima il tema della scelta del personale, poi quello del posto delle leggi e del contratto tra le fonti normative.

L'accesso ai pubblici uffici può avvenire in tre forme: con selezione fondata sul merito; per elezione o scelta collettiva; per scelta del vertice politico.

Fino a tutto l'800, gli Stati hanno visto prevalere la terza forma di preposizione agli uffici: il « principe » sceglieva i propri ministri e questi i loro diretti collaboratori; a loro volta, i collaboratori dei ministri sceglievano i loro collaboratori; a loro volta, i collaboratori dei ministri sceglievano i loro collaboratori di livello inferiore e così via (è noto il fenomeno della « venalità degli uffici »).

Successivamente, si diffondono i funzionari « volontari », che provengono da una ristretta oligarchia al potere, sono spesso chiamati nell'amministrazione da altri esponenti della stessa classe dirigente e sono, per così dire, metà politici e metà amministratori.

Col passaggio dallo Stato oligarchico allo Stato liberaldemocratico, e e poi a quello democratico, l'accesso ai pubblici uffici — come s'è notato nel secondo capitolo — si apre alle classi meno agiate; nel volgere di pochi anni, l'amministrazione si meridionalizza, si affermano i diritti degli impiegati.

Al tempo stesso, cresce l'intervento dello Stato nell'economia e in campo sociale, i bisogni collettivi trovano un'eco sempre maggiore nelle leggi del Parlamento e, naturalmente, aumenta il bisogno di legalità e di imparzialità amministrativa.

Tuttavia, nella prima fase, dopo l'allargamento dell'accesso ai pubblici uffici, questo presentava difficoltà non piccole. Nello scorso secolo, si faceva domanda per divenire aspirante volontario. Se ammessi, si avevano gli obblighi di un dipendente, ma non uno stipendio, bensì saltuarie gratifiche. Per divenire volontario, occorreva superare un concorso, con prove scritte e orali, ma nel quale il titolo di studio non aveva alcuna importanza e rilevava la qualità del servizio. Si diveniva così volontario; bisognava ancora aspettare almeno due anni perchè un posto si liberasse, per avere il primo stipendio. Agli inizi del secolo, la situazione era mutata solo perchè si poteva fare direttamente il concorso per volontario.

Il criterio della scelta secondo il merito è un'applicazione del principio di imparzialità: poichè i pubblici impiegati non sono al servizio di una parte e alla pubblica amministrazione compete la « neutrale » applicazione delle leggi, i suoi agenti debbono essere selezionati non già per il grado di adesione a questo o quel partito o persona al governo, bensì con un sistema fondato essenzialmente su valutazioni tecniche delle capacità professionali.

Oggi, dunque, i pubblici dipendenti sono selezionati e reclutati mediante concorso. Di regola, però, poichè — secondo la Costituzione (art. 97, 3° comma) — « agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge ». È, quindi, la stessa Costituzione a prevedere la possibilità deroghe ed eccezioni; il legislatore, a sua volta, ne ha fatto un largo uso (talvolta abusando).

Così, molte amministrazioni statali provvedono ancor oggi ad assunzioni senza concorso: si pensi agli insegnanti e ai postelegrafonici. Inoltre, il D.P.R. n. 276 del 1971 detta norme per l'istituzione, presso le

amministrazioni centrali e periferiche, di appositi elenchi di aspiranti al ruolo di « avventizi ». Vi sono, poi, le assunzioni dirette delle c.d. categorie protette (orfani, invalidi, ecc.) e le assunzioni dei giovani disoccupati (legge n. 285 del 1977) attinti da liste speciali degli uffici di collocamento. E, infine, la grande quantità di rapporti « precari », in gran parte instaurati per « chiamata diretta »

Sempre nell'impiego con lo Stato, la stessa regola del concorso è applicata con una serie di varianti, che fanno dubitare che si tratti veramente di concorso: oltre ai concorsi per titoli ed esami, infatti, vi sono concorsi per soli titoli, concorsi interni, concorsi con posti riservati, con una gamma molto ampia di discrezionalità per l'amministrazione nella scelta dei vincitori.

Le eccezioni e le deroghe al principio del concorso diventano via via più vistose quando si passa dal personale statale al personale delle regioni e degli enti locali (nelle regioni, il concorso pubblico è limitato al 45% dei posti per le carriere esecutive e di concetto, mentre, per il personale ausiliario e per gli operai, praticamente non c'è concorso), a quello degli enti previdenziali e ospedalieri, al personale degli enti parastatali — dov'è pressochè inesistente — e infine, al personale degli enti pubblici economici e delle società in partecipazione pubblica, che viene assunto secondo le regole dell'impiego privato e del collocamento (più precisamente, attraverso gli uffici di collocamento o meno, a seconda che si tratti di operai o — rispettivamente — di impiegati e dirigenti)

Per chiudere sul punto, v'è una regola-base per l'accesso alle pubbliche amministrazioni che è quella del concorso; la quale, però, subisce numerose limitazioni nell'area Stato-enti territoriali-enti pubblici non economici e scompare per gli enti pubblici economici e le società con partecipazione pubblica (ai quali, peraltro, nella vieta di bandire concorsi per l'assunzione di personale — come fa, ad esempio, l'ENEL — ma che ciò fanno alla stessa stregua di qualunque imprenditore privato).

Prevalentemente negli enti territoriali e negli altri enti pubblici, si rinvencono gli altri due criteri di selezione: l'elezione da parte della collettività in senso ampio (i cittadini del comune, ad esempio) o in senso stretto (per esempio i genitori degli allievi di una scuola); la scelta degli amministratori (presidente, direttore generale, consiglieri d'amministrazione) da parte del vertice politico (il governo, il ministro).

Ma l'ordinamento italiano conosce anche forme nuove e diverse di preposizione ad uffici pubblici. Per esempio, l'art. 43 Cost. prevede che la legge possa trasferire a comunità di lavoratori o di utenti « determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscono a servizi pubblici es-

senziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale ». È l'idea della « socializzazione del potere » o della « partecipazione » del cittadino all'esercizio delle funzioni pubbliche, che, però, ha avuto modeste applicazioni nelle « conferenze regionali » dell'ENEL.

5.7 - La disciplina normativa del personale pubblico.

Ciascuna categoria di personale pubblico (in senso ampio e in senso stretto) è soggetta ad una disciplina propria. In particolare, i pubblici dipendenti in senso stretto hanno tanti « statuti » quanti sono i tipi di amministrazione e spesso, all'interno di ciascun tipo « statuti » diversi per gruppi di dipendenti variamente distinti fra loro. Così, i dipendenti statali hanno « status » differenti, a seconda che siano di ruolo o non di ruolo fra i dipendenti di ruolo, hanno « statuti » diversi gli impiegati civili, i militari, i magistrati, gli insegnanti, gli operai, i postelegrafonici, i dipendenti dei monopoli ed altri ancora. La disciplina del rapporto, comunque, è sempre di fonte legislativa.

Per i dipendenti degli enti pubblici, la situazione è molto più articolata. In effetti, si può dire che vi siano tante discipline (tanti « statuti ») quanti sono gli enti, salvo il tentativo di dettare una disciplina unitaria per un complesso di enti (il « parastato ») avvenuto con la legge n. 70 del 1975, ma in buona misura non riuscito.

È interessante notare, peraltro, che, mentre per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche esiste sempre una disciplina, per le altre categorie di personale pubblico esistono soltanto frammenti di norme. Così, per gli assessori dei comuni e per gli amministratori degli enti pubblici vi sono norme per quanto attiene alle incompatibilità (assolute e relative), ai conflitti di interesse, all'obbligo del segreto. Poi vi sono, invece, regole di condotta per altri aspetti della prestazione, come quelli ad esempio, patrimoniali. Emblematico, al riguardo, il fatto che — sempre più frequente — funzionari « onorari » percepiscono indennità che di questa forma conservano, ormai, soltanto il nome. È opinione diffusa, infatti, che esse siano diventate vere e proprie retribuzioni, perchè hanno cadenza mensile, sono soggette ad accantonamento a fini assistenziali e previdenziali e, soprattutto, compensano un'attività che si svolge quasi a tempo pieno al servizio dell'amministrazione.

Comunque, questa sorta di « disordine organizzato » di discipline genera non pochi problemi. Il più importante riguarda i dipendenti pubblici e, più precisamente, i dipendenti dello Stato (ministeri e aziende), degli

enti pubblici territoriali e degli enti pubblici non economici in genere. In quest'area, come s'è visto, domina la quasi assoluta atipicità delle discipline, sì che risulta difficile trovare — da un lato — un denominatore comune alle varie discipline e — dall'altro — criteri omogenei di interpretazione delle norme, validi per tutto il settore. Ora, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha escogitato un espediente così congegnato: ogni qualvolta non vi siano norme specifiche su di un determinato aspetto del rapporto (o vi siano, ma si prestino a più interpretazioni), si applicano le norme del testo unico degli impiegati civili dello Stato (n. 3 del 1957), che sono le più organiche e analitiche. In tal modo, la disciplina dettata per una parte del pubblico impiego diventa l'archetipo di tutte le altre discipline e ad esso si ricorre per colmare ogni sorta di lacune nelle normative sull'impiego con enti diversi dallo Stato.

Il procedimento — è il caso di chiarire — non ha fondamento nel diritto positivo. Lo ha rilevato la stessa Corte costituzionale quando, ne giudicare la conformità alla Costituzione di leggi regionali in materia d'impiego (sotto il profilo del rispetto dei « principi fondamentali » stabiliti in materia delle leggi dello Stato), ha osservato che dal Testo Unico n. 3 del 1957 ben si possono ricavare i « principi generali » in materia d'impiego *con lo Stato*, ma che questi principi non sono comunque i principi dell'impiego pubblico *in generale*. Sta di fatto, ad ogni modo, che la prassi non s'è modificata, chè, anzi, si è ulteriormente estesa; e per chè ora anche gli organi di controllo (in particolare, la Corte dei Conti) ne fanno uso corrente e generale.

5.8 - Parlamento, sindacati e giudici amministrativi nella disciplina dell'impiego pubblico.

Si è notato che la disciplina del personale pubblico è multiforme ed incompleta. Se ci si sofferma sulla disciplina relativa ai soli impiegati, si potranno notare altri aspetti della disciplina del rapporto con il potere pubblico.

Il rapporto di impiego è largamente disciplinato dalla legge, che ne regola la costituzione (scelta e nomina), lo svolgimento (diritti e doveri, avanzamento, norme patrimoniali e disciplinari), le modificazioni (aspettativa, congedo, distacco, comando, missione, ecc'), l'estinzione (limiti di età, di servizio, inabilità fisica, soppressione di ufficio, dimissioni, decadenza, dispensa, collocamento a riposo, ecc.). Tuttavia la legge (il Testo Unico del 1957, n. 3 ed, ora, anche la legge n. 312 del 1980) appare in fase recessiva, perchè nella disciplina del rapporto intervengono sempre più frequentemente i sindacati e i giudici amministrativi.

Il processo che ha condotto i *sindacati* a svolgere un compito sempre più importante in materia di pubblico impiego si articola in tre fasi.

In una *prima fase*, a partire dagli anni '30, ma specialmente nel secondo dopoguerra, vi è stata una crescente assimilazione dell'impiego pubblico a quello privato. L'assistenza e i diritti relativi, la retribuzione del lavoro straordinario, il riconoscimento del diritto di sciopero e dell'associazionismo sindacale, l'indennità di fine rapporto sono alcuni degli istituti propri del diritto privato, che hanno trovato applicazione nel diritto pubblico. Vi è stato anche uno scambio in senso inverso, dall'impiego pubblico a quello privato, ma questo non interessa qui.

In questo modo, si sono poste le premesse della *seconda fase*, quella della « contrattualizzazione » del rapporto. Una serie di norme, a partire dal 1968, ha previsto — come si è già notato — che taluni aspetti (in particolare, retribuzione, condizioni di lavoro, ecc.) del rapporto relativo a quattro categorie di dipendenti pubblici (ospedalieri e sanitari in generale, statali, parastatali, impiegati locali) siano disciplinati da contratti collettivi triennali.

Con la contrattazione, l'impiegato pubblico ottiene una doppia protezione, quella che esso si assicura direttamente col contratto e quella che gli assicura la legge. Infatti, l'introduzione della contrattazione non è stata accompagnata da norme di abrogazione delle leggi precedenti. E il Parlamento ha continuato a legiferare in materia che sarebbero ormai rimesse alla contrattazione delle parti.

Va aggiunto, però, che la contrattazione introdotta nel pubblico impiego è — per legge — una contrattazione collettiva, non essendo neppure considerata quella individuale. Una conseguenza è stata quella di aver reso ancora più rigida la materia. Se si confronta la periodicità (triennale) dei contratti con gli interventi legislativi del Parlamento in materia retributiva, nel regime precedente, si nota che questi erano più frequenti.

Inoltre, la contrattazione, specialmente se è mossa — come è accaduto — dall'intento di combattere la cosiddetta « giungla retributiva » conduce a trattamenti tendenzialmente eguali. I contratti stipulati finora prevedono solo di rado trattamenti differenziati per categorie o uffici, preferendo, invece, differenziazioni per gradi (con tendenza, però, a diminuire⁶⁶ anche queste).

Infine, per la particolare procedura di formazione e di approvazione del contratto, la contrattazione conferisce un notevole potere arbitrale al Ministero del tesoro, per il controllo che questo ha istituzionalmente sulla spesa pubblica.

In una terza fase, temporalmente parallela alla seconda, il sindacato diviene cogestore del rapporto d'impiego. Mentre, in passato, questo era rimesso al direttore generale del personale, all'ufficio di controllo della Corte dei Conti e all'ispettorato per gli ordinamenti del personale - IGOP, oggi la partecipazione sindacale in numero molto alto di organi collegiali (e, nel caso, in particolare, nei consigli di amministrazione dei ministri e delle aziende autonome) consente al sindacato di far sentire la propria voce per quanto attiene agli indirizzi della gestione del personale, nonché a molte decisioni di attuazione di tali indirizzi. È interessante notare che, per lo più, le leggi conferiscono potere di designazione di rappresentanti ai « sindacati più rappresentativi a livello nazionale » e cioè proprio ai maggiori sindacati confederali, i quali accettano così nel settore pubblico quella cogestione che, invece, rifiutano nel settore privato.

Un posto importante nella disciplina del pubblico impiego è stato acquisito dai giudici amministrativi. Basti dire che il 35% delle numerosissime controversie portate all'attenzione dei Tribunali amministrativi regionali - T.A.R. riguarda questioni di impiego pubblico. Ma c'è da aggiungere che il Consiglio di Stato prima e i T.A.R. poi hanno conquistato un posto importante grazie alla loro particolare sensibilità ai diritti del cittadino-impiegato. Sensibilità che ha condotto i giudici amministrativi — che pure non godono dell'indipendenza dei giudici ordinari rispetto al governo e provengono dalle file dell'amministrazione — a diventare piuttosto i difensori dei diritti dei dipendenti che i tutori delle prerogative della pubblica amministrazione. Questo ruolo è in contraddizione con le tendenze indicate prima. Infatti, i T.A.R. e il Consiglio di Stato possono giudicare solo se in presenza di un rapporto d'impiego pubblico, non se si tratta di rapporto privato, sia pure con un'amministrazione pubblica. La tendenza degli impiegati a portare ad essi le proprie controversie con l'amministrazione e quella dei giudici ad ampliare il proprio ruolo costituiscono, quindi, una forte spinta verso il riconoscimento della natura pubblicistica del rapporto di lavoro, in contrasto con la convergenza tra rapporto di lavoro pubblico e rapporto di lavoro privato alla quale si è fatto prima cenno. Questo spinge a considerare il rapporto d'impiego come una sorta d'involucro pubblicistico (che conferisce giurisdizione ai giudici amministrativi) di una struttura di diritto comune (che consente una difesa dei diritti degli impiegati corrispondente alle mutate esigenze sociali).

6 - La finanza.

Le vicende che riguardano l'ordinamento della finanza pubblica sono state esposte nel capitolo dedicato alla storia amministrativa. Ora, v'è da dire del modo in cui la finanza opera nel sistema amministrativo e delle sue interazioni con gli altri elementi del sistema.

Nelle scienze finanziaria e giuridica, l'aspetto finanziario viene studiato — solitamente — come il complesso dei mezzi di cui dispongono le pubbliche amministrazioni: si esaminano, così, la struttura del bilancio, le procedure di entrata e di spesa, i servizi e le operazioni di tesoreria, i controlli e le responsabilità nella gestione finanziaria. È difficile, invece, che il fenomeno finanziario venga esaminato sotto il profilo che più immediatamente interessa il sistema amministrativo, quello della distribuzione dei poteri. Come è noto, la finanza pubblica è dominata dal bilancio, per lo più ritenuto un atto, mentre è un procedimento. La sua elaborazione ed approvazione coinvolge tutti i ministeri, il governo e il Parlamento, quasi senza soluzione di continuità, per tutto l'anno.

Come documento di politica economica, il bilancio indica le principali scelte del governo. Ma esso è anche il principale strumento di allocazione dei poteri, attraverso la « domiciliazione » della spesa.

Anzi, questo aspetto amministrativo del bilancio, prima oscurato da quello politico-economico, al quale si presta solitamente maggiore attenzione fuori della pubblica amministrazione, è venuto in primo piano dopo la legge di riforma n. 468 del 1978, che ha trasferito alla legge finanziaria le decisioni più rilevanti di carattere economico ed ha, quindi, lasciato al bilancio la funzione di stabilire la misura dei poteri attribuiti agli uffici.

Poiché non v'è, oggi, funzione amministrativa che non comporti la spendita di denaro pubblico; e poiché le funzioni sono svolte da unità organizzative, le somme stanziare per l'esercizio di ogni funzione misurano i poteri reali di cui dispongono gli uffici, che della funzione sono titolari.

Il concetto si può spiegare con un esempio. Negli anni '60, vennero emanate due leggi di incentivazione per lo sviluppo dell'agricoltura, che ebbero il nome di piani « verdi ». Le funzioni pubbliche previste dalle norme, si esplicavano mediante trasferimenti di risorse a enti pubblici e a privati. Alla scadenza di tali piani però, si verificò questo fenomeno: le leggi continuavano ad esistere, i poteri dell'amministrazione agricola pure, ma i mezzi finanziari erano esauriti. I poteri del Ministero dell'agricoltura, di conseguenza, divennero quiescenti.

Le risorse finanziarie di cui un ufficio può disporre danno, dunque, la misura effettiva dei poteri che quell'ufficio può svolgere. La stima, naturalmente, non è semplice, ma non è impossibile: almeno a livello di unità organizzative fondamentali, infatti, le « rubriche » del bilancio intestate ai principali uffici dell'amministrazione statale (direzioni generali e uffici equiparati) permettono di ricostruire la distribuzione del potere non soltanto tra gli uffici statali ma, attraverso i trasferimenti, anche tra molti enti e organismi pubblici.

In secondo luogo, va osservato che, nel bilancio, si riflette la frammentazione dell'amministrazione. La parcellizzazione delle funzioni porta con sé la segmentazione del disegno organizzativo, la moltiplicazione dei ruoli, la creazione di procedimenti specifici per frammenti di funzioni e, per finire, una gestione finanziaria disorganica. La parcellizzazione delle funzioni si esprime, in particolare, nel bilancio, nell'eccessivo numero di capitoli (quasi 4000), più di quanti ne abbia il bilancio federale degli Stati Uniti d'America. I capitoli, a loro volta, sono raggruppati in « rubriche », che — di solito — corrispondono alle direzioni generali. Il bilancio, quindi, è costruito in relazione all'organizzazione (e ne riflette le caratteristiche) e non alle funzioni che vanno svolte (di qui le proposte di riordino del bilancio per « progetti » o compiti, in modo che possa sapersi quanto si spende non per questo o quell'ufficio, ma per raggiungere un obiettivo).

Proprio per la sua funzione di distribuzione dei poteri e per la sua articolazione per uffici, il bilancio offre il maggior esempio di decisione incrementale, raggiunta con variazioni al margine degli stanziamenti dell'esercizio precedente. D'altra parte, il sistema opposto — che consiste nel rimettere ogni anno in discussione l'intera distribuzione delle risorse fra tutti gli uffici dell'amministrazione — comporterebbe l'innescare di un meccanismo di contrattazione e solleverebbe tanti conflitti fra le amministrazioni, da bloccare il funzionamento del sistema amministrativo.

Si è ripetutamente accennato, precedentemente, alla crescita del sistema degli enti ed alle cause che l'hanno originata; e si è detto, in particolare, che la « fuga dallo Stato » è spesso motivata con l'esigenza di rendere più spedita l'azione amministrativa in settori che richiedevano efficienza anche in termini di « capacità di spesa ». Lo Stato, per questa via, abbandona la gestione diretta di alcune funzioni affidandole ad enti e amministrazioni pubbliche non statali. Si espande, così, l'area delle attività amministrative svolte da soggetti pubblici non statali e — quel che più conta — aumentano in misura notevole i trasferimenti di risorse a strutture pubbliche operanti fuori dallo Stato. Anche il bilancio riflette

la crisi di efficienza del sistema amministrativo statale, in quanto si moltiplicano le spese di trasferimento ad enti.

Per rendersi conto delle loro dimensioni basta dire che nel 1930-31 i trasferimenti ad enti pubblici da parte dello Stato erano solo il 3% circa delle spese statali. Mentre nel 1960 erano intorno al 20% e nel 1973 intorno al 30% del totale delle spese statali. Può dirsi, dunque, che circa un terzo del bilancio statale serve a finanziare i bilanci di enti dipendenti dallo Stato. Va però aggiunto che la forte crescita del peso degli enti sullo Stato si spiega anche con la scarsa autosufficienza di alcuni enti economici, specialmente in tempi di crisi, e con il forte accentramento, a partire dal 1971, delle entrate tributarie nello Stato (e la conseguente necessità di ricorrere a trasferimenti per finanziare regioni e comuni).

7 - Le procedure.

In Italia, manca una legge generale sul procedimento amministrativo: non esiste, quindi, un archetipo di procedimento amministrativo, ma una serie innumerevole di procedimenti, ciascuno con una propria disciplina.

Parcellizzazione delle funzioni e frammentazione del disegno organizzativo trovano — dunque — una significativa corrispondenza nel tradizionale disordine che governa la materia dei procedimenti. Su questa situazione di fondo si innestano le principali tendenze recenti, che saranno passate in rassegna: sovraregolamentazione, lentezza ed alto costo delle procedure; sostituzione di procedure di tipo amministrativo con procedure di tipo contrattuale; « divorzio » tra procedure amministrative e procedure finanziarie; l'inserimento di sempre nuove autorità pubbliche nel procedimento; l'inserimento di una fase programmatica nel procedimento amministrativo.

A) Secondo il principio di legalità — già illustrato — sono sottoposti alla legge non solo il provvedimento, ma anche la procedura che lo prepara. Di fatto, la legge si è inserita in ogni fase delle procedure, con disposizioni minuziose. Poiché la procedura non è che l'aspetto dinamico delle strutture, la segmentazione di queste si riflette nelle procedure: ogni fase di queste ha un suo « dominus », ma nessun ufficio controlla l'intera procedura e si assicura che essa produca gli effetti voluti. A ciò si aggiunga che, di solito, chi esegue si adegua a chi controlla (Corte dei Conti, Ragioneria).

L'assetto dato dalle norme alle procedure non basta, però, a spiegare la loro lentezza. Una recente indagine ha, infatti, mostrato che i tempi

reali sono da 5-10 (in procedure di concorso) a 30-40 volte (in procedure di erogazione di incentivi) più lunghi di quelli strettamente necessari secondo la legge.

Ciò può essere spiegato con il comportamento della burocrazia, talvolta fin troppo preoccupata dell'ossequio verso la legge, talora alla ricerca di « aree libere ». Nei due esempi fatti, non è solo importante il fatto che l'attività di selezione di personale è ben nota all'amministrazione, che è, quindi, attrezzata a svolgerla; ma anche la circostanza che essa attiene — a differenza della attività di incentivazione — alla funzione alla quale la burocrazia annette un'importanza primaria. Quanto detto sul comportamento della burocrazia è dimostrato anche da altri episodi. Ad esempio, per ovviare alle lentezze delle procedure di reperimento delle aree (che richiedono da 2 a 8 anni), la procedura principale o viene utilizzata ad altri fini (così quando si avvia la procedura di acquisto, per poi provvedere con espropriazione) o viene accompagnata da altre procedure, che permettono di procurarsi subito il bene (occupazione).

A causa delle leggi o a causa della burocrazia, la procedura è lenta e costosa. Il costo di gran lunga maggiore è, in generale, quello del personale (« overstaffing », scarsa produttività, difficili condizioni di lavoro, ecc.).

B) Dalla metà di questo secolo, si assiste ad un crescente ricorso a procedure di negoziazione, attraverso le quali i pubblici poteri cercano di acquisire una sorta di consenso preventivo sulla loro azione. Si tratta di una negoziazione di fatto, non prevista da norme, come quella svolta nel formulare e nell'impartire direttive ad enti vigilati, dal ministro competente, che cerca di acquisire non soltanto il parere, ma anche il consenso dei responsabili dell'ente controllato al contenuto delle disposizioni che formano oggetto della direttiva. Ciò è accaduto ad esempio, almeno fino al 1971, nei rapporti fra Ministro delle partecipazioni statali ed enti di gestione. Lo stesso Consiglio di Stato, di recente, ha riconosciuto questo tipo di prassi.

C) Quanto al « divorzio » fra procedure finanziarie e procedure amministrative, il punto di partenza è costituito dalla riforma De Stefani (1923) di cui s'è detto nel secondo capitolo.

La separazione, nell'ambito di ciascun ministero, fra apparato *stricto sensu* amministrativo e apparato finanziario ha avuto, naturalmente, riflessi sui procedimenti. La ragione è semplice: poichè sono pochissimi i procedimenti privi di implicazioni finanziarie e sono, quindi, pochissimi i procedimenti che non abbiano una fase contabile o di controllo contabile,

l'adozione dei provvedimenti è condizionata da due centri di potere: l'autorità competente alla sua emanazione e quella che esercita il controllo contabile sul progetto di provvedimento.

Da una parte, dunque, v'è l'autorità competente di settore, che non possiede, però, elementi adeguati a una valutazione economica del provvedimento da emanare. Dall'altra, v'è la ragioneria, per la quale, però, l'aspetto economico è oggetto di un apprezzamento che prescinde dal merito delle questioni e non va oltre una verifica di « capienza » del capitolo al quale la spesa dev'essere imputata. In sostanza, il controllo contabile delle ragionerie centrali serve solo ad evitare l'eccedenza degli impegni rispetto alle risorse autorizzate, col risultato che lo Stato si gantisce — è vero — un'amministrazione oculata e corretta, ma non certo un'amministrazione economicamente efficace.

D) Se l'attività amministrativa si esprime in procedimenti e se questi sono il riflesso dell'organizzazione amministrativa, è chiaro che, quanto più l'amministrazione è parcellizzata, tanto più il procedimento diventa una sorta di percorso obbligato fra gli uffici e i soggetti che vi debbono intervenire, per tener conto di tutti gli interessi, spesso in contrasto fra loro, che sono coinvolti dal procedimento e dei quali sono portatori i diversi centri di potere che, per legge, partecipano alla formazione del provvedimento.

La tendenza, cui si assiste da molti anni, consiste appunto nella moltiplicazione degli uffici chiamati ad intervenire nei procedimenti. Si dà il caso, quindi, che, per costruire una scuola, debbano intervenire nel procedimento, oltre all'autorità che ha la cura della istruzione pubblica — il ministero omonimo — il comune per l'aspetto dell'utilizzazione dei suoli, la regione per garantire il diritto allo studio, il ministero dei beni culturali e ambientali per la tutela dell'interesse all'integrità del paesaggio e/o di beni artistici, storici o archeologici, e tante altre autorità quanti sono gli interessi eventuali di cui è necessaria la ponderazione nel corso del procedimento.

Il procedimento, in conclusione, diventa più corale ma, inevitabilmente, più lento e defatigante: l'interesse primario spesso si disperde in mille rivoli e, alla fine, non troverà attuazione adeguata, se non in termini compromissori in una sorta di transazione fra tutti gli interessi in gioco, che li sacrifica tutti un poco, senza soddisfarne veramente nessuno.

E) Emerge, a questo punto, l'esigenza di stabilire un ordine nel disegno del procedimento amministrativo e a questa esigenza si risponde procedendo per addizione, con l'introduzione della programmazione.

Come per il bilancio, anche per la programmazione bisogna distinguere. C'è un aspetto della programmazione, che è legata all'indirizzo politico, che qui non interessa. C'è un aspetto meno noto, della programmazione, che è quello che interessa da vicino il funzionamento del sistema amministrativo. Si tratta della introduzione di programmi di attività amministrativa o di fasi programmatiche nei procedimenti amministrativi. Di programmi o di fasi di programmazione dopo gli anni '60, sono state riempite le leggi. Ma il disegno è stato ricalcato sul modello che ha origine negli anni trenta, e che aveva il suo archetipo nella pianificazione urbanistica (1942). Ora, questa era ordinata in modo barocco, come una cascata di programmi ed atti, retti da questi principi: si riferiscono ad ambiti territoriali sempre più circoscritti; si passa dal piano di coordinamento a quello regolatore generale, ai piani regolatori particolareggiati; hanno un grado di analiticità delle prescrizioni sempre maggiori; ciascun livello di pianificazione rappresenta lo svolgimento di quello precedente. Il modello, però, era troppo complicato per poter funzionare. E, infatti, per il settore urbanistico, ha cominciato a funzionare tardi e male. Negli altri settori, dove è stato esteso, è stato di impaccio ed ha rallentato l'azione amministrativa. Per cui, mentre al disordine dell'azione amministrativa si era cercato di porre rimedio con la programmazione, alla lentezza che l'introduzione di fasi programmatiche nel procedimento ha provocato, si è cercato di porre rimedio con leggi di « accelerazione » dei procedimenti. Ma anche queste si sono limitate a ritoccare un disegno immutato, e sono risultate, quindi, inefficaci.

Resta da domandarsi se l'azione pubblica sia rimasta senza un coordinamento oppure se questo sia avvenuto in forme non programmatiche. La risposta è senz'altro nel secondo senso, perchè — come si è già notato — è prevalsa l'autorità finanziaria. In assenza d'altri interventi, il comando dell'amministrazione è rimasto nelle mani di chi aveva il controllo della spesa. Ad esempio, nell'amministrazione dei lavori pubblici e delle infrastrutture, di solito, la progettazione fisica delle opere avviene soltanto una volta che sono attribuite le risorse.

Così, si ha un rovesciamento dell'ordine dell'attività pubblica, nella quale la determinazione delle finalità e del prodotto precede l'assegnazione delle risorse finanziarie.

Presto però, il « divorzio » tra finanza e amministrazione ha fatto sì che l'autorità finanziaria si interessasse dei soli aspetti contabili e la finanza si è degradata a mera contabilità. Di qui il ruolo frenante svolto dagli uffici finanziari.

VI I RAPPORTI TRA CENTRO E PERIFERIA

1 - Le caratteristiche del sistema italiano nei rapporti centro-periferia.

Il sistema amministrativo italiano si trova, oggi, in una fase di passaggio dominata dall'incertezza; non è più centralizzato ma ancora non è a struttura regionale, o autonomistico. La situazione è caratterizzata da questi due elementi: da un lato, il disordine nella distribuzione delle funzioni e nell'assetto organizzativo; dall'altro, la prevalenza, nell'organizzazione, del sezionalismo e di quello che si denomina « corporatismo » (crescita del potere privato e tramonto della sovranità).

Se si esamina il riparto delle competenze tra i vari livelli di governo in Francia (paese accentrato), Germania (Stato regionale) e in Italia, paesi tutti con popolazione di dimensioni analoghe, si nota che, nel nostro paese, c'è un po' dell'uno e un po' dell'altro modello. Vi sono circa ottomila comuni, circa novanta province, venti regioni. Se — però — si pone mente alle loro dimensioni, si nota che il sistema si presenta come una piramide allargata verso la parte superiore. I dipendenti dei ministeri e delle aziende ed amministrazioni autonome sono circa 2 milioni, i dipendenti delle regioni sono intorno a 60 mila, i dipendenti dei comuni e delle province intorno ai 700 mila. Vi è poi un altro milione e 200 mila dipendenti di organismi centrali.

La seconda caratteristica del sistema italiano è costituita dal fatto che ben undici degli attuali venti Ministeri hanno una propria organizzazione decentrata e almeno cinque di questi undici Ministeri hanno tante organizzazioni decentrate quante sono le direzioni generali.

La terza ambiguità della situazione italiana deriva dal rapporto tra centro e periferia. L'allargamento delle autonomie locali potrebbe far pensare ad un progressivo decentramento dei compiti. Anche se è difficile misurare scientificamente il decentramento dei compiti, ci si può avvalere di un indicatore: i dipendenti degli uffici centrali e quelli degli uffici provinciali. Nel 1877 — secondo dati dalla relazione parlamentare Brin, presentata nel 1879 — il personale dei ruoli centrali rappresentava il 5% del complessivo personale dipendente dello Stato e, quindi, il 95% dei dipendenti pubblici stava in periferia. Agli inizi del secolo (i dati sono tratti dalle relazioni della Commissione Villa e della Commissione-

Cassis, rispettivamente del 1919 e del 1921) il rapporto aumenta a favore del centro: 10% e 90% rispettivamente. Secondo stime al 1979, vi è un aumento del personale centrale che arriva fino al 12%, contro l'88% degli uffici periferici.

Il sistema italiano, dunque, comparato con gli altri ordinamenti, non è più centralizzato. Però, il personale statale centrale è in aumento, anziché in diminuzione. Si aggiunga che il tessuto locale è debole e vi è una forte tendenza al sezionalismo. Su tutto questo domina la caratteristica fondamentale della nostra storia amministrativa, la tendenza alla giustapposizione degli ordinamenti: il vecchio non si distrugge ed il nuovo va ad aggiungersi ad esso.

2 - La situazione di partenza.

Per comprendere i motivi che hanno condotto a questo assetto, bisogna ricorrere ad elementi tratti dalla storia amministrativa, dalla geografia amministrativa, dalla sociologia amministrativa e dal diritto amministrativo. La situazione di partenza era caratterizzata dai seguenti tre elementi: tendenziale unitarietà dell'amministrazione decentrata, tendenza degli uffici statali decentrati e degli enti locali a far corpo, a presentarsi come un insieme unico; rapporti tra centro e periferia considerati non a senso unico, ma a doppio senso (dal centro verso la periferia, ma anche dalla periferia verso il centro): il prefetto è un funzionario « bifronte ».

Per rendersi conto della tendenziale unitarietà dell'amministrazione decentrata, si pensi che del nove ministeri esistenti nel secolo scorso, solo quattro avevano una propria amministrazione decentrata e che questa era coordinata da un funzionario che uno storico — con un'immagine giuridicamente sbagliata, ma storicamente corretta — ha chiamato « interministeriale »: il prefetto. Il prefetto — secondo Marchi, che scrisse un contributo su questo argomento nel « Trattato Orlando », tra la fine del secolo scorso e gli inizi di questo secolo — è un ufficio pubblico destinato alla direzione di tutta l'amministrazione locale. Per legge mantiene l'indirizzo politico e vigila su tutte le amministrazioni. Era esclusa solo l'amministrazione militare; più tardi, saranno escluse le Ferrovie e, quando si istituiranno i Provveditorati regionali alle opere pubbliche, anche questi.

Secondo elemento: amministrazione delle collettività locali ed amministrazione dello Stato, nella provincia, sono considerate come unità. Di ciò vi sono numerose testimonianze. Ma basti citare due osservatori come Santi Romano e Guido Zanobini. Essi scrivono, rispettivamente,

nel primo decennio, nel terzo e nel quarto decennio del secolo ed osservano che l'amministrazione « in loco » si distingue in amministrazione diretta e in amministrazione autarchica.

L'amministrazione autarchica è un'amministrazione indiretta, cioè cura anch'essa fini od interessi statali. Zanobini dirà, più tardi, che esiste un'amministrazione locale unica, che si divide in governativa (gli uffici statali) e autarchica (gli uffici delle amministrazioni dei comuni e delle province).

Il terzo aspetto è quello del prefetto funzionario « bifronte ». Quest'ufficio, per un verso, fa parte di quella catena di comando che, dal vertice, scende alla base della piramide; per altro, è uno strumento di garanzia della società locale e di trasmissione della domanda sociale al centro. Il prefetto non è, quindi, come veniva presentato nella pubblicistica dell'epoca, strumento di compressione delle autonomie locali. Basti, per sincerarsene, leggere i rapporti del prefetto Gemelli di Teramo e del prefetto Scelsi al Ministro dell'Interno, dopo l'unità. Nè tutta l'amministrazione decentrata è amministrazione esecutiva. Basti pensare che gli uffici locali di Ministeri come quelli del lavoro e dell'agricoltura nascono come uffici tecnici autonomi e solo successivamente vengono trasformati in uffici dipendenti dal centro.

D'altra parte, si esaminino la legislazione sui comuni e il mutare delle autonomie locali. Le autonomie locali, tra la fine del secolo scorso e gli inizi di questo secolo, sperimentano nuove forme di diritto: i macelli e le farmacie comunali, nonché le municipalizzate, prima che dalla legge dello Stato, sono create da norme comunali. Tutto ciò accade con l'appoggio del prefetto, per un motivo sociologico semplice: alla espansione del potere locale è legata, alla fine, la stessa sorte del prefetto. Infatti, il prefetto, al suo apogeo, cioè nel primo decennio di questo secolo, vede aumentare i propri compiti, per cui ogni legge gli attribuisce nuove competenze: i controlli sulle industrie insalubri e pericolose (sull'esempio inglese dello « Home Office »), la sorveglianza sul lavoro dei fanciulli negli opifici industriali, nelle cave e nelle miniere, la vigilanza in materia di migrazione, gli interventi per il risanamento del suolo e degli abitati, e molte altre competenze, che, possono ricostruirsi consultando la pubblicazione, in 24 tomi, promossa dal ministro dell'Interno Tambroni, nel 1958, intitolata « Raccolta delle disposizioni attinenti ai servizi del Ministero dell'Interno » (1).

(1) Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1958-1965.

3 - Le modificazioni successive delle amministrazioni locali.

Le modificazioni intervenute successivamente sono molte. Per brevità, si possono classificare in tre categorie fondamentali: quelle che si verificano sul lato dell'amministrazione locale, quelle che si verificano sul lato dell'amministrazione centrale e quelle indotte dal progresso tecnologico, oppure dall'ambiente in cui è calato il sistema amministrativo, e cioè dal sistema politico.

Le modificazioni degli uffici locali sono principalmente tre. In primo luogo, si afferma lentamente la concezione per cui l'amministrazione locale è amministrazione di esecuzione. In secondo luogo, l'amministrazione periferica, da semplice, diventa complessa e diversificata. In terzo luogo, interviene la regionalizzazione che, con il trasferimento del controllo sugli enti locali alle regioni, rompe il legame, in passato importante, tra centro e periferia.

Nessun documento meglio della relazione della Commissione Santalco sul Ministero delle finanze ha messo in luce la crisi del potere decentrato dello Stato, costituita dall'affermarsi del criterio che la periferia non ha compiti deliberativi ma esclusivamente esecutivi. È il contrario della vecchia disciplina, per la quale un organo, il prefetto, mantiene l'unità di indirizzo politico in periferia. Questa funzione viene assorbita dal centro e si afferma l'idea che la periferia abbia solo compiti esecutivi.

Questo mutamento provoca un secondo cambiamento: favorisce la moltiplicazione degli uffici decentrati dei ministeri, creando, per così dire, tante linee tra il centro e la periferia, quanti sono i vari centri in cui si articola lo Stato al centro, a danno del coordinamento periferico. Se ogni organismo centrale ha un proprio « terminale » operativo e se questo agisce come strumento esecutivo del centro, non c'è più spazio per il coordinamento in sede provinciale.

Inoltre, l'amministrazione periferica diventa complessa. Ad esempio, vengono costituiti i Provveditorati per le opere pubbliche, su iniziativa di Carlo Petrocchi e di Meuccio Ruini, attivi nell'amministrazione dei lavori pubblici all'inizio del secolo. L'amministrazione regionale delle opere pubbliche, creata prima nel Mezzogiorno, poi diffusa in tutto il territorio, introduce una prima distonia nel sistema, perchè si basa su ufficio regionale, e cioè a competenza territoriale più ampia dell'unità-base di coordinamento. Vengono poi costituiti molti uffici speciali (ufficio per il Reno, Magistrato per le acque, ecc.). Il « taglio » territoriale si diversifica. Si pensi alla distribuzione territoriale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, prima del trasferimento alle regioni: per

gli ispettorati compartimentali, il Ministero poteva addirittura variare la competenza territoriale. Alla fine, il cittadino non sa se la provincia, che ha una certa estensione per il Ministero dell'interno, ha gli stessi confini anche per il Ministero dell'agricoltura.

Si affaccia, inoltre, un tipo nuovo di amministrazione territoriale. Si pensi ai ministeri senza uffici decentrati, ma con enti autonomi in funzione di decentramento. Ed esempio, gli Enti provinciali del turismo e le Aziende di soggiorno per il Ministero del turismo; le Camere di commercio per il Ministero dell'Industria (quando, nel 1955, si attuò un limitato decentramento di compiti, si disse, in Parlamento, che gli Uffici provinciali dell'industria, del commercio e dell'artigianato dovevano essere soppressi, a seguito del trasferimento di funzioni decentrate del Ministero alle Camere di commercio); gli Enti di sviluppo agricolo in funzione di decentramento del Ministero dell'agricoltura e foreste, ecc. L'amministrazione decentrata, a questo punto, diviene così complessa che in un documento ufficiale si legge che, già nel 1915, le Intendenze di finanza, costituite per attuare il coordinamento dei molti uffici decentrati finanziari, erano in crisi.

La regionalizzazione è l'ultimo passo della trasformazione nei rapporti tra Stato ed enti locali: si inserisce un ente autonomo, politico, simile all'ente locale, in luogo di un ufficio decentrato dello Stato.

4 - Le modificazioni successive dell'amministrazione centrale.

Passiamo ora alle modificazioni dell'amministrazione centrale. Anche qui si possono registrare tre mutamenti importanti. In primo luogo, cresce l'importanza delle amministrazioni di servizio rispetto alle amministrazioni di ordine. In secondo luogo, cresce il numero dei ministeri. In terzo luogo, l'amministrazione finanziaria acquista un ruolo-guida e soppianta l'amministrazione civile dello Stato.

Crescono le amministrazioni di servizio: basti dire che le poste, che facevano parte del Ministero dei lavori pubblici, divengono autonome; che l'industria e il lavoro, prima parte del Ministero di agricoltura, industria e commercio, si separano, ecc. Si afferma il principio di specializzazione, a danno delle amministrazioni generali di coordinamento.

Quanto alla crescita dei ministeri, si può ricordare che se, dopo l'unificazione, ve ne erano nove, si passa a tredici nella età giolittiana e ai venti di oggi. I ministeri aumentano sia per il crescere delle funzioni, sia per le pressioni delle burocrazie e del corpo politico. Ad esempio, l'ultimo aumento fu dovuto all'« esarchia »: nel 1944-46, ogni partito

voleva almeno 3 ministeri. Più tardi verranno Sanità, Partecipazioni statali, Beni culturali e ambientali.

Tutto ciò accade a danno dei ministeri maggiori. Nitti, ministro dell'Agricoltura, disse in Parlamento, il 13 maggio 1911, riferendosi al Ministero dell'industria (ma la stessa cosa si potrebbe dire per la seconda parte in questo secolo, con riferimento al Ministero dell'Interno): « come con i materiali del Colosseo, molto si è costruito altrove con ciò che esso ha dato ». Infatti, le carceri, negli anni venti, passano dall'Interno alla Giustizia. La Sanità passa prima all'Alto Commissariato, poi, nel 1958, all'omonimo Ministero. Gli Archivi, prima appartenenti all'Interno, fanno poi capo al nuovo Ministero dei beni culturali (1975).

La istituzione di nuovi ministeri crea nuove complicazioni in periferia. Si pensi alla revisione dei rapporti, fatta nel 1955, tra Intendenze di finanza e Direzioni provinciali del tesoro, conseguenza ultima della spartizione dell'originario Ministero delle finanze in due Ministeri, uno dell'entrata e uno della spesa.

Ognuno tende ad attrezzarsi con propri uffici decentrati. Addirittura le direzioni generali tendono a istituire propri uffici decentrati: basti ricordare i Ministeri dell'industria e delle finanze, dove pressochè ogni direzione generale ha proprie strutture periferiche.

Tutte queste amministrazioni periferiche si sviluppano al di fuori dell'istituto di coordinamento provinciale (il prefetto) e questo, per così dire, rimane sulla pista più lenta del decorso dell'evoluzione burocratica mentre la funzione di coordinamento scompare in periferia e passa al centro, sovraccaricandolo.

Esaminiamo il terzo aspetto: la crescita di importanza dell'amministrazione finanziaria. In generale, può dirsi che, quando crescono i bisogni di benessere delle collettività, vi è una tendenza alla centralizzazione. Lo aveva già notato Tocqueville nella « Democrazia in America »: « tutti i poteri sembrano accorrere da se stessi verso il centro ». La centralizzazione, a sua volta, favorisce chi ha il potere della borsa. Questo, come si è visto, è uno strumento sottile e pervasivo e rende inutile il potere di coordinamento periferico. Lo strumento finanziario, in altre parole, si rivela uno strumento efficace di controllo delle autonomie locali, più ancora dei controlli sperimentali nel secolo scorso e agli inizi di questo secolo. In Germania, i trasferimenti finanziari ai poteri locali vengono chiamati « briglie d'oro »: è un modo per indicare il potere di chi ha i cordoni della borsa. In Italia, si è giunti all'acme con l'abnorme centralizzazione finanziaria alla quale si è assistito a partire dalla riforma fiscale, iniziata nel 1971.

5 - Le modificazioni di carattere tecnico e politico.

L'ultimo ordine di modificazioni ha carattere tecnico e politico. Quello tecnico è semplice: con il progredire delle comunicazioni, si è avuto un effetto che gli studiosi di geografia amministrativa definiscono di « restringimento dello spazio ». Basti pensare alla difficoltà che un ispettore doveva superare per raggiungere, nel secolo scorso, le Marche da Roma, per rendersi conto di quanto è cambiato lo « spazio amministrativo » nel quale si volge l'attività dei poteri pubblici.

Più importante è la modificazione del sistema politico. I partiti, dalla Costituzione repubblicana in poi, hanno assunto un ruolo dominante ed hanno espropriato alcuni poteri dell'amministrazione pubblica e, principalmente, quelli di « cerniera » tra la periferia ed il centro. Uno studioso americano ha comparato il sistema italiano a quello francese, giungendo alla conclusione che, mentre in quello francese, l'amministrazione costituisce ancora lo snodo tra il centro e la periferia, in Italia il sindaco si comporta come « policy broker » (mediatore politico): si rivolge ai deputati locali, eventualmente al ministro eletto nella zona, e, tramite questi, raggiunge il centro.

6 - La situazione odierna.

Da quanto detto finora, si trae la conclusione che la perdita di quota dell'amministrazione civile non risale agli anni settanta, ma almeno a cinquant'anni prima: le regioni costituiscono solo l'ultimo atto di un lungo processo storico.

La situazione odierna è caratterizzata dai quattro elementi, indicati qui di seguito. Innanzitutto, la irrazionalità di quella che i francesi chiamano « *découpage* » del territorio. Fino agli anni venti, vi erano quattro livelli: provincia, circondario, mandamento, comuni. Poi, in un lungo processo storico, concluso nel 1934, si arrivò ad una semplificazione, con due soli livelli; province e comuni. La Costituzione repubblicana ne aggiunge un altro, quello regionale. Oggi, gli enti di interesse locale si sono moltiplicati: 8074 comuni; 94 province; 4024 consorzi; 333 aziende speciali; 353 comunità montane; 760 distretti scolastici; 669 unità sanitarie (74 subcomunali, 16 monocomunali, 524 in forma di associazioni di comuni, 42 coincidenti con comunità montane e 1 di dimensione regionale); 10 bacini di traffico, con le relative organizzazioni; 13 circondari. Nonostante i tentativi di coordinamento interno, a mezzo di organismi collegiali, il cittadino ha difficoltà da orientarsi in questo intrico, tanto più

negativo in quanto, mentre si sopprimono enti nazionali, se ne costituiscono a livello periferico.

Sul breve periodo, ci si può compiacere della vitalità del « localismo », in funzione antimunicipale o antistituzionale. Sul lungo periodo, tutto ciò provoca disordine.

La seconda caratteristica della situazione odierna riguarda gli uffici decentrati. Se si escludono Esteri, Commercio Estero, Giustizia e Difesa, che hanno un'organizzazione decentrata, ma impropria; se si escludono Bilancio e Partecipazioni Statali che non ne hanno, e le Poste che l'hanno in quanto azienda, non in quanto Ministero (d'altra parte, il Ministero delle poste e telecomunicazioni è una sorta di mantello che copre due aziende), vi sono ancora nove Ministeri con una organizzazione decentrata in senso proprio. Dei quattro Ministeri regionalizzati, poi, almeno due (secondo alcuni, tre) hanno ancora una propria organizzazione periferica. A queste si stanno aggiungendo altre complicazioni, perchè, per esempio, per il Ministero delle finanze, si propone un ulteriore livello di governo, gli uffici regionali di finanza.

Tra il pullulare disordinato della vita locale e la vecchia struttura, che non si riesce a razionalizzare, si inseriscono le regioni. Esse sono, però, il polo debole del sistema. Basti riflettere sul divario tra il personale regionale e l'ammontare della finanza che le regioni amministrano. Il personale regionale costituisce una quota del 2% del totale del personale del settore pubblico allargato, mentre le regioni amministrano l'11,50% del totale della spesa pubblica del settore pubblico allargato. Se la spesa indica gli obiettivi e il personale gli strumenti, c'è una evidente sproporzione tra i due. Le regioni, infatti, sono sovraccariche di compiti che non riescono a svolgere.

Infine, vi sono ulteriori complicazioni prodotte dagli eventi ultimi: Servizio sanitario nazionale, Comitato per l'edilizia residenziale, procedure previste dalla legge « quadrifoglio » per l'agricoltura. Si tratta di organismi e procedure « adespote », nel senso che — come si è detto — non pertengono ad un soggetto giuridico. Ad esempio, il Comitato per l'edilizia residenziale è un organo dello Stato, ma esprime una volontà diversa da quella dello Stato. Si tratta di un fenomeno non ancora studiato scientificamente, di cui si può dire solo ciò che segue: si tratta di organismi di governo settoriale, che legano centro e periferia, rompendo, quindi, sia l'unità del governo centrale, sia quella dei governi periferici e coinvolgono più soggetti, ma spesso danno preminenza allo Stato, tradendo l'ispirazione regionalistica, specialmente per il potere della borsa che è riservato ad esso.

Secondo alcuni, a questo punto, occorre superare il sezionalismo organizzativo, introdurre strumenti di collegamento a carattere generale, « riscoprire » l'amministrazione civile. A questo fine, però, è insufficiente la valorizzazione del Commissario di governo. C'è da chiedersi, poi, quale sia la sorte da riservare all'amministrazione decentrata. È difficile giungere a un sistema di tipo tedesco, nel quale non c'è amministrazione statale decentrata. Infatti, l'organizzazione regionale, in Germania, esisteva da lungo tempo e fu da ultimo imposta dagli americani secondo il primo modello del federalismo statunitense, cioè quello del secolo scorso. Ma, da allora, il federalismo americano è cambiato almeno due volte: prima nella direzione del « cooperative federalism », con forme di collaborazione tra governo federale e Stati; poi, con la costituzione di uffici decentrati del governo federale negli Stati.

C'è, infine, da pensare alla passata grandezza di alcuni ministeri che va fatta risalire anche ad alcuni funzionari « all-rounder » o « touche-à-tout », come Alberto Pironti e Carlo Schanzer (che sono stati a capo della Direzione generale dell'amministrazione civile agli inizi di questo secolo). Persone così si formano sul luogo di lavoro, a contatto con una grande varietà di problemi e settori. Oggi prevale il sezionalismo e non c'è nessuno in grado di vedere, attraverso e intorno al comune, tutte le esigenze della collettività locale.

Altro problema è quello della finanza: v'è bisogno di un certo grado di responsabilità finanziaria degli organismi decentrati e di strumenti di coordinamento finanziario meno rozzi del controllo dei cordoni della borsa. Un'occasione in parte perduta era quella offerta dai piani di riorganizzazione comunale previsti dalla legge del 1980 sulla finanza locale

VII - I POTERI LOCALI

1 - Le caratteristiche dei poteri locali.

Non è facile tratteggiare brevemente la situazione dei poteri locali. Se ne è già visto il numero nel capitolo precedente. Per i comuni, che rappresentano gli enti di gran lunga più importanti (e ai quali, quindi, ci riferiremo prevalentemente d'ora in poi) v'è da aggiungere che il numero, nel passato, ha subito solo lievi variazioni. Carlo Cattaneo, scrivendo nel 1864, diceva che i comuni in Italia erano allora 7700 ma bisogna tener conto che i confini era diversi, e il territorio più ristretto). Nel 1921, i comuni erano 9.144, ridotti a 7310 nel 1931 (con un provvedimento del 1927 furono riuniti, aggregati o soppressi 2184 comuni). Nel 1947, dopo la caduta del fascismo, erano 7681; nel 1960, 8.032.

Le *dimensioni*, però, cambiano. Quasi il 90% dei comuni ha fino a 10 mila abitanti. Poco meno del 10% ha dai 10 mila ai 60 mila abitanti. L'1% ha un numero di abitanti superiore a 60 mila.

Il *personale* dipendente dai comuni, al 1979, era di 515.500 unità (a questi si affiancano 59.800 dipendenti regionali e 71.500 provinciali; per indicare tutta l'area del potere locale, bisogna menzionare i 96.000 addetti a servizi assistenziali e culturali, i 28.700 dipendenti di enti economici, i circa 150 mila dipendenti di municipalizzate e i circa 500 mila ospedalieri).

Molto significativi sono, altresì, i dati relativi agli *amministratori* degli enti locali. Essi sono, in totale, circa 150 mila (8 mila sindaci, quasi 40 mila assessori, circa 100 mila consiglieri). Di questi, il 48% appartiene alla Democrazia cristiana, il 21% al Partito comunista, il 15% al Partito socialista. Tra gli amministratori, è crescente il numero di coloro che sono pubblici dipendenti (15% nel 1965, 22% nel 1977), dei giovani (le persone con meno di 30 anni erano l'11% nel 1972 e sono il 21% nel 1977) e delle persone con titolo di studio (dal 1972 al 1977, i laureati passano dall'11% al 14%, le persone con licenza media superiore da 20% a 26% e le persone con licenza media inferiore da 13% a 17%). Ma il dato più significativo è il seguente: ben 110 mila dei 150 mila amministratori locali appartiene a comuni con meno di 5 mila abitanti.

Quanto all'occupazione, questa era di 726.256 unità nel 1977. Di questi, 512.763 dipendenti comunali, 137.478 dipendenti provinciali e 76.015 di altri enti locali. Essi, però, non sono distribuiti, nè crescono uniformemente. La densità maggiore, rispetto alla popolazione, si registra nel Nord, e, in particolare, nelle regioni Liguria, Emilia, Toscana e Umbria. In queste regioni si è registrato anche, negli anni 1959-1972, il maggior incremento degli occupati locali. La prevalenza di amministrazioni locali gestite da partiti di opposizione o il maggiore sviluppo civile di queste regioni sono due delle possibili cause di questo divario.

Le cifre finora raccolte indicano alcuni tratti importanti del potere locale: l'alto numero dei comuni di dimensioni minime e il conseguente « localismo » della dirigenza locale; la sostanziale stabilità del potere locale, il suo diseguale sviluppo. Queste conclusioni sono rafforzate da altri tre rilievi. La vetustà dell'*assetto giuridico* relativo ai comuni: l'ultima legge generale risale al 1934, ma riproduce elementi che vanno indietro fino al 1859 (naturalmente, abbondano leggi di settore, relative a singole specie di interventi comunali). In secondo luogo, la stabilità nel tempo del « taglio » *territoriale* dei comuni: le prime ricerche storigrafiche di geografia comunale mettono in luce l'assenza di rilevanti modificazioni di confine (con l'eccezione degli interventi compiuti nel 1927-1929). In terzo luogo, la circostanza che l'*ambiente politico* locale è organizzato su base comunale: se le strutture di base dei partiti « seguono » quelle comunali, ciò rafforza la struttura istituzionale ufficiale (si tenga presente, ad esempio, che gli stessi consigli regionali non vengono eletti su base regionale, ma in collegi elettorali di dimensione provinciale).

Un'altra caratteristica del potere locale in Italia è data dalla sua *uniformità*. Esso ha la stessa struttura e — sia pure solo sulla carta — le stesse funzioni, nonostante le diversità dimensionali (e le altre che vedremo più avanti). Le uniche differenze riguardano il sistema elettorale (al di sotto dei 5000 abitanti, non si vota col sistema proporzionale) e il numero dei consiglieri e membri di giunta (i comuni sono divisi in 7 classi per i primi e in 5 classi per i secondi; ad esempio, il numero dei consiglieri può andare da 15 a 80).

Passiamo, infine, a vedere che cosa contraddistingue i comuni italiani, nei loro *rapporti con lo Stato*. È da segnalare, in primo luogo, il regime di *indistinzione delle funzioni* esistenti nei rapporti tra lo Stato e gli enti locali (nonchè gli altri enti pubblici a carattere funzionale, sia nazionali, sia locali). Questa situazione deriva da un lungo processo storico che ha portato ad un intreccio di funzioni, nel quale solo la Costituzione ha stabilito un limite, determinando il « numero chiuso » delle *materie attri-*

buite alla potestà legislativa e alla potestà amministrativa delle regioni. Però, se si esclude l'ente regione, gli altri enti non solo non hanno una elencazione di materie ad essi garantite costituzionalmente, ma neppure una legge che disciplini in maniera generale l'area delle loro competenze.

In secondo luogo, il potere locale, è caratterizzato dalla *insufficienza «dei suoi mezzi finanziari»*. Naturalmente, bisogna distinguere tra una episodica insufficienza di finanziamenti, che non modifica l'assetto istituzionale dell'ente, e, invece, la situazione che si è venuta a creare nel potere locale in Italia, caratterizzata dalla scarsità dei mezzi finanziari come dato costante dell'azione dell'ente locale. Questa ha portato ad una limitazione determinante dell'autonomia politica degli enti locali e, in molti casi, anche ad un fenomeno di direzione degli enti locali da parte dello Stato, in quanto questa aveva il « potere della borsa ».

Infine, c'è la *diversità degli enti locali per zona e per funzioni*: al di sotto della uniformità legislativa, vi è una sostanziale differenziazione degli enti locali, che si può notare se si esaminano le spese per classi di enti locali, sulla base della loro popolazione. Ad esempio, si nota che, da una certa dimensione in su, le spese degli enti locali per i servizi pubblici di trasporto diventano assorbenti nei confronti delle altre spese. In altre parole, modificandosi le dimensioni dell'ente locale, non vi è semplicemente una modificazione quantitativa, ma si assiste anche a una modificazione qualitativa delle funzioni. Questo aspetto della differenziazione è stato anche posto in luce sotto il profilo organizzativo, notandosi che i rapporti interorganici nell'ente locale — specialmente nel comune — sono diversi se si tratti di ente di piccola, di medio o di grande dimensione. Nel primo caso, vi è un governo dominato dalla collegialità, nel secondo caso vi è una gestione «presidenziale»; nel terzo caso, l'organizzazione comunale non si differenzia da quella ministeriale.

Comunque, le funzioni dei comuni sono molto estese. Si possono, in sintesi, indicare: stato civile, servizi elettorali, statistica, polizia locale, prevenzione sanitaria, igiene, opere pubbliche, mercato all'ingrosso, fiere e mercati, opere pubbliche cittadine minori, servizi strumentali (edifici) della giustizia e della scuola e del culto, usi civici e demani comunali, interventi assistenziali minori, governo del territorio, edilizia e servizi pubblici locali (che rappresentano i settori maggiori di intervento comunale), alcune forme di assistenza sociale e sanitaria, attività culturali, commercio, promozione e gestione di attività ricreativa. È, però, da avvertire che le funzioni comunali sono in corso di cambiamento, poichè le regioni fanno ampio ricorso, per l'esercizio di propri compiti, agli uffici di enti locali.

Già da queste sommarie indicazioni dello stato del potere locale in Italia, emergono chiaramente alcuni elementi — di varia natura — intorno ai quali, come vedremo, si muovono le proposte di riforma: a) alto numero di comuni di piccole dimensioni; b) forte presenza, nei poteri locali, del principale partito di opposizione anche se esso è, però, sottorappresentato; c) « invecchiamento » delle strutture e delle norme, in contrasto con i mutamenti della dirigenza locale; d) conflitto centro-periferia, sotto il profilo delle funzioni e della finanza; e) contraddizione tra uniformità della disciplina e difformità delle situazioni reali.

2 - La questione locale nelle due fasi dell'ultimo ventennio (1960-70; 1970-80).

La questione comunale ha una lunga storia in Italia. In particolare, essa si affaccia con forza in almeno due periodi precedenti. Il *primo* è quello tra la fine del secolo scorso e l'inizio del fascismo. In quest'epoca si assiste all'accesso di socialisti e « popolari » al potere municipale e ad un suo forte sviluppo, specialmente nella direzione della municipalizzazione dei servizi pubblici. Non a caso Turati e Sturzo, gli uomini più in vista dei due movimenti, dedicano grande importanza e rilievo alla questione comunale. Il *secondo* è quello del dopoguerra, quando la reazione del centralismo fascista porta alle norme costituzionali sulle autonomie locali, al ripristino dell'elettività dei consigli comunali, ad un aumento — come abbiamo visto — del numero dei comuni.

Nel passato, però, il municipalismo ha significati diversi, che non possono essere qui analizzati: ad esempio, in Sturzo si presenta come antistatalismo e liberismo; in altri, come decentramento del potere statale; nei socialisti, alla fine del secolo scorso e all'inizio di questo, come legittimazione della partecipazione delle classi « inferiori » all'esercizio del potere, ecc. Limitando il discorso agli anni più recenti, con gli anni '60 ha inizio un nuovo, più intenso periodo. Due eventi lo aprono: l'accesso dei socialisti, tradizionalmente favorevoli alle autonomie, nel governo centrale (inizio del periodo del centro-sinistra) e il « disgelo costituzionale » (e cioè l'applicazione della Costituzione fino allora in parte inattuata, ciò che spinge anche alla attuazione delle norme costituzionali relative alle autonomie).

Nonostante queste premesse, però, il periodo 1960-1970 (*primo fase*) se è segnato da un rinnovato interesse per le autonomie, lo è, tuttavia, in senso centralistico. La preoccupazione dominante è quella della programmazione (del 1962 è la « nota aggiuntiva » La Malfa; del 1966 il

primo e finora unico piano quinquennale). Da questo punto di vista, viene considerata anche la riforma locale.

Il periodo 1970-1980 (*seconda fase*) inizia con il fallimento della programmazione e l'elezione dei consigli delle 15 regioni a statuto ordinario. Cambia, cioè, completamente il punto di vista della riforma locale, accentuandosi (oltre che complicandosi) il processo di riforma.

Si può, dunque, dire che l'ultimo ventennio è caratterizzato da un accelerato processo di riforma locale, che si svolge, però, in due diverse direzioni. Come vedremo, tuttavia, vi è una certa permanenza dei problemi, per cui la prima fase costituisce anche un lungo periodo di preparazione della seconda.

3 - La prima fase.

Per esaminare più da vicino le due fasi ora indicate, si dovrà tener conto, per l'una e per l'altra, sia delle modificazioni reali introdotte nell'amministrazione locale da leggi nazionali, sia delle modificazioni « spontanee » (e cioè assunte autonomamente dal potere locale), sia, infine, delle proposte e dei dibattiti che ebbero uno sbocco nel Parlamento.

Nella *prima fase*, possono registrarsi molte *leggi di settore che riguardano i poteri locali*.

Un *primo* gruppo di leggi è costituito da norme che utilizzano il potere locale come strumento di scelta di componenti di collegi deliberanti di enti diversi da quelli di provenienza, per lo più dello Stato. Il potere locale, quindi, è utilizzato come fonte di legittimazione e di rappresentatività dell'esercizio di funzioni di altri soggetti (in particolare, dello Stato). Il potere locale — si può dire, in breve — è così usato in funzione dello Stato. In questo senso, possono citarsi le leggi 13 luglio 1966, n. 615 sull'inquinamento atmosferico; 28 luglio 1967, n. 641 (e 17 febbraio 1968 n. 106) sull'edilizia scolastica e 12 febbraio 1968 n. 132 sugli enti ospedalieri.

Un *secondo* gruppo di leggi attribuisce ai comuni lo stesso ruolo, ma in altro modo: richiede agli enti locali di partecipare a procedure di programmazione, che, nella maggior parte dei casi, sono governate dal potere centrale e si concludono con provvedimenti di quest'ultimo. Possono citarsi le due leggi in materia urbanistica (del 1962 e del 1967) che vedremo più avanti, la legge del 29 dicembre 1969 n. 1042 sulle ferrovie metropolitane, nonché le tre leggi sull'inquinamento, sull'edilizia scolastica e sugli ospedali sopra ricordate.

Un *terzo* gruppo di leggi è quello che riguarda il territorio. Si tratta, in particolare, della l. n. 167 del 18 aprile 1962 (modificata e integrata con le leggi 21 luglio 1965 n. 904 e 22 nov. 1971 n. 865) per l'edilizia economica e popolare; della legge 14 febbraio 1963 n. 60, per le case per i lavoratori e della legge 6 agosto 1967 n. 765, detta legge urbanistica ponte. Caratteristica di queste leggi è di fissare, dal centro, criteri o regole procedurali che debbono essere osservate dai comuni nell'esercizio dei poteri urbanistici. Nella stessa direzione di muove la legge 26 giugno 1965 n. 717, per gli interventi nel mezzogiorno, che rinnova la Cassa del mezzogiorno e ne amplia le funzioni, legandole alla programmazione nazionale.

Se a questi gruppi di norme si aggiungono quelle che (come la legge 18 marzo 1968 n. 444, sulla scuola materna statale,) seguendo un'antica tradizione, accollano ai comuni vincoli e oneri finanziari, ci si rende conto che, nella legislazione statale, il comune è concepito in modo riduttivo: ad esso si danno nuovi compiti, ma in funzione di decisioni statali.

In questa stessa fase, però, si producono *modificazioni interne del potere locale*, di non scarsa importanza. Nel settembre 1960, a Bologna, vengono costituiti i primi *quartieri*. Altre città, per lo più del Nord, la seguiranno, fino a raggiungere il centinaio (tra cui 70 città capoluogo di provincia). I quartieri sono forme di decentramento, attuate sfruttando una vecchia norma degli anni '20, che prevedeva « aggiunti » del sindaco, per zone. Accanto all'aggiunto si costituiscono commissioni composte dal Consiglio comunale, con funzioni consultive, per zone (negli anni '70 una legge statale consentirà l'elezione diretta di quelli che verranno chiamati consigli di circoscrizione).

Oltre ai quartieri, si sperimenta l'articolazione dei consigli in commissioni consiliari nonché qualche processo di riorganizzazione interna dei comuni, specialmente nell'ambito dei servizi tecnici.

Tutti questi cambiamenti sono il segno del fatto che qualcosa si era mosso: era cominciato un processo di riordino, sia pure governato e dominato dal centro. Se ne ha una conferma se si passa alle proposte e ai dibattiti. Nel periodo 1961-1972, si possono contare circa 200 proposte di legge presentate in Parlamento. Tra queste, spiccano per completezza quella governativa (Senato, 1961, n. 1868) e quella comunista (Camera, 1964, n. 1599). La prima, in particolare, contiene, per la prima volta, un elenco, non rigido, delle materie attribuite ai comuni, attenua i controlli sugli stessi e facilita la formazione di consorzi di enti locali; rafforza i compiti di indirizzo del consiglio e quelli amministrativi della giunta;

riordina l'ordinamento finanziario e contabile, nonché la disciplina del personale comunale.

Se si escludono questi progetti di carattere generale (peraltro, come gli altri di cui si parlerà, inattuati), la prima fase è caratterizzata dal *dibattito* intorno a due temi. Il primo è costituito dall'assetto di vertice degli enti locali, per il quale si opposero due orientamenti, uno « presidenzialistico » (sindaco scelto con elezioni diretta e con maggiori poteri) e uno « assembleare » (maggiore collegialità della giunta e più poteri del consiglio). Il secondo è costituito dal problema del cosiddetto « ente intermedio », tra la regione e il comune, diretto ad attenuare le insufficienze delle limitate dimensioni della maggior parte degli enti locali. Il tema dell'ente intermedio tornerà nella fase successiva, ma in termini diversi. Basti dire che, fino agli anni '70, esso è concepito prevalentemente in funzione dello Stato. Si diceva, infatti, che la programmazione nazionale dovesse essere democratica. Essa doveva, quindi, assicurare la partecipazione degli organismi elettivi. Ma questi dovevano avere dimensioni sufficientemente ampie per non annegare la programmazione in un « iter » senza fine.

4 - Gli anni di passaggio e la seconda fase.

Tra la prima e la seconda fase, si collocano quattro leggi (1 giugno 1971, n. 291 e 22 ottobre 1971 n. 865 sulla casa, 11 giugno 1971 n. 425 sul commercio e 3 dicembre 1971, n. 1102 sulle comunità montane), che costituiscono la spartiacque tra i due decenni. Esse mirano più delle leggi precedenti ad ampliare l'area delle attribuzioni locali. Ma, elaborate ed emanate subito dopo l'elezione dei consigli regionali e prima che si sapesse che cosa sarebbe stata, in fatto, la regione, furono leggi incerte. Tant'è vero che, di esse, solo quelle sulla casa e sul commercio, possono dirsi attuate. Mentre le altre sono fallite nonostante il buon avvio (quella sulla montagna, ad esempio, ha portato all'istituzione di 353 comunità montane per lo più inattive, successivamente rifinanziate con la legge 23 marzo 1981, n. 93).

Eguale interessante solo per la cesura che rappresentano, sono gli « statuti » elaborati e adottati dai consigli regionali, come loro primo atto. Vi si trovano roboanti dichiarazioni relative all'autonomia dei comuni e alla delega ed essi delle funzioni comunali (l'art. 118 Cost. prevede che le regioni esercitano *normalmente* le funzioni amministrative delegandole agli enti locali). Queste dichiarazioni furono dettate dal conflitto, che venne subito a crearsi tra regioni e comuni: si pensi che il primo

compito che le regioni svolsero fu quello di controllo dei comuni fino allora esercitato dallo Stato.

Le regioni, dunque, complicarono, invece di semplificare, il quadro. Tanto più che ad esse vennero legate aspettative notevoli, come se avessero potuto risolvere tutti i problemi che si affacciavano. Va, però, aggiunto che, con l'istituzione delle regioni, tutto il potere locale si mette in movimento. Inizia ora un vero e proprio processo di riforma. Rimangono in vita — è vero — tendenze dell'epoca precedente (si pensi al ruolo minore del potere locale in leggi come quella n. 393 del 1975 sulle centrali elettronucleari, quella n. 319 del 1976 sull'inquinamento delle acque e quella n. 10 del 1977 sull'utilizzazione dei suoli). Ma diviene *prevalente* un altro indirizzo.

Se agli inizi degli anni '70 si poteva dire che i poteri locali erano quasi fermi, mentre quelli centrali erano soggetti a una legislazione in continuo cambiamento, nell'ultimo decennio la situazione, per il potere locale, è mutata. Si può dire che ogni aspetto del potere locale è in un *processo di cambiamento*. Bisogna, però, avvertire che, in primo luogo, questo processo non si è sempre completato; per cui, la riforma comunale è ancora un cantiere in corso. E che, in secondo luogo, questo processo, dopo l'istituzione delle regioni non è guidato solo dallo Stato, ma anche delle regioni.

Le *leggi di riforma comunale* della seconda fase hanno toccato — o si avviano a toccare — i seguenti aspetti dell'apparato locale: le funzioni, la struttura, la finanza, il personale, la contabilità e i controlli. Si cercherà ora di riassumere brevemente gli apporti e le tendenze per ciascuno di questi aspetti.

a) Nell'ultimo decennio, si è assistito a un'ampia *comunalizzazione di funzioni statali*. Il trasferimento dallo Stato ai comuni è avvenuto principalmente ad opera di una norma generale (DPR 24 luglio 1977 n. 616) e di un complesso di norme del settore sanitario, di cui più importanti sono la legge 12 febbraio 1968, n. 132 sugli ospedali e quella 23 dicembre 1978 n. 833, che ha istituito il Servizio Sanitario Nazionale.

Il decreto delegato del 1977 è quello con il quale è stato completato il trasferimento di funzioni statali alle regioni, iniziato nel 1972. Con esso sono state trasferite alle regioni funzioni riguardanti la polizia locale urbana e rurale, la beneficenza pubblica, l'assistenza sanitaria e ospedaliera, la istruzione artigiana e professionale, l'assistenza scolastica, i beni culturali, le fiere e i mercati, il turismo e l'industria alberghiera, l'artigianato, gli usi civici, l'edilizia residenziale e la tutela dell'ambiente

dall'inquinamento. Tuttavia, come in passato, ai comuni non sono state trasferite queste materie integralmente, ma solo in parte. Inoltre, su alcune di esse i comuni non possono esercitare le loro funzioni autonomamente, bensì d'intesa con altre autorità (in particolare, il prefetto o le regioni).

Quanto alla riforma sanitaria, essa ha previsto la istituzione — da parte delle regioni — di Unità sanitarie locali (sono 650, in via di costituzione), che sono strutture di comuni singoli o associati, comprendenti da un minimo di 50 mila a un massimo di 200 mila abitanti.

Accanto a queste generali, bisogna — però — anche ricordare norme di settore, che scaricano sugli enti locali, in modo disordinato, funzioni che sono o dovrebbero essere statali. Ad esempio, si pensi che, tra il settembre 1979 e il marzo 1980, il governo ha emanato quattro decreti-legge (con lo stesso contenuto) per il contenimento dei consumi di gasolio nelle abitazioni civili dei centri urbani (D.L. 14 settembre 1979, n. 438; D.L. 12 novembre 1979, n. 574; D.L. 11 gennaio 1980, n. 5; D.L. 17 marzo 1980, n. 80). L'ultimo decreto viene convertito con legge 16 maggio 1980, n. 178. Esso indica « standards » nazionali, integrabili e derogabili a livello locale per i consumi. Questo decreto ha le seguenti caratteristiche: di regola, le funzioni di controllo sugli impianti di riscaldamento sono attribuite agli enti locali; alla attribuzione di tali compiti non corrisponde il conferimento delle risorse finanziarie per farvi fronte concretamente; i compiti non sono attribuiti ai comuni o alle regioni, ma rispettivamente, al sindaco e ai presidenti delle giunte.

È sintomatico che il governo non affidi il nuovo compito all'amministrazione statale, verosimilmente perchè la ritiene non adeguata o attrezzata per intervenire in una situazione di emergenza e svolgere una attività amministrativa di tipo capillare. Inoltre — ed è questo l'aspetto più rilevante — vengono affidati agli enti locali compiti nuovi, senza dotarli delle risorse finanziarie necessarie a compiere tale attività. Si prevede, in altri termini, una azione da parte dell'amministrazione locale, senza che venga precisato come essa possa effettivamente essere realizzata.

In verità, nel decreto è anche detto che il comune può servirsi di organizzazioni a carattere nazionale operanti nel settore. L'unico ente in grado di eseguire tale compito sarebbe l'Associazione Nazionale Controllo della Combustione — ANCC, che aveva il controllo degli apparecchi a pressione. Ma essa è formalmente soppressa in seguito all'inclusione nell'all. B del D.P.R. 616 del 1977, tra gli enti da trasferire alle regioni, e funzioni e personale vanno conferiti, in parte, al servizio sanitario nazionale, previsto dalla legge n. 833 del 1978.

Inoltre, la attribuzione dei compiti di controllo direttamente al sindaco e al presidente della giunta regionale denota l'intento di riferirsi alle regioni e ai comuni non in quanto enti autonomi, ma in quanto delegatari di competenze dello Stato. In questo senso, il sindaco e il presidente della giunta regionale sono investiti dei compiti di controllo sui consumi dei combustibili in quanto rappresentanti del potere centrale.

Che ci si possa riferire al sindaco come rappresentante dell'amministrazione centrale — in quanto ufficiale del governo — è noto. Lo è meno per il presidente della giunta regionale. Anzi, il fatto che la norma in questione gliela conferisce sembra, tra l'altro, in contrasto con l'art. 117 Cost., che attribuisce la titolarità esclusiva del potere di organizzazione alla regione stessa. In altri termini, una legge dello Stato può attribuire all'ente-regione il compito di svolgere determinate attività, ma non può stabilire quale organo — al suo interno — debba compierle.

Il quadro è completato da un ulteriore decreto legge, relativo all'anno successivo: il D.L. 31 gennaio 1981, n. 12, convertito con legge 1 aprile 1981, n. 105. Esso prevede che la responsabilità del controllo sul consumo di combustibile debba essere attribuita al gestore dell'impianto di riscaldamento. È chiara qui la tendenza del potere pubblico a liberarsi di un suo compito, affidandolo ad altri: le funzioni dell'amministrazione centrale slittano progressivamente dal livello statale a quello degli enti locali, per arrivare al privato.

b) Quanto alle *strutture*, nell'ultimo decennio si è assistito allo sviluppo di organismi di dimensioni inferiori e superiori ai comuni: i primi sono chiamati circoscrizioni (o quartieri), i secondi comprensori.

L'8 aprile 1976 viene emanata la legge statale numero 278 — già menzionata — che disciplina le circoscrizioni. Secondo tale legge, i comuni possono deliberare di dividere il proprio territorio in circoscrizioni. Queste sono rette da un consiglio circoscrizionale, eletto direttamente dalla popolazione, nel caso che il comune dia alla circoscrizione poteri deliberativi, oppure eletto dal consiglio comunale, se la circoscrizione ha solo poteri consultivi. Il consiglio circoscrizionale ha un presidente, che lo dirige e rappresenta. I compiti deliberativi riguardano i lavori pubblici, i servizi comunali, l'assistenza, la cultura, lo sport, la sanità. Quelli consultivi il bilancio comunale, i piani urbanistici, i criteri di realizzazione e gestione dei servizi pubblici.

A differenza dalle circoscrizioni, i comprensori (che sono circa 300; ad essi possono essere assimilati in parte i 13 circondari esistenti) sono stati creati dalle regioni per la pianificazione del territorio e sono retti

da leggi regionali, emanate per lo più prima; nel 1975-'76. Anche per questo motivo, non esiste un tipo omogeneo di comprensorio. Si passa da comprensori per aree piccole (Veneto), a comprensori per aree vaste (Piemonte): i primi per gestire servizi intercomunali, i secondi chiamati ad attività di programmazione economica e territoriale. In alcune regioni (Emilia Romagna) ai compiti di programmazione si accompagnano funzioni amministrative di gestione. Ma la distinzione principale, in ordine alle funzioni, è tra comprensori prevalentemente settoriali (Umbria, Trento, Friuli Venezia Giulia) e comprensori detti « a fini generali ». Anche a natura giuridica varia. In alcuni casi si tratta di un organo regionale con rappresentanza degli enti locali e dotato di una quasi personalità giuridica. In altri casi, invece, si tratta di consorzi di comuni.

I comprensori vivono, comunque, in una situazione di incertezza e soltanto in qualche caso si sono affermati come poteri locali. Secondo alcuni, essi sarebbero già in declino. Comunque, il tema del comprensorio ha spesso offuscato quello dell'associazione locale (consorzi di comuni) che è, invece, importante, perchè si riferisce ad una realtà in sviluppo.

c) Più complessa la situazione della *finanza*. Questa è stata oggetto di un complesso di norme, contenenti sia principi e criteri permanenti, sia disposizioni valide solo per l'anno al quale si riferivano. Si tratta dei seguenti atti: decreto legge 17 gennaio 1977 n. 2, convertito in legge 17 gennaio 1977 n. 62 (detto, dal nome del ministro del tesoro dell'epoca, decreto Stammati uno); d.l. 29 dicembre 1977 n. 946 conv. in l. 27 febbraio 1978 n. 43 (Stammati due); d.l. 10 novembre 1978, n. 702, conv. in l. 8 gennaio 1979 numero 3 (Pandolfi uno); l. 21 dicembre 1978 numero 843 (cosiddetta legge finanziaria); d. l. 30 dicembre 1979 n. 662 (detto Pandolfi due) poi rinnovato con il d. l. 7 maggio 1980 n. 153, conv. in l. 7 luglio 1980 n. 299 e il d.l. 28 febbraio 1981 n. 38, conv. in l. 23 aprile 1981 n. 153.

Con tutti questi provvedimenti, la finanza comunale è stata integralmente modificata. Si ricorda che, prima del 1977, la finanza locale godeva già di pochissimi tributi propri (sui cani, sulle affissioni, per lo smaltimento di rifiuti solidi, sulla pubblicità, per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, ecc.), per l'accentramento delle entrate operato dalla riforma tributaria del 1971. Questo aspetto è rimasto immutato (è stato solo introdotto il principio della partecipazione dei comuni all'accertamento tributario, accentuando, però, anche in questo modo, i compiti dei comuni di collaborazione con lo Stato).

È mutato profondamente, invece, l'altro, costituito dal ricorso costante dei comuni agli istituti di credito, che aveva portato i comuni italiani a una gravissima situazione debitoria.

Il complesso di leggi prima ricordate, ha, in primo luogo, « consolidato » i debiti a breve termine. Questi sono stati trasformati in finanziamenti a lungo termine con la Cassa Depositi e Prestiti, alla quale è, poi, subentrato direttamente il Tesoro.

Dopo questa prima operazione, sono stati stabiliti alcuni principi di gestione finanziaria per i comuni: pareggio del bilancio; limitazione dell'espansione delle spese correnti con il blocco (peraltro non rigido) delle assunzioni di nuovo personale e con la determinazione annua di un limite massimo all'espansione di tali spese; divieto di assumere mutui se non per spese di investimento e di ricorrere al sistema bancario; autorizzazione ad aumentare, anno per anno, le imposte locali (che peraltro, forniscono un gettito irrisorio) e le tariffe dei servizi pubblici.

Come è comprensibile, la terza parte di questa operazione finanziaria molto complessa, dopo il risanamento e, poi, il contenimento della spesa locale, è l'accollo della spesa allo Stato. Non è, però, mancata anche un ulteriore passo, costituito dall'obbligo, per i comuni, di deliberare « piani generali di riorganizzazione », diretti a valutare i compiti, l'organizzazione e il personale disponibili e, infine, i nuovi organici del personale necessario.

d) Una delle leggi menzionate (27 febbraio 1978 n. 43), ha introdotto per il *personale*, la contrattazione sindacale. Già da prima le condizioni retributive dei dipendenti comunali erano deliberate in sede locale seguendo accordi presi, a livello nazionale, tra i sindacati dei dipendenti, l'associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI) e il Ministero dell'interno. Ora, però, questa contrattazione ha avuto un riconoscimento e una disciplina. L'art. 6 della legge citata prevede che il trattamento giuridico ed economico del personale comunale viene determinato in conformità ai principi, ai criteri e ai livelli retributivi risultanti da accordi nazionali a scadenza triennale. L'accordo è stipulato tra l'ANCI e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su scala nazionale dei lavoratori dipendenti. Esso è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, da adottare entro 60 giorni dalla sottoscrizione dell'accordo. Un primo accordo è stato approvato con D.P.R. 1 giugno 1979 n. 191 e modificato con D.P.R. 7 novembre 1979 n. 810. Esso ha incontrato, però, notevoli difficoltà di attuazione.

e) La riforma (parziale) della *contabilità* comunale discende dalla legge 5 agosto 1978, n. 468, che ha profondamente cambiato il sistema dei bilanci statali e i rapporti governo Parlamento nel controllo della spesa pubblica. Le prescrizioni di tale legge relative ai comuni hanno trovato applicazione col D.P.R. 19 giugno 1979 n. 421, seguito dalla circolare del Min. dell'Interno F.L. 7/79 del 17 ottobre 1979.

La legge di riforma della finanza statale aveva previsto la « normalizzazione » dei conti di tutti gli enti pubblici, il loro coordinamento e il « consolidamento », per ottenere i conti del « settore pubblico allargato » (Stato, regioni, comuni, province, ecc.). Il D.P.R. n. 421 del 1979 prevede che i comuni con più di 20 mila abitanti preparino a partire dal 1981 un bilancio pluriennale (da tre a cinque anni), da aggiornare anno per anno. Il bilancio pluriennale costituisce il quadro delle risorse che si prevede di impiegare nel periodo di riferimento ed individua il ricorso al mercato finanziario per le spese di investimento per ciascuno degli anni considerati.

È poi disposto che il bilancio annuale sia redatto sia in termini di competenza che di cassa, che la gestione finanziaria sia unica, col divieto di gestioni fuori bilancio, come debbono essere classificate le entrate e le spese, come deve essere formulato il capitolo, ecc.

f) Il *controllo* sui comuni è cambiato con l'istituzione delle regioni. Esso era prima svolto dallo Stato, a mezzo delle prefetture. Ma la Costituzione del 1948 (articolo 130) già prevedeva che « un organo della regione, costituito nei modi stabiliti dalla legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge, può essere esercitato il controllo di merito nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione ». La legge 10 febbraio 1953, n. 62, modificata dalla legge 16 maggio 1970, n. 218, agli articoli 55 e 56 prevede la composizione del Comitato regionale di controllo con tre esperti eletti dal consiglio regionale, un membro nominato dal Commissario del governo presso la regione e un giudice del tribunale amministrativo regionale (nelle sezioni decentrate del Comitato, al posto di questo ultimo c'è il funzionario di grado più elevato dell'amministrazione provinciale).

Passate in rassegna le novità introdotte dalla legislazione nella seconda fase vediamo qual'è la situazione al 1980 e quali sono le tendenze,

Come s'è notato, *innanzitutto*, c'è un forte contrasto tra le novità legislative, che si muovono per settore e in modo incrementale, e le

proposte, che ambiscono ad una riforma generale. Ciò non vuol dire che le novità legislative siano poco importanti, ma serve solo a sottolineare la differenza tra i due orientamenti.

Si sarà notato, *in secondo luogo*, che il processo, dopo il 1970 (e specialmente a partire dal 1975, quando le regioni divengono concreta realtà operativa) appare accelerato, rispetto agli anni precedenti. Il funzionamento delle regioni — si può dire — mette in moto tutta la realtà locale. I controlli vengono trasferiti dallo Stato alle regioni. Si fa ampio ricorso, da parte delle regioni, all'utilizzazione di uffici dei comuni per svolgere compiti regionali. Questo è uno strumento previsto dalla Costituzione (art. 118), accanto a quello della delega delle funzioni regionali agli enti locali. Questa utilizzazione, da una parte, è nella tradizione (lo Stato prima, la regione poi, utilizzano l'ente locale come terminale periferico del potere pubblico, « scaricando » su di esso parti di funzioni o compiti particolari); dall'altra, è imposta dalla debolezza istituzionale delle regioni (queste dispongono del 2% del personale pubblico per gestire l'11,50% della spesa pubblica complessiva). Vengono, infine, costituiti i comprensori, di cui si è già parlato. Come già rilevato, nel 1970, nel processo di riforma entra come attore, la regione, accanto allo Stato. E ciò comporta un cambiamento di punto di vista: alle riforme generali, valide per tutto il territorio, si sostituiscono quelle per zone e regioni limitate.

Ciò non impedisce, naturalmente, che si continui, in sede nazionale, a tentare una *riforma generale* del potere locale. Solo che questa, dovendo prendere atto dei mutamenti settoriali, tende ad essere sempre più a maglie larghe. Fino a giungere, in più casi, a proposte di indirizzo o programmatiche, per lo più inutili, perchè non cambiano niente. Molte sono le proposte di legge dei vari partiti per la « riforma delle autonomie ». Nell'8ª legislatura repubblicana, sono state presentate, al Senato, proposte dalla D.C. (n. 19), dal PCI (n. 177), dal PSI (nn. 206, 207), dal PRI (n. 318) e recentemente dal PLI. Nelle ultime settimane del 1979, tra i principali partiti è stato raggiunto un accordo su un testo unificato, che, però, non appare molto soddisfacente. Esso contiene proposte di norme di principio e scarsamente innovative sulle funzioni comunali, sulla delega di funzioni regionali ai comuni, sui servizi pubblici locali e sulla finanza locale. Di maggior interesse tre altri gruppi di proposte. Queste sulla collaborazione tra comuni, che prevedono intese, convenzioni, associazioni volontarie e associazioni obbligatorie, nonché, nelle aree metropolitane, « province metropolitane » che assorbono alcune funzioni comunali, ma si dividono, a loro volta, in « municipalità ». Un

secondo gruppo di proposte attribuisce ai comuni una potestà statutaria e regolamentare che li mette in grado di autorganizzarsi. Infine, si propone di riformare la composizione dei Comitati regionali di controllo (ai quali si farà un cenno più avanti), mutandone la composizione e i modi di esercizio dei poteri.

I punti principali di accordo (e di disaccordo) tra i partiti possono riassumersi nel modo seguente. Tutti sono d'accordo sulla necessità di un «ente intermedio» tra regione e comune. Tutti ritengono che esso debba avere principalmente compiti di programmazione, che sia ad elezione popolare diretta (e non composto di rappresentanti dei comuni), che sia, infine, un ente «di area vasta», e chiamato, in particolare, sull'esempio della «grande Londra» a risolvere il problema delle aree metropolitane. Le divergenze riguardano, in primo luogo, l'attribuzione di funzioni amministrative dirette: la democrazia cristiana è favorevole, il partito comunista, no. In secondo luogo, l'utilizzazione, a questo fine, delle attuali province. Queste, naturalmente, diverrebbero tutt'altra cosa da quello che sono oggi (si parla, infatti, di provincia-comprensorio).

Molte altre proposte si affacciano (la confederazione dei servizi pubblici degli enti locali si muove per una riforma dei servizi locali municipalizzati; si affaccia la proposta di sperimentare, per le aree metropolitane del Sud, Napoli e Palermo, forme di enti metropolitani, collegati agli organismi di intervento straordinario per il Sud); altre sperimentazioni vengono compiute all'interno degli enti locali (si pensi ai piani di riorganizzazione dei comuni, previsti, come ricordato, da una recente legge). Ma è opportuno, principalmente, tentare di individuare le *tendenze di fondo della legislazione della seconda fase*.

Una tendenza mira ad arricchire il potere locale. L'ampio numero di nuove funzioni, la proposta di rendere meno pesanti i controlli e di dare potestà di autorizzazione ai comuni, il moltiplicarsi di livelli di governo locale (subcomunali e sovracomunali) sono segni non equivoci di un allargamento dell'area comunale di funzioni e di poteri. È vero che tutto ciò avviene in modo non lineare. Che riforme settoriali (ad esempio sanità) si accompagnano a riforme generali. Che spesso il trasferimento di funzioni appare un accolto o uno scarico, sui comuni, di compiti che gli uffici decentrati statali non riescono a svolgere. Per cui, questo rafforzamento del potere locale è corrispettivo alla crisi degli uffici statali decentrati. Ma non si può negare che, nell'insieme, il potere locale dal decennio trascorso si è, per questo verso, arricchito.

La legislazione finanziaria, sul personale e contabile appare, invece, di segno opposto. Per la prima, in particolare, si è detto che si è di

fronte a una compressione della potenzialità amministrativa degli enti locali. In una loro riduzione in enti amministrativi a economia controllata. Questa legislazione, chiamata di «polizia finanziaria», è certamente di segno opposto alla prima. Quanto quella muove nella direzione del decentramento, tanto questa è diretta verso l'accentramento.

Per comprendere questo moto apparentemente contraddittorio occorre ricordare che esso non è nuovo. Lo stesso è accaduto agli inizi degli anni '70, con le regioni. Mentre esse venivano istituite (1970) e si trasferivano loro le funzioni statali (1972), veniva approvata la riforma tributaria (1971), che accentrava nelle mani dello Stato tutte le entrate.

L'interpretazione che sembra potersi dare a queste due vicende parallele, apparentemente in contrasto, è la seguente: con gli inizi degli anni '70 la classe politica italiana sceglie la strada del decentramento. Ve l'hanno condotta il riconoscimento del peso eccessivo dei poteri del governo centrale, una cultura che da oltre cent'anni lamentava l'eccessivo accentramento, oltre a considerazioni di minor rilevanza amministrativa, ma di maggior peso politico (ad esempio, la possibilità di ammettere a una fascia di governi, quelli regionali, forze politiche escluse dal governo nazionale). Tutte queste considerazioni non avevano, però, trasformato la dirigenza politica in una dirigenza autenticamente e completamente favorevole al decentramento. Vi si opponevano diverse circostanze. Principali due: il carattere fortemente accentrato dei partiti e della politica in Italia; la preoccupazione per il «dualismo» economico Nord-Sud, che ha sempre spinto a interventi centrali destinati a ridurre le distanze tra Nord e Sud. Di qui, la esigenza di *interventi compensativi e contestuali* al decentramento: se si decentrava il potere di spesa, si accentrava quello di entrata, assicurando al governo centrale un «droit de regard» su tutti il sistema pubblico, anche quello autonomo. A ben riflettere, una dirigenza politica centrale che cercasse di compensare il decentramento dei compiti, non poteva fare migliore scelta che quella di «ritenere» il potere della borsa, l'unico che le consentisse una presenza invisibile e pervasiva.

Molte cose, così facendo, non sono andate nel modo giusto: ad esempio, la politica finanziaria rispetto ai poteri locali ha condotto a sproporzioni notevoli, perchè il contenimento e le autorizzazioni di incremento della spesa si sono fondate, per ragioni facilmente intuibili, sulla «spesa storica», e cioè sulla situazione precedente, che era a sua volta fortemente squilibrata a sfavore dei comuni del Sud. Altre difficoltà si affacciano per il futuro: i rappresentanti regionali e locali chiedono ai loro elettori voti, ma non imposte; debbono, invece, chiedere entrate

allo Stato. Si crea così una sorta di circolo vizioso di « irresponsabilità » sia degli elettori che degli amministratori regionali e locali. Mentre si scaricano, ancora una volta, sullo Stato tensioni e conflitti che esso voleva evitare. È per questo che da più parti si propone di dare autonomia tributaria più ampia ai comuni. La discussione sulla proposta è in corso.

VIII — LA DINAMICA DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO

1. — Premessa.

Si sono illustrate, nei capitoli precedenti, le singole componenti del sistema amministrativo (funzioni, organizzazione, personale, finanza, procedure); si è, poi, descritta la situazione dei rapporti tra centro e periferia e del potere locale. Finora, dunque, ci si è limitati all'analisi statica del sistema. Le sue caratteristiche sono determinate però anche dagli equilibri che si creano tra le sue componenti e tra queste e l'ambiente esterno. È quindi necessario passare ora ad esaminare la dinamica del sistema.

Il numero delle variabili da tener presente rende, però, assai arduo lo studio e la trattazione sistematica di questo argomento. Si procederà, dunque, analizzando due situazioni emblematiche che mettono in luce l'interazione degli elementi dell'amministrazione e le reazioni dell'amministrazione ai mutamenti del sistema politico.

2. — L'interazione dei vari elementi del sistema: il « circolo vizioso burocratico ».

In un sistema amministrativo razionalmente organizzato strutture, personale, finanza e procedure sono « funzioni delle funzioni ». Ciò significa che —al variare degli obiettivi della pubblica amministrazione— variano, in misura proporzionale, le altre parti. Molti indizi fanno ritenere che, nel sistema amministrativo italiano, gli elementi del sistema amministrativo non si collocano in questa sequenza.

L'irrazionalità della distribuzione delle risorse rispetto alle funzioni è stata posta in luce specialmente per quanto riguarda il personale. In particolare, la « Nota sulla situazione del personale e sullo stato della amministrazione finanziaria » (1) e il « Libro bianco sulla gestione del personale insegnante » (2) hanno mostrato che la dotazione di perso-

(1) Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1975.

(2) Quaderni di studi e ricerche Ufficio Studi e programmazione, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1976.

nale degli uffici operanti nel Centro e nel Sud è sproporzionata rispetto alle funzioni che essi debbono svolgere. E che negli uffici del Nord, con maggior carico di lavoro (più alto numero di studenti, maggior ricchezza tassabile), c'è meno personale, mentre nel Centro e nel Sud accade l'opposto. Si è giunti ad estremi di classi con un insegnante per allievo in alcune zone, mentre in altre l'alto numero di allievi costringe a fare più turni giornalieri. Tutto ciò è dovuto, secondo le relazioni indicate e la « Relazione sullo stato della pubblica amministrazione » relativa al 1973, alla origine meridionale dei dipendenti pubblici e alle difficoltà da essi fraposte al trasferimento in parti diverse d'Italia.

Il punto è, dunque, importante. E, come vedremo, connesso ad altri aspetti dell'ordinamento amministrativo. Per cui va esaminato più attentamente.

Per un'analisi accurata del problema, conviene esaminare il variare nel tempo di funzioni, organizzazione e personale di alcuni ministeri.

Il Ministero dei lavori pubblici, aveva nel 1900, 5 direzioni generali e 12 divisioni; queste erano, nel 1980, rispettivamente, 5 e più di 20. Lo stesso ministero aveva, nel 1910, 3270 dipendenti; questi diventano 5382 nel 1980.

Il Ministero dell'interno aveva, nel 1900, 4 direzioni generali e 17 divisioni; le prime, nel 1980, diventano 6 (ad esse vanno aggiunti 5 uffici centrali) e le seconde oltre 80. Lo stesso ministero aveva, nel 1910, 24.148 dipendenti, che diventano 95.918 nel 1980.

Nel periodo considerato, dunque, il Ministero dei lavori pubblici raddoppia il numero degli addetti; mentre quello dell'interno lo quadruplica. Il numero complessivo delle direzioni generali e delle divisioni raddoppia nel Ministero dei lavori pubblici ed è quasi cinque volte maggiore nel Ministero dell'interno.

Come si vede, i due ministeri hanno avuto un forte aumento, sia del personale, sia delle strutture organizzative, cui non corrisponde, però, un aumento delle funzioni. Al contrario — benchè una stima quantitativa sia estremamente difficile — si può ritenere che le funzioni attribuite ai due ministeri siano, nel complesso, diminuite. Per quanto riguarda il Ministero dell'interno, basti ricordare il fatto che esso ha perduto, in tempi successivi, le competenze in materie di sanità, di controllo sugli enti locali, di controllo sulle industrie, l'assistenza e beneficenza, la gestione degli istituti di prevenzione e pena ed altre competenze ancora. Per il Ministero dei lavori pubblici, è sufficiente ricordare che esso — in seguito alla regionalizzazione — ha perduto le competenze in materia

di opere pubbliche di interesse regionale, di urbanistica, di edilizia, ecc. Naturalmente, va osservato che la diminuzione del numero delle competenze non produce automaticamente la diminuzione dell'ampiezza delle stesse. È evidente, ad esempio, che le funzioni di ordine pubblico hanno assunto, negli ultimi anni, dimensioni sconosciute in tempi meno recenti, e che — quindi — è stato necessario rafforzare (con aumento di personale e adeguamento delle strutture) tale funzione.

Tuttavia, ciò non toglie che vi sia stata — tanto per l'interno quanto per i lavori pubblici — una diminuzione delle funzioni, cui corrisponde, invece, un aumento del personale e delle strutture organizzative. In altri termini, nonostante diminuiscano i compiti, aumentano non solo il personale, ma anche gli uffici.

Queste vicende possono essere spiegate tenendo presente il « circolo vizioso burocratico » originato dal sistema di norme che regolano la progressione in carriera dei dipendenti pubblici. Questa, com'è noto, è basata sulla regola del « ruolo chiuso ». Tale regola ha subito — come si è notato nel secondo capitolo — una eccezione generale tra il 1919 e il 1923 ed alcune eccezioni parziali successivamente (progressione a ruolo aperto per gli ispettori generali, prevista dalla legge Pitzalis, 19 ottobre 1959 n. 928, e dei consiglieri a direttori di sezione).

Con il ruolo chiuso, per i dipendenti non vi sono miglioramenti economici disgiunti dalla progressione in carriera: l'unica possibilità di ottenere miglioramenti economici, è quella di salire di grado. Ma ciò è possibile solo se vi sono posti disponibili nei ruoli immediatamente superiori. Di conseguenza, i dipendenti pubblici esercitano una forte pressione affinché gli uffici aumentino di numero, creando, così, un numero più ampio di posti, permettendo carriere più rapide e, quindi, miglioramenti retributivi.

La proliferazione degli uffici produce, però, la parcellizzazione del lavoro amministrativo perchè nuove divisioni si istituiscono, di regola, dividendo le funzioni delle divisioni precedenti, per partenogenesi. L'impiegato è costretto a svolgere compiti sempre più limitati, fino a perdere di vista le finalità della sua attività. Ciò determina una « demotivazione » nei confronti del lavoro, che si ripercuote sulla qualità dello stesso.

Da quanto detto si possono trarre quattro conclusioni. In primo luogo, luogo, la sequenza aumento dei posti — progressione in carriera — progressione economica, innescata dagli stessi dipendenti per ottenere vantaggi retributivi, si risolve, alla lunga, in uno svantaggio per i dipendenti pubblici e determina, altresì, lo scadimento del prodotto amministrativo.

In secondo luogo, la sequenza descritta ha un effetto ulteriore sul compito dei dirigenti, che, con la parcellizzazione del loro lavoro, accettano il ruolo di esperti, più che di amministratori. Essi lasciano così al personale politico il compito di direzione. Ma, quando i ministri non riescono a svolgere tale compito, esso rimane latente. Di qui una delle cause di crisi amministrativa.

In terzo luogo, la pubblica amministrazione si configura sempre più come una struttura « ad alveare », in cui predomina la frantumazione del lavoro e delle mansioni e sono frequenti disfunzioni e mancanza di coordinamento.

In quarto luogo, non sono le funzioni dell'amministrazione a determinare le strutture organizzative e il personale necessario, ma questi ultimi a modellare il disegno organizzativo.

3. — Impulso legislativo, resistenze e fuga dall'amministrazione statale, suo declino.

Come reagisce il sistema amministrativo (o, meglio, l'amministrazione statale in senso stretto) agli stimoli che gli provengono dal Parlamento, e, quindi, attraverso il Parlamento, dal sistema sociale?

Gli studi qualitativi su questo argomento pongono in luce la frequente disattuazione di leggi e di altri atti normativi. Un'analisi quantitativa non può svolgersi se non sulla spesa, valutando la misura della attuazione dei programmi governativi: si assume che essi siano o programmi di spesa o comunque coinvolgono una spesa. Si esamina la seguente tabella:

	Percentuale dei pagamenti in conto competenza sulle previsioni definitive	Percentuale dei pagamenti in conto competenze per spese in conto capitale sulle previsioni definitive
inizi del secolo	86	52
secondo decennio	61	35
anni '30	81	66
anni '60	72	52
fine anni '70	76	58

Da questa tabella si nota che la misura dell'attuazione amministrativa dei programmi legislativi, nel secondo dopoguerra, tende ad attestarsi

a livelli più bassi della fasi (ma non di tutte) precedenti e che in due periodi, in particolare, l'attuazione amministrativa diverge dai programmi parlamentari: intorno alla prima guerra mondiale e negli anni '60.

È vero che l'aumento della spesa autorizzata aumenta le difficoltà di attuazione, per i « tempi tecnici » necessari. Ma è vero, altresì, che il personale amministrativo aumenta a sua volta. Bisogna, quindi, cercare un fattore esterno alle dimensioni dell'input come causa predominante del fenomeno rilevato. Non essendovi state, in questo periodo, rilevanti modificazioni dell'assetto della spesa (variabile dipendente dal Parlamento), per la perdurante applicazione, ai fini della disciplina delle procedure di spesa, della legge Cambrey-Digny, poi recepita, per questo aspetto, dalla normativa De Stefani del 1923, la causa del fenomeno va cercata nell'amministrazione stessa e, in particolare, nel distacco tra amministrazione e politica, nel ruolo negativo dell'amministrazione.

Altri due indizi importanti illustrano il rapporto impulso legislativo-resistenze dell'amministrazione. La inadeguatezza della pubblica amministrazione rispetto alle esigenze di governo dell'economia: la panopia di strumenti previsti dal Parlamento per la direzione economica costituisce una riserva di grande importanza, la cui utilizzabilità effettiva, tuttavia, è fortemente limitata dall'amministrazione. Basti dire che tutti gli aspetti dell'attività imprenditoriale sono sottoposti a controlli pubblici: costituzione dell'impresa, localizzazione degli impianti, finanziamento (aumenti di capitale ed emissioni di obbligazioni), prezzi, rapporti e condizioni di lavoro. Tuttavia, questi strumenti o non funzionano o funzionano episodicamente. Basti ricordare che una legge del 1967 prevede il controllo, da parte del Ministero del bilancio, degli investimenti, da attuarsi con la denuncia, da parte degli interessati, dei programmi di investimento di dimensioni medio-grandi. Tuttavia, solo metà degli investimenti è stata sottoposta a controllo; per l'altra metà, la norma non ha trovato attuazione, né l'ufficio competente — scarsamente attrezzato — è riuscito a por rimedio alla situazione.

L'ultimo indizio si riferisce ad un altro campo, quello della protezione dagli inquinamenti. In proposito, in Italia, rispetto ad altri paesi, si nota una netta prevalenza del Parlamento nel determinare gli « standards »: questi sono per lo più fissati direttamente con legge. Si registra, però, d'altro canto, un forte divario tra gli « standards » parlamentari e la loro attuazione. Ad esempio, le maggiori scadenze fissate dalla legge n. 319 del 1976 (cosiddetta legge Merli) non sono state rispettate. Alto, quindi, è il grado di ipocrisia del processo di decisione, portato, più spesso che in altri paesi, al Parlamento, ma più frequentemente disatteso.

3.1 — La fuga dall'amministrazione statale: enti satelliti e privatizzazione di funzioni pubbliche

Se l'amministrazione non risponde agli impulsi legislativi è giocoforza, per il Parlamento, aggirarla. Ciò viene fatto in vario modo: in primo luogo, istituendo enti e società, controllati dal governo, fuori dall'amministrazione; in secondo luogo, privatizzando funzioni pubbliche.

Per quanto riguarda gli *enti* — tema già trattato e sul quale si dovrà tornare —, si possono distinguere due specie. Enti pubblici che svolgono funzioni proprie della amministrazione statale (ad esempio, l'Istituto per il commercio con l'estero, che svolge le funzioni di promozione proprie dell'omonimo ministero; la Banca d'Italia, in quanto attributaria del compito della vigilanza creditizia già proprio di un ufficio del Ministero del tesoro; la Commissione per la società e la borsa — anche se la sua figura giuridica è incerta — che svolge funzioni — in parte — già proprie del Ministero del tesoro; la Cassa per il mezzogiorno, che svolge un ampio numero di funzioni — prima finanziamento agricolo e opere pubbliche; poi finanziamento industriale — che in altre parti d'Italia sono svolte da amministrazioni statali) ed enti pubblici con funzioni ausiliarie a quelle del ministero da cui dipendono (si pensi all'Istituto di studi per la programmazione economica rispetto al Ministero del bilancio e della programmazione economica; all'Istituto nazionale di economia agraria rispetto al Ministero dell'agricoltura e foreste; all'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori — ISFOL rispetto al Ministero del lavoro; all'Istituto superiore di sanità e all'Istituto superiore di prevenzione e sicurezza del lavoro; a questi casi, per analogia, vanno aggiunti quelli della Società generale di Informatica, privata, ma con partecipazione statale, che gestisce una parte del sistema informativo del Ministero delle finanze, e della Italsiel, che gestisce i sistemi informativi della Ragioneria generale e della Corte dei Conti).

In altri casi, l'amministrazione, più semplicemente, scarica su *privati* funzioni o parti di funzioni che spetterebbe ad essa di svolgere. Il fenomeno è particolarmente vistoso in tre settori chiave: entrate, spese e opere pubbliche.

Nel settore *fiscale*, lasciando da parte gli esempi precedenti di appalto dell'esazione di imposte, si può dire che la riforma fiscale del 1971 ha prodotto una notevole pubblicazione di risorse private, portando la pressione fiscale a livelli europei, mentre ha operato — per necessità — una notevole privatizzazione degli strumenti di raccolta. Basti dire che, per i lavoratori dipendenti, è il datore di lavoro che provvede, in qualità

di sostituto d'imposta, ai versamenti, sollevando di fatto, per una parte almeno, il Ministero delle finanze dall'onere dell'accertamento. Inoltre, l'imposta sulle persone fisiche, quella sulle persone giuridiche, quella sul valore aggiunto, si pagano con autocertificazione, specialmente mediante istituti di credito. Questi ultimi, infine, svolgono compiti minuti, ma importanti, di ausilio. Sì che può dirsi che il prelievo — e cioè il « prodotto » dell'amministrazione finanziaria — non è in funzione della sua attività, perché le entrate pervengono al Ministero delle finanze grazie ad una serie di ingegnosi meccanismi che prescindono dalla sua azione.

Per quanto riguarda la *spesa*, va segnalato, oltre al fenomeno dei trasferimenti ad enti, già rilevato, quello della straordinaria crescita del credito agevolato. Questo costituisce il 20 % degli incentivi sulla formazione lorda di capitale fisso (nel Regno Unito è il 10%; in Germania e Francia, il 2%). Mentre in altri paesi l'affermazione e la crescita — a partire dagli anni '30 — dello Stato finanziatore è avvenuta con l'espansione della spesa pubblica diretta, in Italia, il fenomeno si è realizzato fuori dell'amministrazione statale, facendo ricorso alle banche, e sviluppando il credito a medio e lungo termine agevolato con interventi del Tesoro. In tal modo, l'istruttoria, gli accertamenti che questa comporta e spesso la decisione sono affidati a istituti bancari. Anche le residue funzioni statali si svolgono con tante difficoltà da richiedere l'ausilio degli istituti di credito. In particolare, la convenzione stipulata, a norma della legge n. 675 del 1977 sulla riconversione industriale, tra Ministero dell'industria e istituti di credito, prevede la utilizzazione di questi ultimi per lo svolgimento di funzioni statali; di fatto, nell'ambito della convenzione, gli istituti vengono utilizzati anche per assicurare il funzionamento della Direzione per la produzione industriale del Ministero dell'industria.

Più complesso l'esame del *terzo settore*, quello della esecuzione di opere pubbliche, che richiede un'analisi più ampia delle norme e delle discussioni svoltesi intorno ad esse. Nella legislazione relativa alla esecuzione di opere del 1923 v'è una contraddizione. Infatti, da quelle norme, il privato è visto, contemporaneamente, con sospetto e come un ausiliario necessario per l'esercizio della funzione pubblica. È visto con sospetto, perché quella legislazione veniva — come si è già notato — dopo gli eccessi nella gestione delle commesse pubbliche che accompagnarono il primo conflitto mondiale (De Stefani intitolò un suo libro di quell'epoca « la restaurazione finanziaria »; si trattava — diceva — di mettere ordine nel disordine). D'altra parte, il privato è considerato come un ausiliario della pubblica amministrazione perché l'art. 4 della legge, che riprende

una circolare dei lavori pubblici del 1919, contiene una vera e propria dichiarazione di impotenza della pubblica amministrazione, l'appalto concorso, forma di contrattazione nella quale la pubblica amministrazione si rimette al privato.

Dopo il 1923, si è fatto ricorso sempre più frequente all'appalto concorso e si è accentuato l'ausilio privato all'amministrazione con i cosiddetti incarichi di progettazione.

Ma l'utilizzazione maggiore dei privati si ha con la concessione per l'esecuzione delle opere pubbliche complesse. Questa esiste, sia pure con fasi alterne, dal 1908. La legge del 1929, più tardi, ripristinò la legge Bonomi del 1919. L'istituto si è poi diffuso e generalizzato. Oggi, esso contiene una famiglia di istituti, di specie diverse. Nel secondo dopoguerra, per fare solo un esempio, quando fu adottato per la costruzione di chiese distrutte, fu utilizzato in modo improprio. In questo caso, probabilmente, il termine concessione fu adoperato soltanto per spiegare il fatto che si ricorreva a danaro pubblico per la ricostruzione di edifici non pubblici. Con concessioni si sono realizzati i canali Cavour, l'acquedotto pugliese, la bonifica di Arborea e la rete autostradale.

Nella concessione sono rilevanti i seguenti profili: il potere pubblico non è idoneo a costruire opere complesse; è necessario far ricorso al privato, come ausiliario nello svolgimento di funzioni pubbliche. L'elemento giuridicamente rilevante, nella concessione, non è tanto la concessione stessa ma è la convenzione successiva. La concessione serve per giustificare la deroga alla disciplina ordinaria e rileva solo in quanto spoglia il potere pubblico di una parte delle funzioni e, per così dire, sposta il confine tra diritto pubblico e diritto privato, a favore del diritto privato.

Alla concessione sono state mosse obiezioni vecchie e nuove.

Una prima è superata. Ci si riferisce all'obiezione fatta da Luigi Einaudi, all'inizio del secolo, quando, preoccupato dell'equilibrio del bilancio, osservò che la concessione, con i pagamenti in annualità, era un modo per creare spese occulte o — come egli diceva — « debiti larvati ». Con il nuovo sistema di contabilità dello Stato, questo non dovrebbe essere più possibile, perchè vi sono le proiezioni annuali e triennali di bilancio.

V'è, poi, l'obiezione che fu avanzata, intorno agli anni '50, da due consiglieri di Stato, Michele La Torre e Ferdinando Rocco i quali, polemizzando con Carlo Petrocchi e con Meuccio Ruini, osservarono che l'amministrazione concedente non era sufficientemente tutelata, perchè la gara consente di spendere il meno possibile, la concessione, invece, no. Su questo tema si è innestato il problema della legge n. 584 del 1977,

adottata per garantire la libertà di circolazione nel mercato comune europeo. Già Petrocchi e Ruini, negli anni '50, replicarono che, innanzitutto, la concessione non esclude che si possano adottare procedure comparative abbreviate per la scelta del concessionario; in secondo luogo, che si trattava di alleviare l'amministrazione, che non riusciva a disimpegnare i suoi compiti; e, in terzo luogo, che occorre evitare la politica dei piccoli appalti perchè, nel Mezzogiorno, hanno portato ad un cimitero di opere, quasi tutte principiate e nessuna finita.

3.2 — Il deperimento dell'amministrazione statale.

A mano a mano che le funzioni si spostano altrove, l'amministrazione statale deperisce. Il primo sintomo di tale deperimento è dato dalla progressiva trasformazione del ruolo dell'amministrazione statale da erogatore di servizi a privati in erogatore di denaro a enti pubblici, che, a loro volta, erogano servizi a privati. L'amministrazione statale diventa, così, poco più di un ufficiale pagatore, di un mero tramite.

Il secondo sintomo è offerto dalla diminuzione dei tecnici nell'amministrazione. Interessata più al trasferimento di mezzi finanziari, che all'erogazione di servizi, l'amministrazione vede il proprio personale trasformarsi. Ciò avviene anche per un altro motivo; la progressiva relativa diminuzione delle retribuzioni reali dei dipendenti pubblici.

Un terzo sintomo è costituito dal ricorso a meccanismi e procedure suppletivi. Così, ad esempio, quando, per l'introduzione del cosiddetto equo canone, si è compreso che i valori catastali erano inutilizzabili per le condizioni di abbandono del catasto, si è provveduto in altri modi (indici di vetustà, localizzazione, ecc.). Oppure, quando gli strumenti di governo dell'economia in comando dei ministeri si sono rivelati inservibili, si è ricorsi allo strumento monetario, perchè, essendo governato non dall'amministrazione ministeriale, ma dalla Banca d'Italia, era l'unico effettivamente utilizzabile.

IX — MICROORGANIZZAZIONE

1 — I ministeri: Introduzione.

La disciplina organizzativa dei ministeri si rinviene in due ordini di disposizioni, le prime di carattere legislativo, che disciplinano le funzioni di ciascun apparato, le seconde, per lo più di natura amministrativa, che provvedono alla distribuzione delle funzioni tra gli uffici. Accanto a queste, ve ne sono altre che, pur avendo ad oggetto il personale, hanno riflessi organizzativi. Ci si riferisce, principalmente, ai decreti ricognitivi degli uffici dirigenziali, emanati in base al D.P.R. n. 748 del 30 giugno 1972 sulla dirigenza.

Contrariamente a quanto si pensa, i ministeri *non presentano caratteri di omogeneità*, sia dal punto di vista delle dimensioni, sia da quello organizzativo.

Sotto il *primo profilo*, basti ricordare che — come già rilevato — metà dei ministeri ha meno di 5.000 (e cinque di questi meno di 500) dipendenti. Nell'altra metà, vi è, all'opposto il Ministero della pubblica istruzione, con oltre il 50% del totale di tutti i dipendenti dello Stato. Tra l'uno e l'altro estremo, si collocano ministeri di dimensioni medio-grandi: Difesa, Interno, Finanze, nel cui ambito sono inquadrati corpi militarmente organizzati, che costituiscono la maggior parte del personale (militari di carriera, per la Difesa; addetti alla pubblica sicurezza per l'Interno; guardie di finanza per il Ministero delle finanze.)

Sotto il *secondo profilo* possono essere segnalati molti esempi. In primo luogo, mentre, di regola, l'ufficio legislativo è un ufficio del gabinetto del ministro (disciplinato da una normativa che risale al 1926), due ministeri (quello di Grazia e Giustizia e quello dell'Industria) hanno un ufficio legislativo retto da apposite disposizioni normative (per il primo, r.d. 8 aprile 1940 n. 830; per il secondo d. lgt. 23 febbraio 1946, n. 223) e con competenze che vanno al di là di quelle del gabinetto del ministero.

Altre differenze riguardano le direzioni generali. Queste dipendono, di solito, dal ministro. In alcuni casi (Ministero della difesa e Ministero degli affari esteri), esse sono anche sottoposte al potere di coordinamento di un ulteriore organo, il Segretario generale.

Un terzo tipo di varietà organizzativa riguarda le articolazioni interne delle direzioni generali. Non in tutti i ministeri, vi sono le « divisioni ». Nel Ministero degli affari esteri, ad esempio, le direzioni si dividono in « Uffici ».

Esistono, poi, in alcuni ministeri, uffici di carattere intermedio, che si interpongono tra le divisioni e le direzioni generali. È questo il caso del « Servizio elettorale » del Ministero dell'interno, che costituisce una unità organizzativa separata, comprendente tre divisioni, ma è incluso nella Direzione generale dell'amministrazione civile.

Per altri aspetti, i ministeri presentano *caratteristiche comuni*. Le principali tra queste sono le seguenti tre.

In *primo* luogo, il disegno organizzativo di base risale, in quasi tutti i casi, agli anni '30. Talvolta, è ripreso in quegli anni da un modello ancor precedente. Spesso ha subito modificazioni in epoca successiva. Ma, in generale, è agli anni '30 che va fatta risalire la scelta nel riparto dei compiti tra le direzioni generali, che costituiscono la struttura portante dei ministeri.

In *secondo* luogo, la distribuzione delle funzioni tra i vari ministeri è tale da dar luogo a frequenti sovrapposizioni (e a conseguenti conflitti). Si può dire che non vi è ministero che non ritenga, con qualche fondamento, che attribuzioni proprie sono allocate erroneamente in altro apparato. I fenomeni più vistosi saranno, di volta in volta, segnalati.

In *terzo* luogo, sempre con riguardo alle funzioni, può dirsi che gli apparati ministeriali sono assorbiti, in generale, dalle incombenze di gestione del personale. Ciò trova, in generale, una spiegazione nel ruolo che svolge il fattore occupazione-lavoro nell'amministrazione italiana. E spiega il posto importante che occupano le Direzioni del personale, nonchè le difficoltà incontrate dalle proposte di loro abolizione (in particolare, quella contenuta nel « libro grigio » Cossiga sull'amministrazione, del 1975, poi ribadita nel « contratto » del pubblico impiego del 1978).

I ministeri saranno esaminati secondo il seguente ordine:

1) ministeri che, con un'espressione francese, si usa chiamare « *de puissance* » ovvero di « ordine »: Affari Esteri, Difesa, Interno, Grazia e Giustizia;

2) ministeri *economici*: Finanze, Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Agricoltura e Foreste, Industria Commercio e Artigianato, Lavoro e Previdenza Sociale, Commercio estero, Partecipazioni Statali;

3) ministeri che attengono ad *attrezzature collettive*: Lavori pubblici, Trasporti, Marina Mercantile, Poste e Telecomunicazioni;

4) ministeri che attengono ad *attività culturali e sociali*: Pubblica Istruzione, Sanità, Turismo e Spettacolo, Beni Culturali ed Ambientali.

Per ciascuno dei ministeri saranno, di regola, trattati i seguenti argomenti: origini, dimensioni, consistenza delle carriere e numero dei dirigenti, disciplina legislativa, direzioni generali e riparto delle funzioni. L'esame seguirà uno schema semplificato, tralasciando (salvo alcune eccezioni) l'amministrazione collegiale, le c.d. gestioni extra bilancio, ecc. e tenendo conto principalmente delle strutture fondamentali (direzioni generali).

1.1 — La Presidenza del consiglio dei ministri.

Origini. Va subito avvertito che la Presidenza non è un ministero. Qui se ne tratta per l'importanza che l'apparato servente del Presidente del consiglio dovrebbe avere.

Come è noto, per lo Statuto albertino, la scelta dei ministri spettava al re, al quale apparteneva il potere esecutivo. Ben presto, però, tra i ministri del re, ne emerge uno in posizione di primazia. Intorno a questa figura, si formano progressivamente gli uffici della Presidenza. Si ricordano il R.D. 4 settembre 1887, n. 4936, che istituisce la segreteria della Presidenza; la legge 9 aprile 1906, che istituisce il gabinetto; il R.D. 17 giugno 1920, che istituisce il sottosegretario alla Presidenza. Nel 1944 viene istituito l'Ufficio studi e legislazione; nel 1945 l'Ufficio per le zone di confine (soppresso nel 1953); successivamente, l'Ufficio Regioni; nel 1948 l'Ufficio per la Riforma burocratica (attuale Funzione pubblica).

Vengono posti alle dipendenze della Presidenza in tempi diversi, l'Alto commissariato dell'alimentazione e l'Alto commissariato dell'igiene e sanità, nonché il Commissariato per il turismo ed i servizi stampa, spettacolo ed informazioni (questi ultimi provenienti dal disciolto Ministero della cultura popolare). Come si vede, alla Presidenza finiscono compiti (e relativi uffici) che poco hanno a che vedere con la funzione di direzione dell'attività del Governo. Alcune di tali strutture — com'è noto — si staccheranno poi dalla Presidenza, diventando ministeri. Altre, invece, restano ad essa collegati.

Lasciando da parte le attribuzioni spurie, si può dire che solo agli inizi del secolo — con il R.D. 14 novembre 1901, n. 466 (« decreto Zanardelli ») — si arriva ad una definizione precisa delle competenze del presidente del consiglio e si delinea la sua preminenza, rispetto agli

altri ministri. Su tale base, Giolitti riesce — nel primo decennio del secolo — ad assicurare una guida autorevole al governo. D'altra parte, all'epoca, il presidente del consiglio era normalmente anche a capo di un dicastero, per lo più quello dell'Interno.

Con la legge 24 dicembre 1925, n. 2263 — emanata nel momento del consolidamento del regime fascista — giunge al culmine il processo di crescita dei poteri del presidente del consiglio. Questo è definito « Capo del Governo » ed assume attribuzioni più ampie rispetto alle norme (e alla prassi) precedenti.

Nell'immediato dopoguerra, il presidente del consiglio continua ad essere a capo di uno dei ministeri più importanti (Interno od Esteri), ma in una posizione diversa: egli è innanzitutto presidente del consiglio. Il processo di formazione degli uffici della Presidenza ed il contemporaneo consolidamento dei poteri del presidente trovano, poi, il loro riconoscimento nelle norme costituzionali. Queste, anche per contrapporsi all'esperienza fascista, si limitano a stabilire che il presidente del consiglio « coordina » e « dirige » la politica del governo. La disciplina delle attribuzioni e della organizzazione della Presidenza è demandata, dalla Costituzione, ad una legge. Ma questa non è mai stata emanata, nonostante molti tentativi.

Ordinamento. In mancanza di una disciplina legislativa sull'organizzazione della Presidenza del consiglio, sono state progressivamente conferite ad essa competenze non comprese nelle attribuzioni tradizionali dell'ufficio di presidente dell'organo collegiale di governo. Conseguentemente, la struttura interna della Presidenza è eterogenea. La Presidenza non ha apparati propri, ad eccezione di alcuni gruppi di uffici che, per effetto — come è stato rilevato — di smembramenti o soppressioni di precedenti ministeri, o per embrionale prospettazione di nuovi ministeri, o per sottrazione o mancato accorpamento di uffici nei ministeri titolari della funzione amministrativa complessiva, o per altri motivi organizzativi, sono conservati presso la Presidenza.

Non ha neppure personale e bilancio propri. Infatti — ad eccezione del Servizio informazioni e proprietà letteraria, che è una direzione generale con personale di ruolo e propria ragioneria centrale — la Presidenza ha un ruolo limitato di personale delle carriere ausiliarie ed esecutive. Per le altre carriere, utilizza personale comandato o posto fuori ruolo dalle varie amministrazioni e da enti pubblici (circa 800 unità). Dal punto di vista contabile, si serve di capitoli ad essa destinati nel bilancio di previsione del Ministero del tesoro.

La Presidenza risulta composta da una pluralità di uffici, di cui alcuni sono di ausilio diretto del presidente, altri sono uffici cui è preposto un ministro senza portafoglio. Alcuni sono istituiti e modificati con decreto presidenziale, altri, invece, con legge (ad esempio, la Direzione generale delle informazioni e della proprietà letteraria).

Alla Presidenza sono anche collegati uffici ed organi che svolgono attività ausiliarie, restando però in posizione di autonomia: sono il Consiglio di Stato, i Tribunali amministrativi regionali, la Corte dei conti, l'Avvocatura dello Stato, l'Istituto centrale di statistica - I.S.T.A.T. (questo, però, controllato anche dal Ministero del bilancio).

Con la legge n. 801 del 1977 è stata attribuita al Presidente del consiglio l'«alta direzione», la responsabilità politica generale ed il coordinamento della politica informativa e di sicurezza, e la tutela del segreto di Stato. Conseguentemente, è stata collocata presso la Presidenza la Segreteria del Comitato esecutivo per i servizi dell'informazione e della sicurezza - C.E.S.I.S., in quanto organo ausiliario del Presidente.

Il nucleo centrale dell'organizzazione amministrativa della Presidenza è costituito dal Gabinetto. Questo è stato organicamente regolato, per la prima volta, con «disposizione» presidenziale pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 12 settembre 1981. Esso è articolato nell'ufficio del capo di gabinetto e in otto dipartimenti e sette uffici, coordinati dal capo di gabinetto. A capo di quattro dipartimenti (funzione pubblica, ricerca scientifica e tecnologica, affari regionali e affari comunitari) sono posti ministri senza portafoglio. Gli altri sono retti da persone prescelte dal Presidente del consiglio dei ministri ed hanno competenza, rispettivamente, per gli affari giuridici, legislativi e per i rapporti con gli organi costituzionali; per gli affari economici; per l'analisi e verifica del programma del governo; per i servizi amministrativi e tecnici. Uno dei sette uffici, quello di segreteria del consiglio dei ministri, è costituito nell'ambito del dipartimento per gli affari giuridici, legislativi e per i rapporti con gli organi costituzionali. Gli altri uffici (del consigliere giuridico, del consigliere diplomatico, del cerimoniale, del portavoce del Presidente del consiglio dei ministri, del coordinamento interministeriale, di segreteria e per gli affari generali di gabinetto) sono indipendenti dai dipartimenti.

Fanno parte della Presidenza gli uffici riuniti nella Direzione generale dell'informazione e della proprietà letteraria. La Direzione è ripartita internamente, per le singole materie di competenza, in Ispettorati e Divisioni. Ad essa sono attribuite la redazione di rassegne informative delle pubblicazioni, edite in Italia, a carattere quotidiano e periodico; la tutela del diritto d'autore e della proprietà letteraria, teatrale e cine-

matografica; l'amministrazione delle provvidenze previste per l'editoria e per la diffusione del libro italiano all'estero.

Tra gli uffici cui sono preposti ministri senza portafoglio, quelli per gli interventi straordinari nel mezzogiorno (non regolato dall'ordinamento del Gabinetto del 12 settembre 1981) e per la ricerca scientifica e tecnologica sono, in realtà, separati dalla Presidenza. Le leggi stesse prevedono che a capo di essi siano posti ministri, cui sono attribuiti compiti di programmazione, di coordinamento, di promozione e di vigilanza. Le corrispondenti funzioni operative sono conferite, rispettivamente, alla Cassa per il Mezzogiorno e al Consiglio Nazionale delle Ricerche. Le funzioni del ministro per gli interventi nel mezzogiorno sono espressamente previste da varie fonti normative (legge 10 agosto 1950, n. 656; Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523; legge 6 ottobre 1971, n. 853, legge 6 marzo 1978, n. 218) e lo stesso è avvenuto per il ministro per la ricerca scientifica. Quest'ultimo ha una configurazione ancor più peculiare, in quanto le fonti normative non si limitano a prevedere la sua esistenza, ma regolano la struttura ed il funzionamento dei relativi uffici (legge 6 agosto 1974, n. 390; 16 luglio 1974, n. 407; 15 ottobre 1971, n.1240, art. 23).

1.2 - Il Ministro degli affari esteri.

Origini. Il Ministero degli Affari Esteri ha origini lontane nel Segretariato di Stato del Regno di Sardegna, costituito nel 1816. Il suo primo ordinamento venne promosso dal D'Azeglio (Regio decreto del 12 luglio 1850).

Dimensioni. Possono evincersi dal numero degli addetti (esclusi, nei primi anni, gli straordinari e gli avventizi; e, poi, il personale non legato da un vero e proprio rapporto di lavoro): 1879: 59; 1882: 272; 1910: 511; 1923: 279; 1933: 2154; 1950: 3745; 1980: 7164. Le dimensioni, dunque, aumentano in modo costante. La diminuzione relativa al 1923 va probabilmente spiegata con la riduzione degli organici e con il blocco delle assunzioni, avvenuti ad opera di De Stefani.

Il personale diplomatico era, in passato, articolato in sei carriere diplomatiche, consolare, per l'emigrazione, commerciale, per l'Oriente, per la stampa. A seguito di successive fusioni, oggi vi è una sola carriera diplomatica.

Se si considerano, però, tutte le categorie di personale, il Ministero, nel 1980, ha non meno di 27 tra carriere, categorie e ruoli. Tra i dipendenti, 412 sono dirigenti e, di questi, 165 sono dirigenti delle categorie a, b, c

(cioè ambasciatori, categorie equiparate ai prefetti di 1^a classe, ministri plenipotenziari di I e di II e dirigenti generali).

Ordinamento. Questo è fondato sul Decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, recante « Ordinamento dell'amministrazione degli affari esteri », sul Decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200, contenente « Disposizioni sulle funzioni e sui poteri consolari », nonché sul Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1967, n. 215, relativo al « Personale in servizio nelle istituzioni scolastiche e culturali all'estero ». Si tratta di norme emanate in base alla delega contenuta nella legge 13 luglio 1965, n. 891. Nonostante che questo sia l'ultimo atto normativo generale, il disegno complessivo del Ministero risale agli anni '30, quando fu abbandonato l'ordinamento del ministero per aree geografiche e fu adottato quello per materia.

Le Direzioni generali sono cinque: per il Personale; per gli Affari politici; per gli Affari economici; per l'Emigrazione e gli affari sociali; per le Relazioni culturali. Ad esse va aggiunto il « Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo », istituito nell'ambito degli organi centrali (art. 3 del Decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18) ed equiparato, ad ogni effetto, per quanto non disposto nella disciplina speciale per esso prevista, ad una direzione generale del ministero stesso, secondo quanto risulta dalla legge 9 febbraio 1979, n. 38. Detto dipartimento è dotato di autonomia amministrativa e contabile e, quindi, in posizione e con caratteri atipici nell'ambito dell'organizzazione del ministero. Esso, inoltre, gestisce il Fondo per la cooperazione ai sensi dell'art. 9 della legge n. 1041 del 1971. Presso il Dipartimento opera un Ufficio di ragioneria.

Le Direzioni generali si ripartiscono in Uffici (invece che in divisioni), che possono, a loro volta, essere divisi in « reparti », oppure raggruppati in unità superiori, a capo delle quali è posto il più anziano fra i capi degli uffici compresi nel raggruppamento.

Alle direzioni generali e al Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo si aggiungono altri uffici centrali, variamente denominati, come il Consiglio del Contenzioso Diplomatico quello del Cerimoniale, l'Ispettorato generale e il Servizio storico e documentazione.

Ulteriore particolarità del Ministero è costituita dall'esistenza di un Segretario generale, organo già esistente e poi abolito, quindi reintrodotta nel 1947, con compiti di collaborazione col ministro, di coordinamento e per assicurare la continuità delle funzioni dell'amministrazione. Il Segretario generale è, quindi, organo sopraordinato solo funzionalmente alle direzioni generali.

L'organizzazione periferica è costituita da rappresentanze diplomatiche, da uffici consolari e da istituti educativi e culturali all'estero.

Relativamente all'organizzazione e ai compiti del ministero, si sono affacciati numerosi problemi. Il *primo* è quello relativo alla sua inadeguatezza strutturale. Da più parti, infatti, si ripropone l'organizzazione per aree geografiche, sostenendosi che questa è la formula organizzativa adottata da altri Stati moderni (specialmente gli Stati Uniti). Viene, altresì, osservato che la ripartizione per materie è irrazionale, dal momento che impedisce di esaminare globalmente tutti gli aspetti (culturali, sociali, politici ed economici) attinenti ad una stessa area geografica. Si noti che, effettivamente, anche in Italia il Ministero degli affari esteri, prima della riforma Sforza, era organizzato per aree geografiche.

Il *secondo problema* è posto dalla perdita progressiva del « monopolio » della gestione dei rapporti internazionali. Infatti, molte decisioni di politica internazionale vengono, ormai, assunte dalla Presidenza del Consiglio, nei confronti della quale il Ministero degli esteri opera spesso come un organo istruttorio. Inoltre, nei rapporti tra Stati, l'economia ha assunto netta prevalenza e ciò comporta la immissione nei circuiti decisionali di altri dicasteri (basti pensare al ruolo che svolge il Ministero del tesoro nei compiti di governo della moneta, a quello del Ministero dell'agricoltura per ciò che attiene ai prezzi e agli altri interventi sui mercati dei prodotti agricoli nell'area comunitaria, a quello del Ministero del commercio con l'estero per i rapporti commerciali. La perdita del « monopolio » dei rapporti con l'estero si riflette — ma solo parzialmente — nella diffusione dei comitati interministeriali (per i problemi europei, per i rapporti commerciali, ecc.).

Un *terzo problema* è conseguenza dell'internazionalizzazione di funzioni statali. La circostanza che funzioni, prima di esclusiva pertinenza statale, vengono oggi svolte da organismi internazionali generali o « regionali », rappresenta un ulteriore motivo di crisi del ministero, che si riflette sull'organizzazione di vertice e periferica, rimaste parzialmente estranee a queste nuove sedi di decisione. Il ministero continua ad avere una fitta rete di ambasciate presso altri Stati, spesso poco importanti, mentre solo una piccola parte della diplomazia segue l'attività degli organismi internazionali.

È opinione diffusa che la soluzione di questi problemi vada cercata nella trasformazione del ministero in struttura di programmazione e di coordinamento delle altre amministrazioni, piuttosto che nella riaffermazione della « specificità dei compiti » propri del ministero o del suo « monopolio » dei rapporti con l'estero.

1.3 - Il Ministero della difesa.

Origini. Le origini dell'attuale Ministero della difesa possono rinvenirsi nell'amministrazione militare del Regno di Sardegna, dove il ministero della guerra provvedeva alle esigenze dell'esercito e della flotta. Poi, ancor prima della unificazione, si avvertì l'esigenza di scorporare da tale Ministero gli organi preposti alla difesa marittima, tant'è che nel 1860 si istituì il Ministero della marina (si osservi, tuttavia, che, fino al Regio decreto legge 27 novembre 1919, n. 2349, sono concentrate in un unico ministero la marina militare e la marina mercantile). Il regio decreto legge 30 agosto 1925, n. 1513 trasformò il Commissariato, istituito nel 1923, nel Ministero dell'aeronautica. Nel terzo decennio del secolo, quindi, l'organizzazione amministrativa della difesa è ordinata secondo una distinzione per armi: l'esercito, la marina, l'aeronautica. Dopo la seconda guerra mondiale, il prevalere della concezione per cui le forze armate sono strumento di difesa dalle aggressioni esterne, piuttosto che di offesa, e l'esigenza di coordinare l'attività delle varie armi (emersa proprio in periodo bellico), fecero sì che venissero riuniti, con D.C.P.S. 4 febbraio 1947, n. 17, in un unico ministero, i tre preesistenti ministeri.

L'unificazione, però, ebbe risultati solo parziali e fu presto avvertita la necessità di provvedere ad una nuova organizzazione del ministero. A questo scopo, con legge 12 dicembre 1962, n. 1862, il governo fu delegato ad emanare norme dirette alla ristrutturazione dell'intero apparato ministeriale. La delega, che venne rinnovata con legge 9 ottobre 1964, n. 1058, portò, infine, alla emanazione dei decreti delegati 19 novembre 1965 nn. da 1477 a 1485.

Dimensioni. Le dimensioni del Ministero della difesa sono indicate dal numero dei suoi dipendenti in una serie di anni: 1879: 766; 1882: 25.716; 1910: 30.077; 1923: 123.757; 1933: 142.540; 1950: 257.069; 1980: 256.696 (compresi circa 80.000 carabinieri, addetti in prevalenza a compiti di ordine pubblico). Dai dati esposti può facilmente osservarsi come, ad un forte incremento del personale verificatosi alla fine del secolo scorso, nonché fra il 1910 e il 1923, segua, fino al 1950, un incremento meno pronunciato, e, nell'ultimo trentennio, addirittura un decremento.

L'organico del Ministero della difesa è distribuito in 87 tra categorie, ruoli e carriere; il numero dei dirigenti ammonta a 220 unità, di cui 14 dirigenti generali.

Ordinamento. A partire dai decreti delegati del 1964-1965, l'organizzazione centrale del Ministero della difesa risulta articolata in due settori distinti, uno tecnico-operativo ed uno tecnico-amministrativo, aventi come

organi di vertice e di coordinamento, rispettivamente, il Capo di Stato Maggiore della difesa ed il Segretario generale della difesa.

Il settore tecnico-operativo è costituito dal Capo di Stato Maggiore della difesa, dipendente direttamente dal Ministro, e dai Capi di Stato Maggiore delle tre forze armate, dipendenti anch'essi dal Ministero e responsabili delle rispettive forze armate.

Il settore tecnico-amministrativo costituisce la organizzazione burocratica centrale del Ministero. Oltre al Gabinetto del ministro ed alle Segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato, ne fanno parte: il Segretario generale, che dipende dal Ministro, impartisce direttive per l'attuazione degli indirizzi generali definiti dal Ministro e coordina le direzioni generali e gli uffici centrali; 19 Direzioni generali (di esse 9 amministrano il personale, 4 il personale militare, 2 il personale civile, 1 la leva ed il reclutamento obbligatorio, 1 le pensioni e 1 le provvidenze per il personale; 8 attendono alle armi e ai materiali; 1 ai servizi generali; 1 al contenzioso); 5 Uffici centrali, che hanno competenze su materie comuni a più direzioni generali, con funzioni di studio, raccolta di dati, di consulenza tecnica e di coordinamento.

Il ministero ha un'organizzazione molto complessa ed articolata, perché la struttura amministrativa si interseca con quella delle tre armi, attraverso gli Stati Maggiori. A ciò si aggiunga la complessità degli uffici attinenti al personale e la permanenza di un apparato industriale con circa 28.000 addetti.

Un tratto caratteristico del Ministero è costituito dal fatto che, mentre le attività strumentali (fornitura di armi e materiali, provvista e disciplina del personale ecc.) sono rigidamente disciplinate dalla legge, le attività « finali » (operazioni belliche) non lo sono. Ciò conferisce un'ampia potestà di decisione al vertice militare e civile del ministero. Questa è stata rafforzata dalle recenti leggi del 1975 e del 1977 riguardanti le tre armi (legge 27 maggio 1975, n. 178; legge 2 maggio 1977, n. 189; legge 1 giugno 1977 n. 337), che contengono solo indicazioni molto generali delle finalità da perseguire, prevedendo — come unica forma di sindacato — un ampio potere conoscitivo del Parlamento.

È da osservare, infine, che anche il Ministero della difesa è soggetto ad un processo di trasformazione. Questo è dettato da due ordini di motivi. In primo luogo, alcune funzioni sono state internazionalizzate. Essendo l'Italia parte della struttura militare N.A.T.O. (North Atlantic Treaty Organization), ad esempio, molte decisioni in materia di impiego delle forze armate sono assunte da organi, previsti dal trattato, che agiscono con poteri propri, prevalenti rispetto a quelli delle autorità militari di

ciascun membro dell'alleanza. In secondo luogo, al ministero vengono frequentemente affidati compiti di protezione civile. Occorre tener presente che l'amministrazione della difesa esiste ed opera per far fronte ad eventuali eventi bellici, ma è inserita in un sistema politico-costituzionale che ripudia la guerra e richiede alle stesse forze armate di non operare se non in caso di aggressione (dove la trasformazione della denominazione da Ministero della guerra in Ministero della difesa). Da più parti viene proposto che, a tale apparato, in tempi normali — per così dire — inutilizzato, siano affidati istituzionalmente compiti civili straordinari, come quelli che si presentano in caso di calamità naturali.

1.4 - Il Ministero dell'interno.

Origini. La nascita del Ministero dell'interno può farsi risalire alla trasformazione dell'Azienda dell'interno in Ministero dell'interno, avvenuta con Regio decreto 23 marzo 1853, n. 1483. Con legge del 1853 e col successivo decreto di esecuzione (Regio decreto 23 ottobre 1853, n. 1811) vennero stabilite le competenze del Ministero, che riguardavano: gli affari politici; la sicurezza pubblica; gli affari dei culti; le elezioni; le amministrazioni locali; la sanità; le carceri; il Consiglio di Stato; le opere pie.

Dimensioni. L'evoluzione nel tempo del ministero risulta dal numero degli addetti: 1879: 4.738; 1882: 14.177; 1910: 24.148; 1923: 8.374; 1933: 24.520; 1950: 81.186; 1980: 106.555 (compresi la Polizia di Stato, con circa 70.000 addetti ed il Corpo dei Vigili del Fuoco, con circa 16.000 addetti). Il ministero, nel 1980, ha circa 35 tra carriere, categorie e ruoli e 1.127 dirigenti, di cui 65 prefetti di I classe e 121 dirigenti generali.

Ordinamento. L'ordinamento attuale del Ministero è assai composito. La base della disciplina legislativa è quella che risulta dal Regio decreto 21 dicembre 1850 n. 1122, dal Regio decreto 9 ottobre 1861 n. 255 e dal Regio decreto 17 luglio 1866 n. 3071.

Negli anni successivi, molte funzioni sono, però, state sottratte al Ministero dell'interno: con Regio decreto 31 dicembre 1922 n. 1718 le carceri passano alla competenza del Ministero di grazia e giustizia e dei culti; con Regio decreto 7 giugno 1923 n. 1252, l'Ufficio della Gazzetta Ufficiale passa alla competenza del Ministero di grazia e giustizia e dei culti (ma con Regio decreto 20 luglio 1932 n. 884, gli Affari dei culti ritornano dal Ministero di grazia e giustizia al Ministero dell'interno); con Decreto legislativo luogotenenziale 12 luglio 1945 n. 417, viene istituito l'Alto commissariato per l'igiene e la sanità che, nel 1958, diventerà Ministero della sanità. Con la riforma regionale del 1970, poi, molte competenze

passano alle regioni. In particolare, il controllo sulle amministrazioni locali, in attuazione delle disposizioni della Costituzione (art. 128 e 130), della legge Scelba del 1953 e della legge finanziaria del 1970, n. 281. Il Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 617, infine, sopprime la Direzione generale dell'assistenza pubblica e l'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali, istituisce la Direzione generale dei servizi civili, e unifica nella Direzione generale degli affari dei culti la Direzione generale degli affari di culto e la Direzione generale del fondo per il culto. L'Ufficio Centrale per i servizi archivistici, operante nell'ambito della Direzione generale degli affari generali e del personale, poi trasformato in Direzione generale nel 1975, viene trasferito ai Beni culturali.

Con il Decreto ministeriale 7 gennaio 1976 viene istituita la Direzione centrale antidroga, prevista dalla legge 22 dicembre 1975, n. 685.

Negli ultimi anni si è avuto il riordino di due importanti settori. A seguito della legge 24 ottobre 1977 n. 801, è stato istituito il Servizio Speciale per le informazioni e la sicurezza democratica (S.I.S.D.E.). Con la legge 8 dicembre 1970 n. 996, e con il regolamento di esecuzione emanato nel marzo 1981, viene riformata la Protezione civile.

Al centro, il Ministero dell'interno è articolato nelle seguenti direzioni: Direzione generale della pubblica sicurezza; Direzione generale degli affari generali e del personale; Direzione generale dell'amministrazione civile; Direzione generale degli affari dei culti; Direzione generale dei servizi civili; Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi. Vi sono, inoltre, la Direzione centrale antidroga, l'Ufficio centrale per gli affari legislativi e le relazioni internazionali, l'Ufficio centrale per le zone di confine e le minoranze etniche e l'Ispettorato generale amministrativo, oltre al già ricordato S.I.S.D.E.

Il Ministero dell'interno, da apparato di carattere generale, con funzioni di indirizzo, è diventato, a poco a poco, un ministero di polizia. Ciò è dovuto alle continue riduzioni delle sue competenze, sia per esigenze di specializzazione, sia per altri motivi.

Al suo apogeo, sotto la guida di Giolitti, il Ministero aveva funzioni di polizia « giuridica » (pubblica sicurezza, carceri, riformatori) e di polizia « sociale » (sanità, emigrazione, beneficenza); di vigilanza e tutela sui comuni, sulle provincie, sulle opere pie. Quasi tutte le leggi del primo decennio del secolo attribuirono nuove competenze al Ministero. I Prefetti, in periferia, operavano come tramite tra le comunità locali e il potere centrale, ed avevano un'ampia esperienza intersettoriale, sì da essere considerati tra i pochi funzionari « generalisti » dell'epoca.

La situazione è oggi mutata per quanto riguarda le funzioni. La crisi è dovuta sia agli scorpori già esaminati, sia alla attribuzione di nuove funzioni ad altri apparati. Infine, prima con la moltiplicazione degli uffici decentrati dei ministeri, sottratti al coordinamento del prefetto, poi con la istituzione delle regioni (1970) e l'attribuzione a queste dei controlli sugli enti locali, il Ministero perde il legame con le collettività locali.

1.5 - Il Ministero di grazia e giustizia.

Origini. Il Ministero di grazia e giustizia ha origini che risalgono al secolo scorso. Dai primi anni del 1900, e fino al 1932, ebbe il nome di Ministero di grazia, giustizia e degli affari di culto, in quanto ad esso erano affidati quegli affari del culto cattolico e delle altre confessioni ammesse. Con il Regio decreto 20 luglio 1932 n. 884, tali attribuzioni furono devolute al Ministero dell'interno e, di conseguenza, il Ministero tornò ad assumere la vecchia denominazione.

Secondo alcuni, questo ministero sarebbe addirittura costituzionalmente rilevante o necessario, per la menzione dell'art. 110 Costituzione. Ma questo si riferisce al « ministro » della giustizia, non al relativo apparato.

Dimensioni. Le dimensioni del Ministero sono indicate dal numero dei suoi dipendenti: 1879: 137; 1882: 10.516; 1910: 10.537; 1923: 7.839; 1933: 12.260; 1950: 18.966; 1980: 56.908 (compresi circa 18.000 agenti di custodia). Dai dati esposti si nota un aumento costante del personale, eccetto che per il periodo che va dal 1910 al 1923, nel quale si osserva, invece, una consistente diminuzione del numero dei dipendenti, causata dal trasferimento al Ministero dell'interno delle carceri.

L'organico attuale del Ministero si articola in 35 fra categorie, carriere e ruoli. Il numero dei dirigenti è di 202, ma di questi solo uno è dirigente generale.

Ordinamento. L'ordinamento attuale del Ministero di grazia e giustizia ha ancora come base il Regio decreto 27 ottobre 1927 n. 2187, salvo minori modifiche organizzative.

Del Ministero fanno parte quattro direzioni generali: dell'organizzazione giuridica e degli affari generali; degli affari civili e delle libere professioni; degli affari penali, delle grazie e del casellario; degli istituti di prevenzione e pena. Vi sono inoltre: l'Ufficio legislativo, l'Ispettorato generale, l'Ufficio pubblicazione leggi e decreti (che ha il compito di vigilare sulla pubblicazione degli atti nella Gazzetta Ufficiale e di diri-

gere la biblioteca centrale giuridica), l'Ufficio traduzioni delle leggi e degli atti stranieri. Dal Ministero dipende l'amministrazione autonoma degli archivi notarili. Ad esso, inoltre, fanno capo i consigli delle libere professioni.

Il Ministero di grazia e giustizia non è dotato di proprio personale dirigente. Infatti, le funzioni più importanti sono svolte da magistrati collocati fuori ruolo. Questa anomalia fu introdotta in età giolittiana, al fine di garantire l'indipendenza dell'apparato giudiziario dall'esecutivo. Essa non ha, oggi, più giustificazione dal momento che, per quello stesso fine, è stato istituito un organo di rilevanza costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura (art. 104 Costituzione). La preposizione di membri dell'ordine giudiziario ad uffici amministrativi, appare, anzi, come un fatto negativo, perché coinvolge un ordine indipendente nell'esercizio della funzione amministrativa.

Al Consiglio superiore della magistratura spettano le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari riguardanti i magistrati (art. 105 Cost.). Il Ministero di grazia e giustizia è attributario solo di competenze strumentali residuali: servizi degli istituti di prevenzione e pena, servizi di cancelleria ed altri servizi giudiziari, conservazione del testo originale delle leggi e dei decreti e loro pubblicazione; custodia ed apposizione del sigillo dello Stato.

D'altra parte, importanti organi di giustizia, come quelli relativi alla giustizia amministrativa, contabile e militare non fanno capo a questo ministero, bensì alla Presidenza del consiglio e al Ministero della difesa.

Per questi motivi, ci si è chiesti se il Ministero di grazia e giustizia abbia ancora ragione di esistere, perlomeno così come attualmente disciplinato. È stata affacciata la proposta di trasformarlo in Ministero per il coordinamento della legislazione, sia per la fase preparatoria del procedimento legislativo, sia per quella della redazione dei testi unici.

1.6 - Il Ministero delle finanze.

Origini. Il Ministero delle finanze, esistente già prima dell'unificazione, aveva competenze per l'entrata e per la spesa. Nel 1877, con il Regio decreto del 26 dicembre, n. 4219, tali competenze vennero ripartite tra il Ministero delle finanze e il Ministero del tesoro. L'art. 1 del decreto disponeva: « il Ministero delle finanze è diviso in due parti: l'una relativa alle imposte e l'altra concernente la contabilità, il patrimonio e il tesoro. Questa seconda parte assume la denominazione di Ministero del tesoro » (ad esso passarono anche le competenze del soppresso Ministero di

agricoltura, industria e commercio). Di entrambi i ministeri, però, è stato titolare, per qualche tempo, lo stesso ministro.

Nel 1922, con il Regio decreto del 31 dicembre, n. 1700, si ritorna alla situazione precedente, nel senso che tutte le competenze del Ministero del tesoro vengono trasferite al Ministero delle finanze, con conseguente soppressione del primo.

Con Decreto luogotenenziale del 22 giugno 1944 n. 154 e Decreto luogotenenziale del 5 settembre 1944 n. 202, il Ministero del tesoro viene nuovamente ricostituito e gli vengono attribuite alcune delle funzioni del Ministero delle finanze.

Il Ministero delle finanze subisce una nuova modificazione con la legge 22 dicembre 1956 n. 1589, istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali, al quale vengono trasferite le competenze delle Finanze relative all'E.N.I., all'I.R.I. ed alle altre partecipazioni statali.

Dimensioni. I mutamenti che hanno investito il Ministero delle finanze sono valutabili seguendo il variare delle dimensioni, in termini di personale, nel corso degli anni: 1879: 9.654; 1882: 29.925; 1910: 32.213; 1923: 81.675; 1927: 83.374; 1928: 57.994; 1933: 48.752; 1950: 73.900; 1980: 107.215. La diminuzione che si nota nel terzo e nel quarto decennio di questo secolo è dovuta probabilmente alla « restaurazione finanziaria » messa in atto da Alberto De Stefani. Si aggiunga che Volpi di Misurata, subentrato a De Stefani quale Ministro delle finanze, compì una ulteriore razionalizzazione dell'apparato, con una notevole riduzione del personale.

I dirigenti del Ministero delle finanze, al 1980, erano 900, di cui 12 dirigenti generali. Come risulta dai lavori della commissione Santalco, nel Ministero vi sono ben 69 tra carriere, ruoli e categorie.

Ordinamento. L'ordinamento attuale del Ministero è, in sostanza, quello degli anni '30, con le modifiche che sono state introdotte negli anni '60. Il Ministero si articola per tipi di imposte. Le direzioni generali sono 11. Oltre alla Direzione generale degli affari generali e del personale, vi sono le direzioni generali del catasto e dei servizi tecnici erariali; del contenzioso; del demanio; delle dogane e delle imposte indirette delle tasse e delle imposte indirette sugli affari; delle imposte dirette; delle entrate speciali; della finanza locale; quella per l'organizzazione dei servizi tributari (che si interessa del controllo dei sistemi informativi) e quella degli studi legislativi e delle relazioni internazionali.

La rete periferica del Ministero delle finanze è una delle più complesse. Il tentativo di attribuire alle Intendenze di finanza il compito di coordinare

l'attività di tutti gli uffici decentrati delle amministrazioni del tesoro e delle finanze, operato negli anni '30 e '40, fu considerato già fallito dalla relazione Montemurri del 1941. Ancora oggi manca ogni coordinamento, non solo nell'amministrazione centrale, ma anche nell'amministrazione periferica del Ministero.

Il Ministero delle finanze non è mutato, nonostante che l'amministrazione finanziaria sia stata coinvolta in una delle più grandi riforme amministrative del secondo dopoguerra, la riforma tributaria attuata in base alla legge di delegazione del 9 ottobre 1971 n. 825. A seguito di tale riforma, il sistema fiscale italiano risulta radicalmente mutato, almeno per due aspetti. In primo luogo, l'aumento della pressione fiscale, che ha consentito di finanziare l'ampliamento delle funzioni pubbliche degli anni '70. In secondo luogo, il forte accentramento del potere impositivo nell'amministrazione dello Stato e la conseguente attribuzione ad essa del ruolo di finanziatore degli altri enti pubblici.

Peraltro, alla riforma tributaria non si è accompagnato un adeguamento dell'apparato organizzativo, che non è in grado di assolvere i nuovi compiti previsti dalla legge di riforma. Questa ha avuto attuazione — come si è già avuto occasione di rilevare — solo là dove si vale della collaborazione di privati. L'imposta sulle persone fisiche, per i lavoratori dipendenti, ad esempio, è versata dai datori di lavoro, che agiscono in qualità di sostituti di imposta. La riscossione mediante versamento diretto (con la quale le modalità di riscossione risultano snellite poiché il versamento dell'imposta non è preceduto dall'accertamento dell'ufficio pubblico, che interviene, quando lo fa, in un momento successivo) e il cosiddetto sistema dell'autocertificazione (relativo all'IVA all'ILOR, all'IRPEF e all'IRPEG, in virtù del quale il versamento avviene sulla base della dichiarazione dell'interessato) si valgono della collaborazione dei soggetti passivi d'imposta. L'attività di accertamento, che dovrebbe essere svolta dall'amministrazione, riguarda un numero molto limitato di casi. Gli uffici periferici finanziari sono principalmente impegnati nelle operazioni di « liquidazione » (esame della congruenza delle dichiarazioni)

Una funzione importante svolta dal Ministero delle finanze, è quella normativa, che si esercita con le circolari e le risoluzioni che risolvono casi concreti di applicazione delle norme fiscali (e vengono raccolte e pubblicate).

Nuovi compiti e nuovi uffici sono previsti da leggi recenti. Basti menzionare quelle relative alla costituzione dei c.d. « centro di servizio » (introdotti in via sperimentale dalla legge finanziaria del 1979) e alla creazione di un corpo di ispettori.

I centri di servizi, che dovrebbero essere complessivamente 15, con competenza pluriregionale e in qualche caso, infraregionale (e, quindi, a competenza territoriale difforme) sono strutture destinate ad accentrare le operazioni della fase di « liquidazione ».

Al corpo degli ispettori, costituito nel 1980 e formato da un ristretto gruppo di persone, sono stati assegnati due diversi compiti: uno, esterno, relativo ad attività di accertamento; e uno, interno, di verifica della efficienza e della produttività dei servizi che dipendono dal Ministero.

È stato recentemente presentato in Parlamento un disegno di legge di riforma, che, nella sua formulazione originaria, risale alla Commissione Santalco, ma è stato, poi, riproposto, con modificazioni, dal ministro Reviglio. Le proposte principali del disegno governativo sono tre: la riduzione a 5 delle attuali 11 Direzioni generali; la creazione del Segretario generale (sul modello del Ministero della difesa e di quello degli esteri); l'istituzione delle Direzioni regionali di finanza, rette da dirigenti generali.

Si è, invece, in attesa di una riforma della finanza locale, che ponga anche fine alla doppia competenza, in materia, del Ministero dell'interno e di quello delle finanze.

1.7 - Il Ministero del tesoro.

Origini. Il Ministero del tesoro fu istituito — come s'è visto — con Regio decreto 26 dicembre 1877 n. 4219, mediante la separazione di alcuni uffici dal Ministero delle finanze. Un vero e proprio riordino fu operato, più tardi, nel 1889, da Crispi.

Successivamente, si provvide a riunificare Ministero del tesoro e Ministero delle finanze con il Regio decreto 31 dicembre 1922 n. 1700. La definitiva separazione del Ministero del tesoro da quello delle finanze fu nuovamente disposta col Decreto luogotenenziale 22 giugno 1944 n. 154. La ripartizione delle competenze fu operata con il Decreto luogotenenziale 5 settembre 1944 n. 202.

Dimensioni. Sono valutabili seguendo l'evoluzione del personale dipendente: 1882: 2.976; 1910: 3.648; 1946: 8.026; 1950: 9.497; 1980: 14.512.

I dirigenti sono 818 di cui uno, il Ragioniere generale dello Stato, è del livello dirigenziale B, e 12 i dirigenti generali. Presso il ministero, vi sono 45 tra ruoli, carriere e categorie.

Ordinamento. Il nucleo dell'ordinamento attuale è, in sostanza, quello del periodo crispino: Ragioneria generale dello Stato, Direzione generale del tesoro, Direzione generale del debito pubblico.

Attualmente, le Direzioni generali sono, 10: Direzione generale del personale, Direzione generale del tesoro, Direzione generale del debito pubblico, Direzione generale delle pensioni di guerra, Direzione generale dei danni di guerra, Provveditorato generale dello Stato, Direzione generale degli Istituti di previdenza, Direzione generale dei servizi speciali e del contenzioso, Cassa depositi e prestiti, Ragioneria generale dello Stato.

In particolare, la Ragioneria generale si articola in 6 Ispettorati generali: Ispettorato generale di finanza (IGF), Ispettorato generale degli affari generali e del personale (IGAG), Ispettorato generale di bilancio (IGB), Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale (IGOP), Ispettorato generale degli affari economici (IGAE), Ispettorato generale dei servizi speciali e della meccanizzazione (IGSSM).

I poteri della Ragioneria generale, già molto estesi, sono stati rafforzati da molti interventi normativi; da ultimo, la legge n. 468 del 1978 ha attribuito al sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato il compito di provvedere alla elaborazione necessaria per il consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico.

La struttura del Ministero del tesoro — come già rilevato — è un esempio di accumulazione e stratificazione di materiali diversi, spesso non armonizzati.

Vi è una Direzione generale del tesoro e una del debito pubblico con competenze omogenee: la politica di tesoreria, infatti, si attua principalmente con il ricorso al mercato (mediante indebitamento) e, quindi, con il debito pubblico.

In secondo luogo, per liquidare le pendenze belliche, in fatto di danni e pensioni, vi sono due direzioni generali. Quella dei danni di guerra gestisce affari chiusi da tempo e potrebbe esser soppressa. Sull'altra il discorso è più complesso. Il numero dei pensionati di guerra, paradossalmente, tende ad aumentare, perchè la Corte costituzionale ed altri organismi giurisdizionali, in tempi recenti, hanno dato interpretazioni estensive delle norme esistenti, attribuendo a soggetti prima esclusi il diritto a pensione.

In terzo luogo, il Provveditorato generale dello Stato è una direzione molto importante. Va, però, detto che, a seguito della scissione tra ministeri del Tesoro e delle Finanze, è stata separata anche l'amministrazione dei beni immobili (di competenza della Direzione generale del demanio) da quella dei beni mobili (di competenza del Provveditorato). A ciò va aggiunto che, sotto la pressione di singoli ministeri, sono state introdotte procedure derogatorie per l'acquisto di beni, con conseguente erosione delle competenze del Provveditorato.

Infine, la Cassa depositi e prestiti è un organismo complesso, articolato a sua volta in sezioni speciali; è uno dei più grandi istituti di credito (perchè raccoglie il risparmio postale e lo distribuisce agli enti locali), anche se non è inserito nell'ordinamento creditizio.

Si può dire che il Ministero del Tesoro ha competenze che vanno oltre la struttura formale dell'apparato. Esso ha due compiti: la politica di tesoreria ed il controllo della spesa pubblica, che sono svolti dalle due principali direzioni, quella del Tesoro e la Ragioneria generale dello Stato. A questo si aggiunge un terzo compito essenziale, il governo della moneta e del credito. Infatti, al Ministero del tesoro fanno capo la Banca d'Italia e l'ordinamento sezionale del credito e il ministro del tesoro è presidente del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio.

Peraltro, le competenze del Ministero del tesoro hanno subito recentemente notevoli erosioni: ad esempio, l'attività di incentivazione dalla metà degli anni '70, è controllata dal Ministero dell'industria (basti vedere la legge 12 agosto 1977 n. 675 sulla riconversione industriale).

Va aggiunto che il Ministero del tesoro è sia organismo di governo dell'economia, sia organismo di governo dell'amministrazione, potere questo che viene svolto attraverso il controllo della spesa e la direzione che questo comporta. Tuttavia, il Ministero non è in grado di svolgere adeguatamente tali compiti.

Infine la già più volte indicata internazionalizzazione di funzioni statali investe anche il Ministero del tesoro, dal momento che gran parte delle funzioni attinenti al governo della moneta sono ormai svolte da organismi internazionali (F.M.I. e S.M.E. principalmente).

1.8 - Il Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Origini. Il Ministero del bilancio venne istituito con Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 giugno 1947, n. 407. Tale decreto prevedeva l'organizzazione del Ministero in due direzioni generali (che non furono mai istituite), una per le entrate e una per le spese. Non era previsto personale di ruolo, ma solo comandato.

L'istituzione del Ministero del bilancio — contemporaneamente alla quale venivano ricostituiti i due ministeri del Tesoro e delle Finanze — fu dovuta all'esigenza di consentire a Luigi Einaudi (che fu il primo titolare del dicastero) di svolgere un ruolo di coordinamento della politica economica e finanziaria del governo. In tal senso, il Ministero del bilancio nasce in funzione di controllo unitario delle entrate e delle spese.

Dopo numerosi progetti di riforma (specialmente Vanoni e Tambroni, che propose per primo il trasferimento della Ragioneria generale dal Tesoro al Bilancio) la disciplina del Ministero trovò la sua base nella legge 27 febbraio 1967 n. 48, che trasformò la stessa denominazione in quella di Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Ordinamento. Il Ministero si compone attualmente di 2 direzioni generali (Segreteria Generale per la programmazione economica e Direzione per l'attuazione della programmazione), l'ufficio centrale (per il personale) e 27 divisioni.

Presso il ministero, vi sono, inoltre, un Comitato tecnico-scientifico per la programmazione economica, con compiti consultivi del ministro; una Commissione consultiva interministeriale per la programmazione economica, in cui sono presenti rappresentanti della Presidenza del consiglio e di molti ministeri; e la Commissione consultiva interregionale, per l'esame dei problemi riguardanti le regioni in materia di programmazione.

La legge n. 48 del 1967, introdusse, inoltre, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) la cui segreteria è affidata alla Direzione generale per l'attuazione.

Dopo la riforma del 1967, vennero adottati numerosi provvedimenti delegati: Decreto del Presidente della Repubblica 14 giugno 1967, n. 554, che sopprime il Comitato permanente delle partecipazioni statali e il Comitato interministeriale per l'Enel; Decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 1967, n. 775, che inserisce un rappresentante del ministero negli organi deliberativi degli enti di diritto pubblico, rilevanti ai fini della programmazione economica; Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1968, n. 626, di riordino delle attribuzioni e della composizione dei comitati di ministri competenti in materia economica e finanziaria. Vanno, altresì, ricordate le leggi successive, che hanno frammentato le competenze del C.I.P.E.: legge 24 maggio 1977, n. 227, che istituisce il C.I.P.E.S.; legge 12 agosto 1977, n. 675, che istituisce il C.I.P.I.; legge 27 dicembre 1977, n. 984, che istituisce il C.I.P.A.A.

Attualmente il ministero conta 262 dipendenti; tra questi, 37 dirigenti, di cui 5 dirigenti generali. I ruoli sono 5.

Nonostante i numerosi tentativi di riforma del ministero, bisogna riconoscere che nella contrapposizione interesse pubblico al contenimento della spesa e interesse pubblico allo sviluppo, è prevalso quasi sempre il primo, di cui è portatore il Ministero del tesoro. Peraltro, dopo il fallimento della « politica di programmazione » degli anni '60, si può re-

gistrare una ripresa della programmazione in tempi recenti. In particolare, il « piano a medio termine », preparato dal Ministero del bilancio e approvato dal C.I.P.E. (18 dicembre 1980) e dal Consiglio dei ministri (22 marzo 1981) e il disegno di legge, approvato dal Consiglio dei ministri del 22 marzo 1981, di delega al governo per il riordinamento del Ministero del bilancio.

1.9 - Il Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Origini. Il Ministero ha subito complesse vicende. Infatti, istituito con Regio decreto 22 agosto 1848 n. 795, esso comprendeva anche i servizi inerenti al commercio ed era denominato Ministero dell'agricoltura e del commercio. Soppresso con Regio decreto 26 febbraio 1852 n. 348, fu ricostituito con Regio decreto 12 luglio 1860; ma, dopo pochi anni, con Regio decreto 26 dicembre 1867 n. 4219, venne di nuovo soppresso. Fu istituito nuovamente, nel 1877; il governo Depretis lo sopprime con Regio decreto 26 dicembre 1877 n. 4220, che ne ripartì le funzioni tra i Ministeri del Tesoro, della Pubblica istruzione, dei Lavori pubblici, delle Finanze e dell'Interno. In seguito alle reazioni, sia in Parlamento, sia nell'opinione pubblica, alla sua soppressione, con legge 30 giugno 1878 n. 4449 venne delegato al governo il compito di ricostituirlo; pertanto, il ministero Cairoli provvide a istituirlo nuovamente con Regio decreto 8 settembre 1878 n. 4498.

Successivamente, con il Regio decreto 22 giugno 1916 n. 755, il Ministero venne diviso nei due Ministeri « per l'agricoltura » e « per l'industria, commercio e lavoro ». È da notare che, ai sensi dell'art. 1 di detto decreto, la divisione delle funzioni tra i due ministeri doveva aver luogo « per la durata della guerra »; ma solo con il Regio decreto 5 luglio 1923 n. 1439 fu operata l'unificazione nel Ministero dell'economia nazionale dei servizi del Ministero dell'agricoltura, del Ministero dell'industria e del Ministero del lavoro. Durante il fascismo, in considerazione della particolare importanza attribuita all'attività agricola, con Regio decreto 12 settembre 1929 n. 1661, il Ministero dell'economia nazionale venne trasformato in Ministero dell'agricoltura e delle foreste, mentre i servizi relativi al commercio, alla politica economica, al lavoro, all'industria ed alle miniere confluirono nel nuovo Ministero delle corporazioni.

Dimensioni. Le dimensioni del Ministero nelle varie epoche storiche sono rilevabili dai dati che seguono, relativi al numero dei dipendenti: 1879: 376; 1882: 1.089; 1910: 1.796; 1923: 3.754; 1930: 4.259; 1950: 8.399; 1980: 9.321. Il Ministero, dunque, continua ad avere dimensioni consi-

stenti, nonostante il trasferimento di molte sue funzioni alle regioni, avvenuto nel 1972 e nel 1977.

Attualmente, il personale del Ministero è distribuito in 66 tra carriere, ruoli e categorie. Vi sono 130 dirigenti, di cui 6 dirigenti generali.

Ordinamento. Il Ministero dell'agricoltura e delle foreste è ancor oggi disciplinato dal Regio decreto 20 maggio 1941 n. 489, pur avendo subito numerose modificazioni in seguito al Decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972 n. 11, relativo al trasferimento alle regioni delle strutture decentrate del Ministero (quali gli ispettori compartimentali e dipartimentali), nonché ai Decreti del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616 e 617, con cui sono stati trasferiti alle regioni gli altri uffici decentrati, e soppressi alcuni uffici centrali.

Il Ministero si articola nelle seguenti direzioni generali: Affari generali e personale; Produzione agricola; Tutela dei prodotti agricoli; Economia montana e delle foreste.

È interessante notare che, sino al Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 — che ha soppresso l'Azienda di Stato per le foreste demaniali (A.S.F.D.) — il capo della Direzione generale della economia montana e delle foreste era anche direttore generale della A.S.F.D. La Direzione generale dell'economia montana e delle foreste viveva, quindi, in simbiosi con l'A.S.F.D., al punto che, fino ad epoca recente, non aveva personale proprio, ma utilizzava quello della azienda. All'Azienda di Stato faceva capo il Corpo forestale dello Stato, con una organizzazione di tipo militare. Soppressa l'A.S.F.D., è rimasto in vita il Corpo forestale, di cui si avvalgono le regioni, per l'esercizio delle funzioni trasferite.

Accanto alle direzioni generali, il Ministero ha un ufficio centrale per la proprietà diretto-coltivatrice. Da esso, inoltre, dipende l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (A.I.M.A.), che è dotata di personalità giuridica e si interessa, in particolare, all'attività di acquisto e stoccaggio dei prodotti agricoli, in connessione con gli interventi sui prezzi da parte della Comunità Economica Europea.

Il problema più importante del M.A.F. è quello della sua sopravvivenza, dopo il trasferimento alle regioni delle competenze in materia di agricoltura. Il Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 ha accolto la distinzione tra disciplina dei mercati (ad esempio, determinazione dei prezzi dei prodotti agricoli) e interventi sulla produzione e sulle strutture agricole (ad esempio, concessione di contributi ed incentivi per lo sviluppo delle aziende agricole, zootecniche, ecc.) ed ha attribuito allo Stato solo la prima. Tuttavia, questa, a partire dall'istitu-

zione del mercato comune europeo, era stata trasferita agli organi della « Comunità ». Per cui il Ministero è oggi sostanzialmente privo di funzioni proprie.

Per un verso, il ministro dell'agricoltura opera prevalentemente nell'ambito di organismi comunitari. Vi è così — come già in generale — una scissione fra competenze del ministro e competenze dell'apparato servente, sicchè quest'ultimo ha solo funzioni « riflesse » o delegate dal ministro.

Per altro verso, il Ministero ha perduto i preesistenti compiti in ordine alle strutture ed alla produzione agricola, ivi compresi quelli già propri degli Enti di sviluppo agricolo, anch'essi passati alle dipendenze delle regioni.

In questa situazione si è inserita la cosiddetta legge quadrifoglio, n. 984 del 1977, che stanziava fondi statali per gli interventi sulle strutture ed è amministrata in compartecipazione, dal ministro e dagli assessori per l'agricoltura delle singole regioni. Si è creato, così, un governo settoriale dell'agricoltura, esercitato con risorse dello Stato e con funzioni delle regioni. Al suo interno, è presente, ancora una volta, il Ministro, ma non il suo apparato servente.

Problema ulteriore è quello che proviene dall'emergere di funzioni che attengono all'agricoltura intesa come protezione (tutela della flora, della fauna, del suolo ecc.). Mentre, infatti, all'inizio del secolo, le leggi consideravano l'agricoltura essenzialmente per l'aspetto produttivo o di sfruttamento del suolo, ora l'accento cade spesso sull'aspetto protettivo: lo Stato, ad esempio, sia in virtù di accordi internazionali, sia in virtù di proprie leggi, deve tutelare le cosiddette zone umide, riconosciute fondamentali per l'equilibrio ecologico del paese. In questa direzione è stata avanzata di recente una proposta, per la quale gli interventi relativi all'ambiente dovrebbero far capo a tre diverse strutture amministrative: il Ministero dei beni culturali ed ambientali, per i beni di interesse storico, archeologico, ecc. e per il paesaggio; il Ministero dell'ambiente agro-forestale (nuova denominazione del Ministero dell'agricoltura), per gli interventi in materia agro-forestale; il Ministero dei lavori pubblici per la difesa del suolo e del territorio.

1.10 - Il Ministero dell'industria, commercio e artigianato.

Origini. Il Ministero dell'industria viene istituito nel 1916, quando — come si è detto — il Regio decreto 22 giugno, n. 755, separa il Ministero dell'industria e lavoro da quello preesistente dell'agricoltura.

Quattro anni dopo, il Decreto legge 3 giugno 1920, n. 700, sottrae al Ministero dell'industria i servizi relativi al lavoro, costituendo un apposito dicastero. Con Regio decreto 2 luglio 1926, n. 1131, viene istituito il Ministero delle corporazioni che sostituisce quello dell'economia nazionale in cui erano stati fusi, con Regio decreto 1439 del 1923, i tre ministeri citati.

La struttura corporativa doveva disciplinare l'economia attraverso un complesso apparato costituito dal Comitato corporativo centrale, dal Consiglio nazionale delle corporazioni e da Corporazioni per i vari settori economici. In realtà, l'intero apparato funzionò poco e male. Inoltre, al di sopra della struttura descritta, fu posto il relativo Ministero, creando così una contraddizione tra corporazioni, nelle quali si voleva realizzare l'autogoverno del lavoro e dell'industria (contrapposto alla burocrazia) e ministero, che era organo « acorporativo » per eccellenza.

Il Regio decreto 9 agosto 1943, n. 718, scioglie il Ministero delle corporazioni ricostituendo quello dell'industria, commercio e lavoro; quest'ultimo viene scisso, nel 1945, in Ministero del lavoro e della previdenza sociale e Ministero dell'industria e commercio. Successivamente, il Decreto luogotenenziale 23 febbraio 1946, n. 223 riorganizza il Ministero dell'industria, articolandone la struttura in quattro direzioni generali. Nel 1966, la legge n. 792 attribuisce ad esso la nuova denominazione di Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Dimensioni. Il ministero aveva 367 addetti nel 1923; come Ministero delle corporazioni, ne aveva 1.013 nel 1933. In epoca repubblicana (1950), aveva 1.695 addetti; questa cifra si mantiene stabile fino al 1977, quando il Decreto del Presidente della Repubblica 617 del 24 luglio 1977 sopprime (art. 9) una direzione generale (quella dell'artigianato e piccole industrie) e due divisioni. Come conseguenza, nel 1980 il personale scende a 1.452 addetti (tra cui 220 dirigenti, di cui 8 dirigenti generali). Il ministero comprende 41 fra ruoli, carriere e categorie.

Ordinamento. L'ordinamento attuale è quello del citato decreto n. 223 del 1946, sia pur ampiamente modificato in seguito. Le direzioni generali sono sei: Affari generali e personale; Fondi di energia e industrie di base; Produzione industriale; Miniere e geologia; Assicurazioni private e di interesse collettivo; Commercio interno e consumi industriali.

Vi è poi un Ufficio centrale brevetti e un Ufficio studi e ricerche. Le divisioni, dopo l'applicazione del citato dal Decreto del Presidente della Repubblica 617 del 1977, che trasferisce le competenze relative all'artigianato alle regioni, sono 72.

Dal Ministero dipende, poi, il Servizio geologico. Ma le sue funzioni, che dovrebbero riguardare la protezione del suolo, sono, invece, orientate a sfruttamenti produttivi. Il suo inquadramento in un ministero economico è posto in dubbio da molti.

L'amministrazione centrale ha 8 gestioni extrabilancio, le più importanti delle quali sono le Casse conguaglio per il settore elettrico e per lo zucchero e i nuovi Fondi per la ristrutturazione industriale e per il credito agevolato, costituiti per attuare rispettivamente la legge n. 675 del 1977 sulla ristrutturazione e riconversione industriale e il Decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976 per il credito agevolato alle piccole e medie imprese del centro-nord.

L'amministrazione decentrata del ministero è complessa: comprende gli Uffici provinciali industria, commercio e artigianato (U.P.I.C.A.), le Camere di Commercio, che sono persone giuridiche, ma dipendono dal ministero, e la struttura periferica attinente alla gestione delle miniere.

Fino all'inizio degli anni '70, il Ministero si occupa solo di piccola industria e artigianato. A partire da quegli anni, sia per il rafforzamento del ministero dovuto alla congiuntura produttiva, sia per l'attivismo dei ministri ad esso preposti, vengono emanate leggi, che attribuiscono all'apparato rilevanti compiti di incentivazione. Tuttavia, di regola, il Ministero ha solo il compito di controllo, mentre l'istruttoria sulle concessioni viene svolta dagli Istituti di credito autorizzati e il potere deliberativo spetta al C.I.P.I. (Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale).

I problemi fondamentali del Ministero dell'industria sono tre. In primo luogo, la carenza di coordinamento al suo interno. La direzione generale per le fonti di energia potrebbe, ad esempio, fornire dati al C.I.P. (Comitato interministeriale prezzi) ed alla sua segreteria generale, per la determinazione dei prezzi dei prodotti petroliferi, ma ciò non avviene.

In secondo luogo, la carenza di quadri tecnici e di strutture. A partire dalla disciplina del 1944, modificata nel 1947, esiste un sistema di controllo dei prezzi teoricamente efficace, gestito dal C.I.P., che è affiancato da una Commissione centrale prezzi, con rappresentanze tecniche e sindacali. Ma questo apparato non ha strutture serventi, per cui si deve valere di personale comandato o di « esperti », nominati a norma dell'art. 380 del Testo unico n. 3 del 1957, modificato dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970. Il C.I.P., pur avendo poteri molti vasti, non riesce ad esercitarli in modo razionale, per mancanza di economisti in grado di analizzare i costi. Accade, così, che i prezzi

siano fissati per lo più sulla base dei dati forniti dalle imprese sottoposte al controllo.

In terzo luogo, v'è il problema posto dal frazionamento del governo dell'industria fra diversi ministeri. Ad esempio, dopo la liberalizzazione dei mercati internazionali attuata nel 1946 e l'introduzione della politica di riconversione industriale, anche il Ministero del commercio estero interviene nel governo dell'industria. Ma, nonostante la moltiplicazione dei comitati interministeriali in materia economica, tra le varie autorità v'è scarso coordinamento.

1.11 - Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Origini. Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale viene istituito con la legge 3 giugno 1920, n. 700 e organizzato in due direzioni generali (una per il lavoro ed una per la previdenza sociale). La sua costituzione fu l'atto finale di una lenta evoluzione iniziata con la creazione, nel 1878, nel Ministero di agricoltura, industria e commercio, di due divisioni che si occupavano di problemi del lavoro. Presso lo stesso Ministero, furono istituiti, con legge 29 giugno 1902, n. 246, l'Ufficio del lavoro ed il Consiglio superiore del lavoro.

Il Ministero del lavoro era però destinato ad una vita assai breve, poichè, nel 1923, veniva assorbito dal Ministero della economia nazionale (Regio decreto 5 luglio 1923, n. 1439), che, nel 1929, diventava Ministero delle corporazioni.

Veniva nuovamente istituito, come Ministero del lavoro e della previdenza sociale, alla fine del secondo conflitto mondiale, con Decreto luogotenenziale 21 giugno 1945, n. 377. L'ordinamento e le attribuzioni fondamentali sono fissati dal Decreto luogotenenziale 10 agosto 1945, n. 474, dalla legge 22 agosto 1961, n. 628 e dal Decreto ministeriale 25 febbraio 1974, modificato successivamente con Decreti ministeriali 3 giugno 1976 e 11 marzo 1978.

Dimensioni. Le dimensioni del Ministero del lavoro si sono, col trascorrere del tempo, molto ampliate. Basti pensare che, mentre nel 1923 contava appena 1166 dipendenti, nel 1946 ne contava 4.410, che diventavano nel 1980, 18.367 (distribuiti in trenta fra ruoli, carriere e categorie, con 313 dirigenti, di cui 14 generali).

Nel 1980, il ministero assorbiva circa il 5% della spesa statale. Bisogna, tuttavia, osservare che il bilancio del Ministero del lavoro comprende gli stanziamenti per le spese di previdenza, che vengono, poi, trasferiti agli istituti previdenziali.

Presso il Ministero, sono operanti le seguenti gestioni fuori bilancio: fondo per la mobilità della manodopera; fondo per il funzionamento degli enti di patronato e assistenza sociale; fondo per il finanziamento degli uffici di patronato ed assistenza sociale nel territorio di Trieste; fondo speciale infortuni; fondo per le provvidenze a favore dei lavoratori licenziati dalle miniere di zolfo siciliane; fondo per le provvidenze a favore dei lavoratori licenziati o sospesi da aziende carbo-siderurgiche; fondo per le ispezioni ordinarie alle cooperative; fondo per il finanziamento integrativo dei progetti speciali.

Ordinamento. L'amministrazione centrale è ripartita in cinque direzioni generali: degli Affari generali e del personale; dei Rapporti di lavoro; del Collocamento della manodopera; della Previdenza e assistenza sociale; della Cooperazione. Si noti che la direzione generale dell'Orientamento e addestramento professionale, costituita con legge 22 agosto 1961, n. 628, è stata soppressa ai sensi dell'art. 7 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 617.

L'amministrazione periferica, complessa e capillare, è ripartita in Ispettorati del lavoro, articolati in ispettorati regionali e provinciali, ed Uffici del lavoro, articolati in uffici regionali e provinciali, di cui fanno parte gli uffici di collocamento con le loro sezioni zonali, comunali e frazionali.

Sia l'organizzazione centrale, sia quella periferica, si avvalgono di una grande quantità di organi collegiali.

Il Ministero del lavoro è al centro di un rapido processo evolutivo, dovuto a tre fattori principali. Il primo è quello relativo ai mutamenti apportati al sistema della protezione sociale, tra cui, di recente, la separazione fra l'assistenza sanitaria, affidata al Servizio sanitario nazionale, e la previdenza sociale, gestita prevalentemente dall'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale - I.N.P.S. Finanziato inizialmente col regime mutualistico e successivamente con quello di sicurezza sociale, il sistema sanitario fa carico ora al fisco. Del sistema sanitario si interessa il Ministero della sanità mentre l'altro apparato, concernente le prestazioni di natura previdenziale, fa capo al Ministero del lavoro. Anche il sistema previdenziale è in rapida trasformazione, con l'abolizione delle « mutue », e l'accentramento delle prestazioni nell'I.N.P.S.

Il secondo aspetto, riguarda gli interventi nel campo del lavoro. Il Ministero tende sempre più ad assumere i caratteri di « Ministero dell'occupazione », cioè ad interessarsi non solo dei lavoratori, ma, più in generale, dell'occupazione. Si pensi al collocamento, con cui è re-

golato l'accesso al lavoro, alla costituzione di « osservatori sul mercato del lavoro », allo sviluppo di istituti di ricerca, come l'I.S.F.O.L. (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori), con il compito di seguire i problemi del mercato del lavoro in generale.

Il terzo aspetto è quello emerso con la crisi economica del 1973, che ha posto in evidenza la circostanza che la piena tutela del lavoro e dell'occupazione si può realizzare solo con il salvataggio delle industrie in crisi. Il Ministero del lavoro viene, così, coinvolto nelle attività pubbliche attinenti al governo dell'economia. La legge 12 agosto 1977, n. 675, sulla ristrutturazione e riconversione industriale, infatti, attribuisce al Ministero del lavoro un ruolo di protagonista, accanto al Ministero dell'Industria, nella gestione amministrativa del settore. Questa legge, prevede, tra l'altro, la costituzione della Commissione centrale e di Commissioni regionali per la mobilità della manodopera, aventi lo scopo di favorire la mobilità dei lavoratori in esuberanza, dipendenti da aziende in crisi (artt. 22-26). Presso il Ministero è, inoltre, prevista la Costituzione del Fondo per la mobilità della manodopera, da destinare ad interventi di tipo economico a sostegno dei lavoratori che hanno aderito ad un'offerta occupazionale promossa dalle citate commissioni.

Va menzionata, infine, l'importante funzione della mediazione nei conflitti di lavoro. Questa attività non si trova codificata in una normativa « ad hoc », ma è diventata sempre più importante. È ormai prassi diffusa, che le parti (datori di lavoro e lavoratori) si rivolgano al Ministero del lavoro, sollecitandone l'azione mediatrice, che si conclude con la firma di protocolli di intesa. In tempi recenti, però, il Ministero non si è limitato ad un'azione di mera mediazione. Esso interferisce frequentemente nel rapporto assumendo la veste di parte, in special modo quando l'accordo presuppone o prevede l'intervento dei pubblici poteri, nel senso, ad esempio, che questi provvedano all'erogazione di incentivi finanziari alle aziende del settore interessato.

1.12 - Il Ministero del commercio con l'estero.

Origini. L'apparato di governo del commercio con l'estero è il risultato della stratificazione di materiali diversi, che risalgono, storicamente, all'età giolittiana (Istituto nazionale per i cambi con l'estero) e all'epoca fascista (Istituto nazionale per le esportazioni).

Le origini del ministero possono farsi risalire al Regio decreto legge 20 maggio 1935 n. 654, convertito nella legge 19 marzo 1936 n. 541, che costituiva la Sovrintendenza agli scambi ed alle valute, ed al Regio

decreto 29 dicembre 1936 n. 2186, che trasformò la Sovrintendenza in Sottosegretariato di Stato. Con Regio decreto 20 novembre 1937 n. 1928 veniva istituito il Ministero degli scambi e delle valute. Il Ministero doveva assicurare indirizzo organico ed unità di comando al settore degli scambi e delle valute. Il Ministero, quindi, sovrintendeva a tutti gli enti che operavano con l'estero, come l'Istituto nazionale per l'esportazione e l'Istituto nazionale per i cambi con l'estero.

Con Regio decreto 2 giugno 1944 n. 150, venne soppresso il Ministero degli scambi e delle valute e le sue funzioni furono ripartite tra il Ministero del tesoro (valute), delle finanze (questioni doganali) e dell'industria e commercio (importazioni ed esportazioni). Esigenze connesse ai commerci internazionali, insieme a motivi più strettamente politici, determinarono, solo 15 mesi più tardi, la ricostituzione del Ministero del commercio con l'estero, così denominato con il Decreto luogotenenziale 22 dicembre 1945 n. 809. Le sue funzioni, tuttavia, furono determinate solo con successivo Regio decreto 30 maggio 1946 n. 459.

Dimensioni. Si tratta di un ministero di dimensioni modeste. La consistenza del personale presenta il seguente andamento: 1938: 290; 1943: 856; 1980: 501 (di cui 47 dirigenti, 7 dei quali dirigenti generali). Le carriere e i ruoli sono 9.

Ordinamento. Il Ministero del commercio con l'estero esercita le attribuzioni inerenti alla regolamentazione dei rapporti commerciali con l'estero per ciò che concerne sia l'attività privata, sia quella delle pubbliche amministrazioni.

L'attuale ordinamento del Ministero è dato dai Decreti ministeriali 26 giugno 1973, 28 dicembre 1973, 31 dicembre 1975, 1 luglio 1976. Esso è articolato nelle seguenti Direzioni generali: degli Accordi commerciali; delle Valute; per lo Sviluppo degli scambi con l'estero; delle Importazioni e delle esportazioni; degli Affari generali e del personale.

Per le esigenze di coordinamento della politica economica estera è stato istituito di recente (legge n. 227 del 1978) il Comitato interministeriale omonimo (C.I.P.E.S.).

Il Ministero non dispone di organi periferici. Esso si avvale di strutture operative di altri enti sia per gli interventi nel commercio con l'estero, sia per i controlli di carattere valutario, atti a garantire la conformità delle operazioni alle leggi ed ai regolamenti. I principali enti sono l'I.C.E., la S.A.C.E., l'U.I.C. e il Mediocredito.

Di questi, però, solo l'I.C.E. (Istituto Nazionale per il Commercio Estero) è controllato dal Ministero del commercio estero. Esso è un ente

pubblico con il compito di promuovere e sviluppare gli scambi commerciali tra l'Italia e gli altri paesi, con particolare riguardo alle esportazioni dei prodotti italiani. L'Istituto promuove missioni di operatori economici italiani all'estero per lo studio dei mercati ed offre servizi di informazione consulenza ed assistenza. Tra le sue attribuzioni rientrano anche le attività riguardanti l'attestazione della qualità dei beni destinati all'esportazione, l'amministrazione del marchio nazionale di esportazione ecc. (legge 21 gennaio 1966 n. 31 e legge 10 novembre 1967 n. 1000). L'I.C.E. ha uffici periferici, in Italia e all'estero.

La Sezione speciale dell'I.N.A. per l'assicurazione del credito all'esportazione (S.A.C.E.) è stata istituita nel 1978 con il compito di tutelare, mediante assicurazione, i rischi ai quali sono esposti gli operatori nazionali nella loro attività con l'estero.

L'Ufficio italiano dei cambi (U.I.C.) interviene nel campo valutario per i pagamenti connessi agli scambi.

L'Istituto centrale per il credito a medio termine (Mediocredito) è un istituto di credito agevolato per l'esportazione di merci e svolge, inoltre, attività di progettazione e studio per conto di aziende italiane che operano all'estero.

Anche le funzioni del Ministero del commercio estero stanno mutando con la crescente attribuzione di compiti ad organismi internazionali: basti pensare al G.A.T.T. (General Agreement on Tariffs and Trade), che ha segnato il passaggio dal bilateralismo al multilateralismo degli scambi e dal quale sono derivati accordi commerciali « per aree », e alla Comunità economica europea.

Nonostante ciò, non è cambiata l'organizzazione del Ministero: basti ricordare che la Direzione generale degli accordi commerciali è ancora organizzata in funzione di accordi bilaterali.

Si è visto, poi, che il Ministero dovrebbe essere al centro di una costellazione di enti e istituti. Esso, però ne costituisce il polo debole perché si vale di tali enti, ma non li controlla. Va riconosciuto, che, in realtà, il commercio estero è gestito solo in parte dall'omonimo ministero. Ministero del tesoro e Ministero degli affari esteri gestiscono le altre parti.

1.13 - Il Ministero delle partecipazioni statali.

Origini. Il Ministero è stato istituito con legge n. 1589 del 22 dicembre 1956, al termine di una lunga polemica sul riordino delle partecipazioni statali e sul loro comando.

L'eterogeneo settore delle partecipazioni statali costituiva circa il 20% dell'industria italiana. Le relative società erano poste sotto il controllo

di più ministeri, quali il Tesoro, le Finanze (demanio), l'Industria. Nel 1951, una commissione di studio, fatta istituire da Luigi Einaudi e presieduta da Ugo La Malfa, giunse alla conclusione che si rendeva necessario un ministro senza portafoglio delle partecipazioni dello Stato. La discussione riprese alla metà degli anni '50. L'aspetto maggiormente dibattuto, tuttavia, fu quello (meno importante) dello « sganciamento » delle aziende a partecipazione statale dalla Confindustria. Alcuni ritenevano importante, infatti, che le partecipazioni statali operassero in maniera diversa dalle imprese private. Il primo segno di questa diversità veniva visto nello « sganciamento ».

Nella discussione parlamentare sulla istituzione del Ministero delle partecipazioni statali, si registrò una contrapposizione fra il proponente La Malfa ed il socialista Antonio Giolitti. Il primo sosteneva la tesi del ministro senza portafoglio delle partecipazioni statali. Per La Malfa occorreva dare a un apparato di così vaste proporzioni un responsabile « politico ». Per questo scopo, non era necessario dar vita ad un vero e proprio ministero. La tesi sostenuta da Giolitti, invece, era che il Ministero delle partecipazioni statali dovesse diventare un organo di indirizzo e di programmazione, essendo l'impresa pubblica strumento fondamentale dell'intervento dello Stato in economia.

La legge istitutiva del Ministero optò per la seconda soluzione, ma stabilì che l'organico non superasse le 100 unità e che la struttura fosse costituita da un solo Ispettorato generale (poi regolato con Decreto ministeriale 13 dicembre 1959).

Ma il disegno originario venne presto modificato e una radicale trasformazione fu operata col Decreto ministeriale 31 marzo 1971 n. 282, che affiancava all'Ispettorato generale tre direzioni generali, con 18 divisioni, equamente ripartite tra le direzioni generali; l'organico di 100 unità giunse quindi a triplicarsi nel 1971, anche se nel 1980 i posti coperti risultano soltanto 143. Il numero dei dirigenti è di 28 (di cui 4 generali) i ruoli 6.

Ordinamento. Il Ministero è articolato nelle seguenti unità organizzative: Direzione generale per i programmi e lo sviluppo; Direzione generale per gli affari economici; Direzione generale per gli affari e l'organizzazione amministrativa; Ispettorato generale per i servizi ispettivi.

Dal Ministero dipendono gli enti pubblici di gestione (e le società private controllate e collegate): I.R.I. da cui dipendono ben 1066 società per azioni; E.N.I., da cui ne dipendono 400 circa; E.F.I.M. Dovrebbe essere soppresso l'Ente di gestione per il cinema (da cui dipendono le società Cinecittà, Italnoleggio e Istituto luce).

L'opinione dominante è che il Ministero debba essere soppresso, perché non ha operato né come strumento di controllo del governo sulle partecipazioni statali, né come tramite tra queste ultime e il governo.

1.14 - Il Ministero dei lavori pubblici.

Origini. Il Ministero venne istituito con il Regio decreto 22 agosto 1848, n. 795, ed aveva competenze che si estendevano ben oltre la materia dei lavori pubblici. In un primo momento, fu organizzato per tipi di opere, ma, all'inizio del secolo, alcuni suoi funzionari, fra cui Carlo Petrocchi e Meuccio Ruini (autori di note indagini sulla situazione delle opere pubbliche nelle regioni meridionali e sulla politica dei lavori pubblici), proposero ed ottennero che tutte le competenze fossero decentrate a livello regionale.

Successivamente, l'organizzazione del ministero è stata disciplinata con Regio decreto 26 settembre 1940 n. 1483, che lo articolò in sette direzioni generali (Affari generali e del personale, Viabilità ordinaria e nuove costruzioni ferroviarie, Acque e impianti elettrici, Opere marittime, Edilizia statale e sovvenzionata, Urbanistica e opere igieniche, Servizi speciali). Si noti che, in quegli anni, il ministero aveva perduto competenze in due settori fondamentali, come le ferrovie (passate al Ministero dei trasporti) e i telegrafi (passati al Ministero delle poste e dei telegrafi); ma aveva acquisito competenze in materia di impianti idroelettrici e di edilizia economica e popolare.

Dimensioni. Fin dall'inizio, è stato un ministero di proporzioni piuttosto ampie, come risulta dai dati relativi al personale: 1879: 3.380; 1882: 2.250; 1910: 3.270; 1923: 7.547; 1933: 9833; 1950: 15.483; 1980: 5.382. I dirigenti sono 208, di cui 38 dirigenti generali, la gran parte dei quali preposti al Provveditorato alle opere pubbliche. Insieme con Interno, Tesoro ed Esteri, il Ministero dei lavori pubblici è uno degli apparati centrali con uffici periferici retti da dirigenti del più alto grado. Presso il Ministero vi sono 24 tra ruoli, categorie e carriere di personale.

Ordinamento. L'assetto attuale è quello del 1940, salve le modificazioni derivanti dai trasferimenti di competenza alle regioni, operati nel 1972 e nel 1977, in materia di urbanistica, edilizia, viabilità, acque, acquedotti ed opere pubbliche di interesse regionale.

Il ministero conserva, complessivamente, cinque direzioni generali: del Personale, del Coordinamento territoriale (già dell'Urbanistica), della Edilizia statale e dei Servizi speciali (già per l'edilizia statale e sovvenzionata), delle Opere marittime, delle Acque e impianti elettrici.

Dopo la regionalizzazione, al ministero sono rimasti i compiti relativi ai soli lavori pubblici complessi (con le espressioni « opere pubbliche complesse » e « complessi organici di opere pubbliche » si indicano le opere pubbliche di grandi dimensioni, per le quali — come si è detto — è stato introdotto il sistema della concessione).

Presso il Ministero, tuttavia, è stato successivamente istituito un organismo — il Comitato per l'edilizia residenziale (C.E.R.) — composto di rappresentanti statali e regionali, che svolge funzioni in gran parte regionali con fondi statali.

Le competenze del ministero sono ridotte a ben poca cosa, al punto che se ne è proposta la trasformazione in Ministero per la difesa del suolo o per la casa.

Va aggiunto che al ministero manca personale tecnico. Ciò ha portato al trasferimento di compiti a privati, ai quali è chiesto di collaborare non solo per quanto attiene all'esecuzione, ma anche alla progettazione delle opere pubbliche (appalto-concorso) e, addirittura, alla loro ideazione. La privatizzazione di compiti pubblici è ancora più evidente nella concessione di pura costruzione (alla quale si è ricorso per tangenziali, aeroporti, uffici postali, ecc.), in cui il privato è affidatario della esecuzione di un'opera pubblica ma, a sua volta, ricorre ad altri privati per l'esecuzione di parti dell'opera; con la conseguenza — già rilevata precedentemente — che, mentre il rapporto tra potere pubblico e concessionario è retto dal diritto pubblico, il rapporto tra concessionario ed altri privati è retto interamente dal diritto privato.

1.15 - Il Ministero dei Trasporti.

Origini. Il Ministero dei trasporti fu istituito con il decreto luogotenenziale del 12 dicembre 1944, n. 413, che divise il precedente Ministero delle comunicazioni in due parti: Ministero dei trasporti e Ministero delle poste e telecomunicazioni.

Le origini più lontane vanno, invece, cercate nel Commissariato per le strade ferrate, istituito con il regio decreto legge 14 maggio 1865, n. 2296. In seguito, presso il Ministero dei lavori pubblici, venne istituita l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato (legge 22 aprile 1905, n. 137 e legge 7 luglio 1907, n. 429).

Dimensioni. Le dimensioni del Ministero sono poste in evidenza dai seguenti dati relativi ai dipendenti: nel 1946 erano 8.026; nel 1950, 9.497 e, nel 1980, 5.102. I dirigenti, al 1980, erano 132 (14 i dirigenti generali).

Il Ministero ha complessivamente 37 tra carriere, ruoli e categorie. Occorre precisare che in questo quadro non rientra il personale dipendente delle ferrovie dello Stato perchè esso fa parte dell'Azienda autonoma.

Ordinamento. L'ordinamento attuale del ministero risale al 1944, salvo successive, lievi modifiche, dovute essenzialmente alla legge 30 gennaio 1963, n. 141, che ha istituito la Direzione generale dell'aviazione civile e alla legge 31 ottobre 1967, n. 1085, che ha istituito la Direzione generale per il coordinamento.

Il Ministero si articola in quattro direzioni generali: quella delle ferrovie dello Stato, costituita dall'Azienda autonoma; quella dell'Aviazione civile, che una recente riforma ha modificato, con l'istituzione dell'Azienda autonoma per il controllo del volo (già Commissariato per l'assistenza al volo); quella della Motorizzazione civile e dei trasporti in concessione (M.C.T.C.), articolata in direzioni centrali; infine, quella per la programmazione, l'organizzazione ed il coordinamento, non ancora dotata di personale proprio.

Un'analisi approfondita della distribuzione delle funzioni nel settore trasporti è stata compiuta nel corso della « Conferenza Nazionale dei Trasporti », svoltasi nell'ottobre del 1978. In primo luogo, sono state notate la frequente sovrapposizione e l'irrazionale distribuzione delle competenze in materia di trasporti. Nel caso del trasporto aereo, le competenze sono divise tra Ministero dei trasporti e Ministero della difesa. Nel caso del trasporto terrestre, analoga distribuzione di competenze vi è tra il Ministero dei trasporti, il Ministero dei lavori pubblici e l'Azienda nazionale autonoma strade — l'ANAS. Infine, il trasporto marittimo rientra nelle competenze del Ministero della marina mercantile.

All'interno dello stesso Ministero dei trasporti vi è una netta distinzione in tre settori, motorizzazione, aviazione e ferrovie, corrispondenti ai tre tipi di trasporto (terrestre su gomma o aereo, terrestre su rotaia)

Altra anomalia è quella che riguarda i rapporti tra l'attività di trasporto e gestione dei beni necessari al trasporto. Ad esempio, il Ministero dei trasporti, attraverso l'azienda autonoma, ha ambedue le competenze per le ferrovie, in quanto gestisce il servizio ed ha, nello stesso tempo, la proprietà e la manutenzione dei beni, consistenti nel materiale rotabile e nel demanio ferroviario. Se, invece, si considera il trasporto su strada, si può constatare come il Ministero abbia una competenza molto limitata: alla direzione generale della M.C.T.C. spettano solo compiti di controllo, poichè essa non ha né la proprietà né la gestione dei beni, divisi tra il demanio e l'A.N.A.S.

1.16 - Il Ministero della Marina mercantile.

Origini. Il Decreto del Capo provvisorio dello Stato 13 luglio 1946, n. 26, istituisce il Ministero della marina mercantile e rinvia ad un successivo decreto l'attribuzione ad esso delle competenze. Il Decreto del Capo provvisorio dello Stato 31 marzo 1947, n. 396, conferisce al nuovo Ministero parte delle competenze del Ministero della marina. In precedenza, della marina mercantile si interessava il Ministero della marina militare ed, in parte, il Ministero delle comunicazioni istituito con Decreto legge 30 aprile 1924, n. 596; a causa degli eventi bellici, con Regio decreto legge 1° novembre 1943, n. 4/B, il Ministero della marina militare aveva assorbito parte delle competenze del Ministero delle comunicazioni, nonché le funzioni spettanti al Ministero delle comunicazioni, per quanto concerne la marina mercantile ed il personale marittimo (ma le competenze per le opere marittime rimasero al Ministero dei lavori pubblici) e le funzioni del Ministero dell'agricoltura in materia di pesca, esclusa quella nelle acque interne (ma le ricerche idrobiologiche e la sorveglianza sugli istituti idrobiologici e talassografici restarono al Ministero dell'agricoltura). Il Ministero della marina mercantile divide col Ministero della difesa l'amministrazione periferica. Infatti, le Capitanerie di porto dipendono in parte dal ministero della marina mercantile; per ciò che concerne la difesa dei porti e delle coste, il reclutamento la nomina, le promozioni ed i provvedimenti disciplinari concernenti il personale, la competenza primaria è del Ministero della difesa.

Dimensioni. Le modeste dimensioni del Ministero si evincono dalla scarsità del numero dei dipendenti, allo stesso tempo insufficienti e sovrabbondanti: insufficienti rispetto agli interessi pubblici che il ministero dovrebbe curare; sovrabbondanti se si considera che la sua funzione si esaurisce in una mera attività di trasferimento. Nel 1950, i dipendenti erano 1.270; nel 1980, l'organico sale a 1.497. I dirigenti sono 39, di cui 6 dirigenti generali. Le carriere, categorie e ruoli ammontano a 11.

L'attuale disciplina del Ministero risale alla legge n. 1541 del 7 dicembre 1960, contenente norme integrative dell'ordinamento del ministero e revisione dei ruoli organici, che ha portato il numero delle direzioni generali da 4 a 6: Affari generali e del personale; Naviglio; Navigazione e traffico marittimo; Lavoro marittimo e portuale; Demanio marittimo e dei porti; Pesca marittima. V'è, poi, un Ispettorato generale tecnico. Il ministero ha, altresì, una complicata rete di uffici periferici costituita dalle Direzioni marittime, dalle Capitanerie di porto e dagli uffici marittimi periferici, per i qua-

li, però, esso si avvale del Ministero della difesa, in quanto — come si è detto — il personale delle Capitanerie di porto e delle Direzioni marittime appartiene ai ruoli del personale del Ministero della difesa-marina.

Il Ministero della marina mercantile svolge principalmente compiti di erogazione di fondi. Suoi « clienti » sono gestori di linee di preminente interesse nazionale; gestori di linee di interesse locale; cantieri ed armatori. Gli interessi di tipo collettivo, come quelli relativi alla tutela delle acque e delle spiagge dell'inquinamento, sono scarsamente curati.

Le incongruenze dell'attuale ordinamento si possono notare osservando che le funzioni relative ai trasporti sono divise tra sei organismi: Ministero dei trasporti, Ferrovie dello Stato, Ministero dei lavori pubblici, ANAS, Marina mercantile e Difesa. Del settore marittimo, in particolare, si interessa il Ministero della marina mercantile che ha competenze sul trasporto marittimo, sul naviglio e sui beni privati necessari al trasporto, ma non per le opere marittime.

L'opinione dominante è che il Ministero della marina mercantile dovrebbe essere soppresso, tant'è vero che, a partire dal 1977, e per lungo tempo, il Ministero è stato retto *ad interim* dal ministro dei trasporti.

1.17 - Il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

Origini. Il Regio decreto n. 5973 del 10 marzo 1889 istituiva il Ministero delle poste e dei telegrafi, unendo i servizi postali e telegrafici che erano stati, fino allora, gestiti separatamente dal Ministero dei lavori pubblici.

Con il Regio decreto n. 596 del 30 aprile 1924, veniva soppresso il Ministero delle poste e dei telegrafi e istituito il Ministero delle comunicazioni, al quale venivano affidate, tra l'altro, le competenze attinenti alla Marina mercantile e alla Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato. All'interno di questo Ministero, con Regio decreto legge n. 520 del 23 aprile 1925 (convertito nella legge 21 marzo 1927 n. 597) e con il Regio decreto legge n. 884 del 14 giugno 1925 (convertito nella legge 18 marzo 1926 n. 562) venivano istituite l'Amministrazione delle poste e dei telegrafi e l'Azienda di Stato per i servizi telefonici (A.S.S.T.).

Con il Decreto luogotenenziale n. 413 del 12 dicembre 1944, infine, il Ministero delle comunicazioni veniva soppresso e i suoi compiti ripartiti tra il Ministero dei trasporti e quello delle Poste e delle telecomunicazioni, costituiti con lo stesso decreto.

Ordinamento. Il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni costituisce, nel panorama ministeriale, un caso atipico. Esso, infatti, non ha una sua struttura (risulta avere 5 dipendenti), ma si vale dell'organiz-

zazione dell'Amministrazione P.T. e dell'A.S.S.T., di cui costituisce lo « involucro ». Le due aziende dipendenti dal Ministero sono dotate di autonomia, per le esigenze connesse alla natura industriale dei servizi da esse gestiti. Ad esse si tornerà più avanti. Qui basti osservare che probabilmente non vi sarebbe bisogno né di un Ministero né di un Ministro delle poste e telecomunicazioni. La spiegazione dell'esistenza del ministero va cercata nella necessità di avere un responsabile politico dell'attività di controllo tecnico della Radiotelevisione italiana — RAI — e nell'interesse mostrato dal sistema politico per le possibilità offerte, specialmente in passato, di assumere personale senza concorso.

1.18 - Il Ministero della pubblica istruzione.

Origini. Il Regio decreto del 13 novembre 1859, n. 3775 (Casati) è all'origine del Ministero della pubblica istruzione. Successive norme organizzative — Regio decreto 12 settembre 1929, n. 661, e Regio decreto 29 maggio 1944, n. 142 — ne modificarono la denominazione, definendolo prima Ministero dell'educazione nazionale e ripristinando, poi, la vecchia denominazione.

Dimensioni. Nel 1879, il numero dei dipendenti del ministero ammonta a 413 (il sistema scolastico molto limitato e affidato prevalentemente alla gestione privata). Nel 1882, gli addetti erano 7.642 e diventavano 17.930 nel 1910, 19.158 nel 1923, 18.699 nel 1931. Nel 1932, il numero degli addetti raggiungeva 119.800 unità, per effetto del passaggio allo Stato della gestione delle scuole elementari dipendenti dai comuni non capoluoghi (la legge Daneo-Credaro, nel 1911, aveva passato allo Stato la gestione delle scuole elementari dei comuni capoluogo). Nel 1950, il numero degli addetti cresceva fino a 257.951 unità; e trent'anni dopo, nel 1980, il numero dei dipendenti risultava quadruplicato, raggiungendo 1.075.774 unità, comprendenti sia il personale docente, sia quello amministrativo.

La complessità dei compiti istituzionali del Ministero per la pubblica istruzione, ove coesistono funzioni tecniche connesse all'espletamento del servizio scolastico e funzioni amministrative, proprie anche di altri Ministeri, determina l'esistenza di ben 170 tra carriere, categorie e ruoli. I dirigenti del Ministero della pubblica istruzione sono 502 (di cui 12 dirigenti generali).

Ordinamento. La disciplina organizzativa di base è quella della legge 7 dicembre 1961 n. 1264 sul riordinamento dell'amministrazione centrale

e degli uffici periferici del Ministero. La legge, tuttavia, riproduce sostanzialmente l'assetto precedentemente stabilito con il Regio decreto 5 novembre 1937 n. 2031 e con il Decreto del Capo provvisorio dello Stato 30 giugno 1947, n. 651, apportandovi modificazioni marginali.

I mutamenti successivi derivano dal Decreto legge 14 dicembre 1974, n. 657 (convertito nella legge 29 gennaio 1975, n. 5), concernente la istituzione del Ministero dei beni culturali, nel quale sono confluite due Direzioni generali del Ministero della pubblica istruzione: la Direzione generale delle antichità e belle arti e la Direzione generale delle accademie e biblioteche.

Con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 617 del 24 luglio 1977, inoltre, vengono trasferite alle regioni le competenze in materia di assistenza scolastica, di edilizia scolastica e di educazione popolare, con correlativa soppressione dei rispettivi uffici del Ministero (Ispettorato per l'assistenza scolastica, Direzione generale per l'edilizia scolastica, Direzione generale per l'educazione popolare).

Il Ministero della pubblica istruzione conta oggi 9 Direzioni generali, 3 Ispettorati e 1 Servizio. Essi sono: Direzione generale del personale e degli affari generali ed amministrativi; Direzione generale per l'istruzione elementare; Direzione generale per l'istruzione secondaria di primo grado; Direzione generale per l'istruzione classica; scientifica e magistrale; Direzione generale per l'istruzione tecnica; Direzione generale per l'istruzione professionale; Direzione generale per l'istruzione universitaria; Direzione generale per la scuola media non statale; Direzione generale per gli scambi culturali; Ispettorato per le pensioni; Ispettorato per l'educazione fisica e sportiva; Ispettorato per l'istruzione artistica; Servizio per la scuola materna.

L'organizzazione periferica del Ministero si articola in Università, Istituti Superiori (ad esempio, Scuola Normale Superiore di Pisa), Sovrintendenze scolastiche regionali, Provveditorati agli Studi (a base provinciale).

Quello della pubblica istruzione è il ministero di più ampie dimensioni, e per le strutture organizzative, e per i compiti. A differenza dagli altri paesi, in Italia, la scuola pubblica, infatti, è ancora considerata come un corpo unitario, da gestire uniformemente, sia per erogare servizi eguali nelle diverse parti del paese, sia per garantire, con un sistema centralizzato, che gli uffici locali non siano esposti a pressioni politiche.

Oltre che per le dimensioni, il Ministero della pubblica istruzione si caratterizza per la irrazionalità della distribuzione dei compiti, al centro, tra le varie direzioni generali. Queste sono organizzate per ordini e gradi

di istruzione, invece che per problemi omogenei, comuni ai diversi ordini e gradi. La direzione generale del personale non gestisce il personale docente, ma solo il personale amministrativo delle unità operative centrali e periferiche. Al personale docente delle scuole provvedono le singole direzioni generali, secondo la rispettiva competenza di settore. In tal modo, tutte le direzioni generali sono sovraccariche di compiti che attengono alla gestione del personale. Ciò impedisce ad esse di occuparsi con impegno e continuità del settore di competenza.

D'altra parte, i modesti tentativi di decentramento si sono risolti nel trasferimento di funzioni alla periferia, senza, però, l'attribuzione di personale adeguato. Di qui il sovraccarico di funzioni in sede decentrata (ad esempio, nei Provveditorati agli studi).

Neppure l'introduzione degli organi collegiali di circolo, di istituto, di distretto, di area provinciale e nazionali, ha funzionato. Tuttavia, il disegno di affiancare al corpo insegnante (erogatore del servizio) e alla burocrazia (chiamata a predisporre le attrezzature e i servizi strumentali) un complesso di organi rappresentativi della collettività e degli utenti, era di non poco interesse.

1.19 - Il Ministero della sanità.

Origini. La legge sul riordinamento amministrativo dello Stato, n. 2248 del 20 marzo 1865 (allegato C), affidava al Ministero dell'interno e ai suoi organi periferici (prefetti, sottoprefetti e sindaci) la tutela della salute pubblica.

La legge organica in materia sanitaria (n. 5849 del 22 dicembre 1889) ed una serie di leggi successive, fra cui quelle del 1904 e del 1907, nonché il testo unico delle leggi sanitarie n. 1265 del 27 luglio 1934, lasciarono la situazione sostanzialmente invariata. L'attribuzione della tutela della pubblica salute ad una Direzione generale del Ministero dell'interno, detta di Sanità pubblica (1904), agli Uffici sanitari provinciali, dipendenti dai Sindaci, corrispondeva ad una concezione dell'attività sanitaria dello Stato intesa come polizia sanitaria, da attuarsi con criteri amministrativi.

La situazione cambia con il Decreto legislativo luogotenenziale n. 417 del 12 luglio 1945, che istituisce l'Alto Commissariato per l'Igiene e la Sanità Pubblica (A.C.I.S.), presso la Presidenza del Consiglio, scorporando la Direzione dal Ministero dell'interno. Prefetti e sindaci conservano, tuttavia, la loro autorità nella provincia e nel comune ed il Ministero dell'interno mantiene il controllo sugli enti sanitari.

Si giunge, infine, tredici anni dopo, alla legge n. 296 del 13 marzo 1958, istitutiva del Ministero della sanità, ed ai successivi Decreti del Presidente della Repubblica n. 750 dell'11 agosto 1959 e numeri 249, 257 e 264 dell'11 febbraio 1961, che regolano l'organizzazione interna della nuova struttura. Successive modificazioni furono apportate con la legge ospedaliera (12 febbraio 1968 n. 132), con i due trasferimenti di funzioni statali alle regioni (1972 e 1977) e con la legge del 1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, della quale si parlerà più avanti.

La legge del 1958 trasferiva al nuovo Ministero tutte le attribuzioni dell'A.C.I.S., nonché competenze sanitarie di altre amministrazioni, quali i servizi di igiene scolastica, gestiti dalla Pubblica Istruzione, e quelli di repressione delle frodi alimentari, prima svolti dai ministeri dell'Agricoltura e dell'Industria e Commercio. Le funzioni del Ministero dell'interno venivano in gran parte assorbite dai nuovi organismi, restando al prefetto ed al sindaco soltanto la competenza per l'emanazione di provvedimenti con carattere d'urgenza.

Dimensioni. Non mutano, nonostante il variare dei compiti e della organizzazione. Lo confermano i dati relativi al personale: 1.826 dipendenti alla istituzione del Ministero e 2.228 nel 1980 (i dirigenti sono 121, di cui 11 dirigenti generali). Nel Ministero si contano 37 fra carriere, ruoli e categorie.

Ordinamento. L'organizzazione centrale si articola in sei direzioni generali: per gli Affari amministrativi e del personale; per l'Igiene pubblica; per l'Igiene degli alimenti e della nutrizione; per i Servizi sanitari e sociali; per i Servizi farmaceutici; per i Servizi veterinari.

Vi sono, poi, altri uffici centrali: Ufficio del contenzioso, Ufficio ispettivo centrale medico, Ufficio per i rapporti internazionali, Centro studi per la programmazione sanitaria.

La legge n. 833 del 23 dicembre 1978, che istituisce il Servizio sanitario nazionale, prevede (art. 59), fra l'altro, la ristrutturazione del Ministero. Accanto ad esso, è stato istituito l'Istituto superiore della prevenzione e sicurezza del lavoro e riordinato l'Istituto superiore di sanità.

L'organo centrale del Servizio sanitario è il Consiglio nazionale. Esso ha un Segretario ed è organo misto: è composto da rappresentanti delle regioni (21), delle Amministrazioni centrali dello Stato (13, di cui 3 del Ministero della sanità), del CNEL (10) e di enti pubblici nazionali quali l'Istituto superiore di sanità (1), l'Istituto superiore di prevenzione e sicurezza del lavoro (1) ed il CNR (1).

1.20 - Il Ministero del turismo e dello spettacolo.

Origini. Il primo nucleo dell'apparato pubblico del turismo ha origine dalle riorganizzazioni del primo dopoguerra. Infatti, nel 1919, a seguito dei risultati raggiunti da una commissione di studio sull'industria alberghiera, venne creato l'Ente industrie turistiche, cui fece seguito, nel 1926, la creazione delle Aziende di cura, soggiorno, turismo, a livello locale. La spinta alla creazione dell'Ente e delle Aziende sopraindicate partì dagli operatori economici privati, i quali, a causa della loro debolezza strutturale, cercarono di scaricare sull'apparato pubblico i costi che avrebbero dovuto affrontare per la promozione, la propaganda e l'esecuzione di apposite « infrastrutture ». Successivamente, nel 1931, venne creato il Commissariato per il turismo, le cui competenze vennero assorbite, dopo la sua soppressione, dal Sottosegretariato per la stampa e propaganda, istituito col Regio decreto legge 21 novembre 1934, n. 1851. Nel 1935, vennero istituiti gli Enti provinciali per il turismo, frutto della trasformazione delle Commissioni tecniche per il turismo dei Consigli provinciali dell'economia corporativa, che erano state create anche qualche anno prima.

Con il Regio decreto legge 24 giugno 1935, n. 1009, il Sottosegretariato sopra indicato venne trasformato in Ministero per la stampa e propaganda, con competenze relative alla cinematografia, allo spettacolo e alla stampa. Questo Ministero fu il primo ad essere soppresso nell'immediato dopoguerra, essendo stato l'apparato di propaganda del regime fascista. In luogo del Ministero, venne creato un Sottosegretariato per la stampa e le informazioni e, successivamente, per il turismo, che ebbe vita breve, poiché venne soppresso nel 1945. Con Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 12 settembre 1947, n. 941, veniva istituito un nuovo Commissariato per il turismo. Successivamente, per tener conto di esigenze di « dosaggi » ministeriali e di aspettative burocratiche, venne abbandonata la proposta di inquadrare il Commissariato per il turismo nel Ministero dell'industria, commercio ed artigianato e si arrivò alla creazione di un ministro senza portafoglio, che doveva aprire la strada alla creazione di un apposito ministero.

Con la legge 31 luglio 1959, n. 617, viene, infatti, istituito, il nuovo Ministero del turismo e dello spettacolo, nel quale confluirono competenze già presenti nell'amministrazione. Passarono, infatti, al nuovo ministero le funzioni del vecchio Commissariato per il turismo, quelle della Direzione generale dello spettacolo, esistente presso la Presidenza del Consiglio, oltre alle funzioni di quest'ultima sul credito sportivo

e a quella già spettanti al Ministero dell'interno, in ordine alle Aziende di cura, soggiorno e turismo.

Con il decreto delegato del 1972 e con quelli del 1977 (n. 616 e n. 617) la materia attinente al turismo viene trasferita alle regioni. Nel tentativo di salvaguardare competenze di carattere nazionale, il turismo internazionale viene, peraltro, lasciato allo Stato, sicché è restata in vita anche la struttura ministeriale che, tuttavia, ha scarsissimo rilievo, in quanto si interessa poco dello spettacolo e pochissimo del turismo.

Dimensioni. Nel 1935, il Ministero aveva 183 dipendenti, nel 1961 ne aveva 438 e nel 1980 (dopo il trasferimento delle competenze alle Regioni) 338. I dirigenti sono 30 di cui 2 dirigenti generali. Anche un ministero così piccolo, infine, ha 5 tra ruoli, carriere e categorie.

Ordinamento. La struttura del Ministero del turismo e dello spettacolo è costituita da due parti. Da una parte, la Direzione generale degli affari generali e del personale, alla quale sono state unite le funzioni residue attinenti al turismo e allo sport. In particolare, questa direzione si interessa delle relazioni turistiche internazionali, delle agenzie di viaggi, dei rapporti con enti vigilati (tra cui l'ENIT — Ente nazionale industrie turistiche e il C.O.N.I. — Comitato olimpico nazionale italiano), del coordinamento, della programmazione e della promozione turistica, delle iniziative turistiche sociali e di altri minuti compiti residui. C'è poi, la Direzione generale dello spettacolo, che si interessa del cinema, del teatro, degli enti lirici, dei concerti, dei circhi, ecc.

L'utilità della permanenza del Ministero è molto dubbia, considerato che il turismo è stato trasferito alle regioni e lo spettacolo potrebbe rientrare tra i compiti del Ministero dei beni culturali ed ambientali (già all'atto dell'istituzione di questo ministero si era parlato di un trasferimento ad esso delle competenze in materia di spettacolo). V'è da rilevare, inoltre, che le funzioni del Ministero sono prevalentemente di finanziamento, perché il suo principale compito è quello di distribuire sovvenzioni.

1.21 - Il Ministero dei beni culturali e ambientali.

Origini. Il Ministero dei beni culturali e ambientali è il più recente dei ministeri italiani. Venne istituito con il Decreto legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito nella legge 29 gennaio 1975, n. 5. Le norme di organizzazione vennero stabilite con il Decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805, a seguito della delega contenuta nell'art. 2 della già citata legge del 1975. Si costituiva, in questo modo, una struttura

unitaria, in cui sono comprese quasi tutte le amministrazioni pubbliche operanti nel settore dei beni culturali e prima distribuite tra ministeri diversi: la Direzione generale delle antichità e delle arti e quella delle Accademie e biblioteche del Ministero della pubblica istruzione; la Direzione generale degli archivi di Stato del Ministero dell'interno; la Discoteca di Stato, della Presidenza del Consiglio, ecc.

Dimensioni. Nel 1976, il Ministero aveva 9.042 addetti; nel 1980, il loro numero è salito a 19.487 unità. I dirigenti sono 258, di cui 5 dirigenti generali. Si possono contare 30 tra carriere, ruoli e qualifiche.

Ordinamento. L'organizzazione attuale è quella prevista dal Decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805. Fanno parte dell'amministrazione centrale: l'Ufficio centrale per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici; l'Ufficio centrale per i beni archivistici; l'Ufficio centrale per i beni librari e gli istituti culturali; la Direzione generale degli affari amministrativi e del personale.

Sono organi periferici: le Sovrintendenze archeologiche; le Sovrintendenze ai beni artistici e storici; le Sovrintendenze ai beni ambientali ed architettonici; le Sovrintendenze archivistiche; gli Archivi di Stato. Fanno, inoltre, parte del Ministero i seguenti Istituti centrali: per il catalogo e la documentazione; per il restauro; per la patologia del libro; per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche.

L'archivio centrale dello Stato, con sede a Roma, provvede alla conservazione dei documenti delle amministrazioni centrali. Dal Ministero dipende, inoltre, la Biblioteca Nazionale di Roma.

Quanto alle Sovrintendenze, occorre rilevare che, mentre alcune hanno compiti di gestione di beni, altre esercitano una mera funzione di controllo. Ad esempio, le Sovrintendenze archeologiche hanno compiti di gestione di beni archeologici, mentre le Sovrintendenze archivistiche hanno compiti di controllo della gestione degli archivi provinciali dello Stato ed esercitano la vigilanza sugli archivi degli enti pubblici e su quelli appartenenti a privati.

Gli istituti centrali sono, per legge, dotati di autonomia contabile ed amministrativa (salvo che per le spese del personale). Presso ognuno di essi, è costituito un comitato di gestione presieduto dal direttore dell'istituto e composto dai direttori dei lavoratori in cui si articola l'istituto da due funzionari del Ministero, da due rappresentanti del personale e dal capo del servizio amministrativo. Il comitato di gestione ha il compito di provvedere alla gestione delle somme assegnate all'istituto e di quelle

derivanti da proventi esterni e alla presentazione al Ministero del rendiconto di gestione dell'esercizio, corredato dai documenti giustificativi di spesa.

Nonostante la recente istituzione, il Ministero dei beni culturali ed ambientali non può dirsi nuovo. Esso — come si è detto — è il risultato della unificazione di organismi preesistenti. Di fatto, ci si è limitati alla creazione di un involucro nuovo, che racchiude organismi rimasti immutati, perchè il riordino organizzativo è stato compiuto senza modificare la legislazione relativa ai vari settori, che risale, per lo più, al 1939. La sua trasformazione in Ministero degli affari culturali, sull'esempio francese, consentirebbe di sopprimere il Ministero del turismo e dello spettacolo e di trasferire le funzioni in materia di spettacolo e di liberare la Presidenza del consiglio dei ministri dalla Direzione generale della proprietà letteraria, che potrebbe essere inquadrata in un Ministero degli affari culturali.

2. Le amministrazioni e aziende autonome.

Come si è rilevato per i ministeri, anche per le aziende autonome non vi sono figure tipizzate. Il loro regime giuridico, quindi, non ha carattere unitario. Per volerlo descrivere in maniera unitaria, si è costretti a indicare le linee di massima prevalenti, senza poter dire che ad esse si uniformano le diverse amministrazioni autonome. È quanto si farà qui di seguito, con l'avvertenza, quindi, di ritenere il tentativo un incompleto riassunto di caratteri non sempre ricorrenti di una normativa incerta e spesso persino contraddittoria, limitatamente alle amministrazioni autonome maggiori.

L'organizzazione di vertice delle amministrazioni autonome si articola in tre organi: il ministro, il consiglio di amministrazione, il direttore generale. Di solito, il ministro presiede il consiglio e il direttore ne fa parte. Di regola, peraltro, il consiglio ha funzioni esclusivamente consultive, i poteri deliberativi essendo attribuiti al ministro (e, per le deliberazioni minori, al direttore generale). La misura di questi poteri varia. In alcune amministrazioni, come le ferrovie e le poste e telecomunicazioni, il direttore ha poteri minori; mentre questi sono più ampi in altre, come i telefoni e i monopoli.

In alcune amministrazioni, esistono, al vertice, organi collegiali ristretti (comitato, giunta esecutiva). Non sempre l'amministrazione periferica si articola in organi. Infatti, le amministrazioni periferiche princi-

pali hanno una capillare e complessa organizzazione periferica, ma questa ha carattere prevalentemente tecnico (si pensi ai compartimenti ferroviari e a quelli della viabilità) ed è costituita, per lo più, da meri uffici.

I dipendenti delle amministrazioni autonome hanno, di regola, uno status assimilato od assimilabile all'impiego statale. In molti casi, i dipendenti sono regolati da apposite leggi. Per un verso, però, tali leggi sono confermate sull'archetipo dell'impiego con lo Stato costituito dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 10 gennaio 1957. Per altro verso, in sede di controllo amministrativo e in sede giurisdizionale, è proprio a tale archetipo che si fa riferimento per la disciplina dei casi non espressamente regolati (ricorso all'analogia e ai principi generali). Il riferimento immediato o mediato all'impiego statale ha, nella prassi, un peso molto rilevante, per l'influenza del fattore personale e per la tendenza delle organizzazioni sindacali a conservare le garanzie per i dipendenti che esso contiene e ad agganciare, dall'altra, le retribuzioni ai parametri in esso prevalenti. Si comprende, quindi, perchè, di fatto, la figura dell'amministrazione autonoma è assimilata, per lo più, al regime dell'impiego pubblico.

Come tutte le generalizzazioni compiute su figure dai contorni incerti, anche questa, peraltro, non trova un fondamento normativo sicuro. Si noti che la legge n. 175 del 30 aprile 1981, relativa alla Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), ritenuta amministrazione autonoma, all'art. 1, prevede che « il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere sono stabilite dalla Commissione con proprio regolamento... con riferimento ai criteri fissati dai contratti collettivi di lavoro vigenti nel settore bancario, tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative della Commissione. Il regolamento conterrà una clausola per l'adeguamento alle modificazioni giuridiche ed economiche che intervengano nei predetti contratti collettivi, in quanto applicabili ».

È sotto il profilo della finanza che la disciplina derogatoria o speciale delle amministrazioni statali è maggiore. E ciò è ben comprensibile, se si tiene conto del fatto che le attività svolte da queste amministrazioni sono attività imprenditoriali o — in generale — tecniche; ciò che richiede un particolare regime finanziario.

I bilanci di queste amministrazioni sono, di regola, distinti da quelli statali, anche se sono, normalmente, allegati a quelli del ministero di cui fanno parte le amministrazioni. Si tratta, peraltro, di un evidenziamento contabile delle entrate e delle spese, incompleto e ad effetti limitati. Né, infatti, il bilancio è completamente separato da quello Stato, né le

entrate proprie delle amministrazioni consentono a queste piena autosufficienza finanziaria (salvo pochissime eccezioni).

È collegato al principio del bilancio distinto quello dell'esistenza di entrate e spese che le norme definiscono proprie di ciascuna amministrazione autonoma. In particolare, le amministrazioni di cui si tratta possono finanziarsi autonomamente sia col provento di servizi o beni venduti, sia con l'emissione di prestiti obbligazionari. Nel primo caso, si è in presenza, di regola, di aziende autonome (ad esse si farà riferimento più avanti).

Le amministrazioni autonome del tipo aziende con propri proventi, sono tenute a destinarne una parte allo Stato, mentre possono destinare ad autofinanziamento altre parti. Questo, s'intende, solo nei casi (limitatissimi) nei quali il livello delle tariffe consente di realizzare utili.

A queste deroghe si collegano quelle relative alle procedure contabili, per le quali è prevista una disciplina che, sia pur in norme di dettaglio, si allontana da quella generale dello Stato.

Infine, presso le amministrazioni autonome sono operanti, di regola, separati uffici di ragioneria.

Il regime dei beni è complesso. Il patrimonio di cui le amministrazioni hanno la gestione, è, di regola, di proprietà dello Stato (ad esempio, ferrovie, strade, ecc.). Vi sono, però, casi nei quali beni particolari sono propri delle amministrazioni dotate di personalità giuridica.

La disciplina delle procedure non è, di regola, diversa da quelle proprie dello Stato. Ma, in questo caso, in particolare, bisogna sottolineare che non esiste un modello unico di disciplina statale, per cui è difficile dire dove stia la differenza della disciplina delle amministrazioni. Si può notare che, di regola, il parere del consiglio di amministrazione sostituisce quello del consiglio di Stato e che, nella fase finale, non vi è il controllo preventivo della Corte dei conti.

In particolare, quest'ultima differenza dalla disciplina che — per brevità — diremo statale è legata alla circostanza che il controllo della Corte dei conti è esercitato in via successiva da appositi uffici delegati, presso le amministrazioni. Di fatto, peraltro, si manifesta la tendenza delle amministrazioni autonome a sottoporre a tale ufficio, in esame preventivo, le deliberazioni, almeno le più importanti.

Per quello che si può vedere, dunque, il regime giuridico delle amministrazioni autonome non è tale da caratterizzare, pur se fosse omogeneo un tipo giuridico diverso dalle amministrazioni statali. I punti di maggiore diversificazione attengono agli aspetti finanziari e procedurali.

2.1 - Tipologia.

Esaminato il regime, passiamo alle specie prevalenti. Va preliminarmente avvertito che la stessa inclusione di singoli organismi nella categoria è particolarmente discussa. Basti rilevare che, secondo alcuni, ne facevano parte il Fondo per il culto, il Fondo di religione e beneficenza della città di Roma, i Patronati riuniti dei soppressi Economati dei benefici vacanti e dei fondi di religione, la Direzione generale del debito pubblico e l'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica, oltre alle aziende: postale, ferroviaria, telefonica, ecc.

Per altro verso, secondo le classificazioni ufficiali, le amministrazioni autonome sarebbero soltanto le seguenti: Amministrazione dei monopoli di Stato, Azienda nazionale autonoma delle strade, Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, Azienda di Stato per i servizi telefonici, Ferrovie dello Stato (1).

Peraltro, la commissione per la riforma delle amministrazioni autonome, nominata nel 1980 dal Ministro per la Funzione Pubblica, che ha compiuto una valutazione, sia pur dichiaratamente non esauriente dell'estensione della nozione, è giunta alla conclusione che esistono almeno quattro tipi di amministrazioni, individuando quelle che ne fanno parte:

a) amministrazioni consistenti in imprese di produzione di beni o servizi da cedere a terzi verso corrispettivi:

- all. — Amministrazione dei monopoli di Stato;
- all. — Amministrazione delle poste e telecomunicazioni;
- all. — Azienda di Stato per i servizi telefonici;
- all. — Amministrazione delle ferrovie dello Stato;
- Cassa Depositi e Prestiti;

b) amministrazioni che producono servizi senza ottenere corrispettivi:

- all. — Azienda nazionale autonoma delle strade;
- Provveditorato generale dello Stato;
- Stabilimenti e arsenali militari;
- Istituto chimico-farmaceutico militare;
- Istituto geografico militare;

(1) Così, ad esempio, Ministero del Tesoro, *Dipendenti delle amministrazioni statali all'1 gennaio 1980*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1980, p. 3.

- all. — Archivi notarili;
- Uffici del lavoro portuale;
- Direzione del debito pubblico;
- Commissariato per l'assistenza al volo (ora però trasformata in azienda con legge);
- Opificio pietre dure;
- Istituto poligrafico e zecca dello Stato;
- Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo;
- Commissione nazionale per le società e la borsa;
- c) amministrazioni che svolgono attività di studio e di ricerca:
- all. — Istituto agronomo per l'oltremare;
- Istituto diplomatico;
- Istituto superiore di sanità;
- Biblioteca nazionale;
- Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche;
- Istituto centrale per la patologia del libro;
- Istituto centrale per il restauro;
- Istituto centrale per il catalogo e la documentazione;
- Istituto nazionale per la grafica;
- Scuola superiore della pubblica amministrazione;
- Stazioni sperimentali dell'industria;
- Istituto sperimentale per l'agricoltura;
- Istituto superiore di statistica;
- Istituti di educazione;
- Istituti di istruzione;
- Istituti geologici;
- d) amministrazioni che svolgono attività di gestione di patrimoni o di impiego di fondi:
- all. — Amministrazione del fondo per il culto;
- all. — Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma;
- all. — Patrimoni riuniti ex economali;
- Istituti di previdenza presso il Tesoro;
- all. — Cassa per le ammende.

Le amministrazioni autonome dello Stato aventi compiti di produzione di beni e di servizi, in particolare, sono ripartite dalla detta commissione nelle seguenti categorie:

a) Aziende-imprese: comprendente le amministrazioni che, prevalentemente, cedono a terzi verso corrispettivi i beni o i servizi prodotti;

b) Aziende-servizio: comprendente le amministrazioni che, prevalentemente, producono beni o servizi per l'amministrazione pubblica ovvero per la collettività, senza corrispettivi;

c) aziende-istituto: comprendente le amministrazioni che svolgono un'attività, simile a quella della categoria precedente, consistente in misura preminente in studi e ricerche.

Apparterrebbero alla prima categoria l'Azienda delle ferrovie dello Stato, l'Azienda autonoma dei monopoli di Stato, l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni, l'Azienda statale dei telefoni. Alla seconda, l'Azienda nazionale autonoma per le strade, Alla terza l'Istituto superiore di sanità.

Apparterrebbero alla categoria delle amministrazioni autonome anche le cosiddette gestioni fuori bilancio, quasi tutte costituite con legge, e rette ora da una norma generale (legge 25 novembre 1971 n. 1401).

Neppure di questo tipo di organismi, peraltro, sono sicuri i confini. Taluno vi include taluni enti pubblici. Altri ritiene la figura limitata a fondi con propria destinazione, costituiti al di fuori del bilancio dello Stato. Di regola, quindi, non vi è che il vincolo di destinazione e l'estraneità al bilancio. Organi e procedure sono quelle proprie dello Stato, in qualche caso, peraltro, le gestioni fuori bilancio hanno organi di amministrazione propri, diversi, dagli organi ordinari dello Stato, nonché una disciplina contabile di deroga a quella generale dello Stato.

Anche l'elenco delle gestioni extrabilancio è incerto, non avendole la Corte dei Conti ancora individuate e sottoposte tutte a controllo. Le gestioni elencate dal Ministero del tesoro e quelle individuate della Corte dei conti divergono.

2.2 - Le aziende autonome.

Sono una specie delle amministrazioni autonome e si distinguono dalle altre imprese-organo perchè, in esse, la titolarità dell'impresa spetta all'organo e non all'ente cui pertiene l'organo (1).

(1) La distinzione è di M.S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Riv. soc.* 1958, a. III, marzo-aprile, fasc. 2, p. 244-245.

Le aziende non si differenziano molto dal tipo e dai caratteri prevalenti dell'amministrazione autonoma.

In genere, a capo dell'azienda autonoma è un Presidente, che può essere il ministro competente per materia o sottosegretario di Stato o un terzo estraneo all'amministrazione, coadiuvato da un Consiglio di amministrazione e da una giunta esecutiva o Comitato. Del Consiglio di amministrazione fanno parte, di diritto, i titolari di uffici pubblici indicati dalla legge, insieme con altri membri scelti nella categoria degli esperti. Tuttavia, l'effettivo « comando » della impresa spetta, nella quasi totalità dei casi, al Ministro competente, agendo il Consiglio di amministrazione e le Giunte piuttosto come organi « consultivi » che in qualità di organi deliberanti.

Gli organi esecutivi sono, di regola, alle dipendenze di un Direttore generale nominato dal Ministro.

Organo di controllo è la Corte dei Conti dotata, a seconda dei casi, di poteri più o meno estesi. Esercita il riscontro un collegio sindacale o dei revisori.

Si è posto il problema della autonoma responsabilità tecnico-economica del gestore di un'impresa, che male si adatta agli schemi della burocrazia e delle responsabilità amministrative e politiche del modello misto costituzionale-napoleonico. La questione si è affacciata fin dal 1905, con la gestione di Stato delle ferrovie in dipendenza delle mutevoli contingenze delle maggioranze politiche: responsabilità politiche e controllo parlamentare integrano quelle, attenuate, degli organi burocratici.

Una descrizione in termini generali del grado di cosiddetta autonomia delle aziende autonome nell'ordinamento italiano non è agevole poichè questo è notevolmente diverso per le diverse aziende, sì che talune di esse (si pensi alla già menzionata Azienda rilievo e alienazione residuati di guerra - A.R.A.R., poi liquidata) presentano caratteristiche peculiari degli enti dotati di personalità giuridica.

Si tenterà, quindi, di indicare unicamente i caratteri comuni alla maggior parte di esse.

Le aziende autonome hanno un patrimonio che, pur facendo parte del « patrimonio disponibile », non essendo cioè giuridicamente distinguibile da quello dello Stato, è destinato a servire allo svolgimento dell'attività oggetto dell'azienda.

I proventi che l'azienda ritrae dalla propria attività appartengono ad essa e non all'ente cui pertiene l'azienda, anche se parte degli utili può poi andare all'ente stesso.

Pur se talvolta è esclusa la procedura dell'autofinanziamento, così come il ricorso al mercato del credito e dei capitali, di fatto, le aziende autonome si sono spesso svincolate dalla diretta soggezione al Tesoro dello Stato, per svolgere una gestione finanziaria propria. Così, talune imprese sono state autorizzate a « depositare » le proprie disponibilità presso banche, altre sono state autorizzate a contrarre mutui a medio e lungo termine presso gli Istituti specializzati e altre ad emettere obbligazioni sul mercato per far fronte a fabbisogni che il Tesoro dello Stato non è in grado di soddisfare. L'inserimento di queste imprese pubbliche sul mercato permette loro, dunque, una certa libertà di manovra finanziaria.

La contabilità interna dell'azienda è disimpegnata da propri uffici, così come alla compilazione dei bilanci provvede l'azienda stessa. In qualche caso, tale autonomia è meramente contabile (ciò che permette di porre in evidenza, isolandole, le entrate e le spese della gestione e di accertare l'ammontare degli utili) e non amministrativa. In genere, il loro bilancio è separato da quello delle amministrazioni dello Stato cui appartengono, e viene presentato al Parlamento in appendice ad esso.

Alle disposizioni su riferite circa il regime dei mezzi finanziari corrispondono altre deroghe ai principi vigenti in materia di organi dello Stato per quanto attiene all'attività di queste « aziende »; esse, infatti, agiscono, nel campo negoziale, in nome e per conto proprio, non impegnando l'ente di pertinenza e deliberano autonomamente per ciò che riguarda la loro attività negoziale e l'amministrazione del patrimonio.

Il personale dell'impresa, invece, è, in genere, regolato dal rapporto d'impiego pubblico, sia pure talvolta con organico separato. Una eccezione di un certo rilievo era costituita dal personale dell'A.R.A.R., ora liquidata, al quale si applicavano le norme del contratto di impiego privato.

Tuttavia, in generale, nonostante le ricordate caratteristiche, per le aziende autonome, bisogna ricordare quanto è stato detto per le amministrazioni: esse sono ben poco indipendenti. Esse hanno — come si è visto — un direttore generale nominato dagli organi governativi, alle cui dipendenze opera, anche se, di fatto, in alcuni casi, ha finito per divenire l'organo di dirigenza effettiva delle aziende. Per quanto riguarda i Consigli di amministrazione, mentre alcuni di essi non hanno alcuna concreta funzione perché le loro mansioni sono molto limitate o perché sono composte esclusivamente di funzionari; altri, di cui fanno parte tecnici estranei alla amministrazione o rappresentanti del personale,

hanno o potrebbero avere maggior peso. In mancanza di una precisa determinazione delle competenze degli organi direttivi o, quando questa invece sussista, della possibilità, per la composizione stessa di essi, della creazione di una autonoma volontà, è al dirigente della amministrazione cui le aziende autonome pertengono che, in generale, viene lasciata la scelta dell'indirizzo economico generale. E poiché il dirigente è il Ministro — nel caso di aziende autonome statali — la condotta economica dell'azienda è sovente determinata da direttive cui non è estranea la valutazione di interessi specificamente politici.

Detto ciò, bisogna ancora ricordare che, in un primo e necessariamente approssimativo tentativo di classificare le diverse « aziende autonome » a seconda della posizione degli organi di vertice, esse possono essere così raggruppate, sull'esempio delle amministrazioni autonome:

a) aziende la cui politica è direttamente condotta dal Ministro preposto o da altri organi da esso controllati o dipendenti, direttamente presieduti dal Ministro. Gli altri organi « direttivi » non hanno che funzioni puramente consultive;

b) aziende la cui dirigenza è affidata ad organi, quale, ad esempio il direttore generale, facente parte dell'amministrazione statale, ma di carattere burocratico;

c) aziende gestite ed amministrate da organi che non sono parte dell'amministrazione statale (è il caso di alcune aziende dotate di personalità giuridica, con presidente, consiglio di amministrazione e collegio di revisori propri).

Scopo del sistema caratterizzato dalla costituzione di organi dell'amministrazione statale sprovvisti di personalità giuridica ma dotati di autonomia finanziaria (o quantomeno contabile) e amministrativa fu, in origine, quelle di conferire snellezza amministrativa all'esercizio di taluni servizi pubblici e di sottrarre le imprese così costituite alle influenze politiche del governo. Ciò è tanto vero che l'ufficio di direttore generale dell'azienda autonoma delle ferrovie dello Stato fu dichiarato incompatibile con qualunque carica parlamentare o elettiva.

Tale regolamentazione iniziale si è andata, col passare del tempo, modificando con la progressiva diminuzione del grado di autonomia amministrativa di tali aziende: da una parte, la competenza del ministro si è andata ampliando con l'attribuzione ad esso di competenze prima spettanti al direttore generale; dall'altra, il Consiglio di amministrazione

ha sempre più perduto le sue funzioni deliberative divenendo, come si è detto, mero organo consultivo, mentre i poteri del ministro erano rafforzati.

Non bisogna, altresì, dimenticare che le aziende autonome sono soggette alla legislazione amministrativa e in particolare, alle disposizioni di contabilità pubblica. Da ciò consegue, ad esempio, che i negozi giuridici che esse pongono in essere, debbono essere preceduti, seguiti o accompagnati da tutta un'attività interna sottoposta alle norme che regolano l'attività amministrativa. Ciò comporta spreco di energie e scarsa snellezza, elementi ambedue poco idonei a permettere la efficienza di queste imprese.

La natura di servizio pubblico dell'attività esercitata dallo Stato attraverso alcune di queste aziende serve, forse, a spiegare perchè tali servizi siano stati attribuiti direttamente allo Stato, e non a enti con personalità giuridica.

La natura dell'attività affidata alle aziende autonome, il fatto, cioè, che esse gestiscano pubblici servizi, oltre che spiegare i motivi della particolare organizzazione cui si è ricorsi (organo senza personalità giuridica, quindi interamente sottoposto al Ministero competente, ma con un certo grado di autonomia), serve forse anche a chiarire la posizione generale di queste imprese e i rapporti intercorrenti tra Stato e privati, per quanto riguarda l'attività da esse svolta.

Salvo talune eccezioni, le aziende autonome agiscono in regime di monopolio legale, non alterato certo dal sistema delle concessioni che i privati possono ottenere in materia. Con l'eliminazione di un mercato e della concorrenza, è difficile una valutazione, che non sia puramente contabile, della efficienza di queste aziende.

Nei pochi casi in cui le aziende autonome agiscono in concorrenza, i rapporti con le imprese private non sono di ostilità. Anche perchè sovente assumono iniziative non per scopo di lucro, ma per fini politici o sociali. È questo un altro motivo per cui non è possibile determinare un risultato di esercizio che abbia contenuto economico. Se le scelte economiche, infatti, nelle aziende autonome sono spesso subordinate a considerazioni di ordine politico e sociale, i ricavi sono commisurati a tariffe composte il più delle volte con criteri extra-economici e i costi sono sottratti alle contrattazioni di mercato e divengono puramente nominali.

Le considerazioni sopra svolte non si riferiscono, evidentemente, ai così detti monopoli fiscali (che erano, fino alla loro scomparsa, gestiti nella forma di azienda autonoma), il cui risultato, come è noto, fa parte delle entrate di diritto pubblico. Sembra che essi, infatti, abbiano svolto

una politica di ricerca del profitto a scapito, talvolta, della qualità dei beni prodotti.

Occorre, tuttavia, aggiungere che il carattere di impresa di questi servizi era dubbio. Una analoga considerazione può essere fatta per la gestione dei beni patrimoniali attuata attraverso le così dette aziende patrimoniali, che mira a produrre le così dette entrate di diritto pubblico.

2.3 - *Le principali amministrazioni e aziende autonome.*

Come si è già osservato più volte, le amministrazioni autonome non hanno rilievo in quanto figura unitaria, essendo la loro disciplina non omogenea. È, quindi, indispensabile fare un esame delle diverse specie, sia pur limitando l'esame a quelle principali. Inoltre, le principali amministrazioni portano il segno del tempo in cui furono istituite o riordinate, essendo — come vedremo — mutati gli orientamenti legislativi che le riguardavano, nelle diverse epoche storiche. Di qui la necessità di una rassegna, sia pur rapida, che faccia riferimento alle diverse specie e alle diverse fasi della regolamentazione. L'esame — si è detto — sarà limitato alle principali amministrazioni; esso riguarderà la normativa, l'organizzazione di vertice e le dimensioni e sarà condotto secondo l'ordine cronologico di istituzione.

A - La Cassa depositi e prestiti. Di antica istituzione, la Cassa depositi e prestiti fu successivamente disciplinata con testo unico approvato con R.D. 2 gennaio 1913 n. 453. Suo compito è quello della gestione delle risorse finanziarie raccolte attraverso le Casse postali. Erega, a questo fine, prestiti agli enti locali, dei quali è divenuto il principale finanziatore. Presso la Cassa sono istituite Sezioni speciali. La Cassa partecipa a numerosi organismi (Consorzio di credito per le opere pubbliche - Crediop; Istituto Mobiliare Italiano - I.M.I.; Banca nazionale del Lavoro - B.N.L.).

La disciplina di epoca giolittiana prevedeva che la Cassa avesse un consiglio permanente di amministrazione e un organo di vigilanza. Il ministro aveva solo compiti di controllo. Successivamente, il R.D. 12 novembre 1921 n. 1615 sostituì l'« amministratore generale », posto a capo della Cassa, con il ministro.

B - Le Ferrovie dello Stato. L'azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato fu istituita con legge 22 aprile 1905 n. 137, per la gestione del servizio ferroviario, le cui concessioni ai privati erano state riscattate. La legge citata fu seguita dal regolamento, adottato con Regio decreto 15 giugno 1905 n. 259. La disciplina del 1905 disegnava l'organizzazione

solo a grandi linee, col dichiarato proposito di lasciare al direttore, Riccardo Bianchi, il compito di proporre una disciplina definitiva, dopo la prima esperienza di gestione. L'organizzazione era fondata su un direttore generale, coadiuvato da un consiglio di amministrazione di sei membri, da lui presieduto, con funzioni di gestione, e responsabile verso il ministro dei lavori pubblici. Era prevista una disciplina contrattuale *ad hoc*.

Alla disciplina del 1905 fece seguito la legge 7 luglio 1907 n. 429, per la quale a capo dell'azienda era sempre il direttore generale. Venivano, però, regolati meglio i rapporti ministro-direttore generale, specialmente perché il Bianchi era stato accusato di essere troppo accentratore e autoritario. L'azienda aveva bilancio e contabilità propri e personale regolato con norme *ad hoc*.

Mutò, poi, l'inquadramento organizzativo dell'azienda, perché il Regio decreto 22 giugno 1916, n. 756, istituì il Ministero dei trasporti marittimi e ferroviari, al quale affidò la « alta direzione e responsabilità » della azienda ferroviaria. Il ministero fu soppresso nel 1920 e le ferrovie tornarono ai Lavori pubblici, finché, istituito con Regio decreto legge 30 aprile 1924 n. 596 il Ministero delle comunicazioni, non furono trasferite a quest'ultimo.

Bisognerà attendere il Regio decreto legge 22 maggio 1924 n. 868, per registrare un mutamento dell'organizzazione interna. E non fu mutamento da poco, perché la nuova disciplina dispone che « alla amministrazione delle ferrovie dello Stato presiede il ministro delle Comunicazioni assistito da un consiglio di amministrazione e coadiuvato da un direttore generale ».

Seguì il Decreto luogotenenziale 12 dicembre 1944 n. 413, che divise il Ministero delle comunicazioni nei due Ministeri delle poste e telecomunicazioni e dei trasporti, al quale ultimo furono affidate le ferrovie.

La legislazione del secondo dopoguerra non fa che ritoccare la legislazione del primo dopoguerra. Per il Decreto luogotenenziale 28 agosto 1945, n. 521, il ministro presiede il consiglio di amministrazione, di cui fa parte il direttore generale. Per il Decreto luogotenenziale 7 maggio 1948 n. 598 il consiglio di amministrazione conserva le caratteristiche di organo consultivo e il direttore generale quelle di organo di proposta. La legge 27 luglio 1967 n. 668, istituisce il comitato tecnico amministrativo, organo consultivo del direttore generale.

L'evoluzione delle dimensioni dell'azienda ferroviaria può notarsi esaminando la dinamica del numero dei dipendenti: 1923: 194.202; 1930: 155.612; 1950: 170.373; 1980: 217.774.

C - L'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni. La amministrazione delle poste e telecomunicazioni viene istituita con Regio decreto legge 23 aprile 1925 n. 520, convertito in legge 21 marzo 1927 n. 597. Allo stesso modo della disciplina del 1924 delle ferrovie dello Stato, la normativa del 1925 dispone che l'amministrazione è presieduta dal ministro, assistito da un consiglio di amministrazione e coadiuvato da un direttore generale.

Dal Ministero delle comunicazioni, ove era inquadrato, il Decreto luogotenenziale 12 dicembre 1944, n. 413, trasferì l'amministrazione al Ministero delle poste e telecomunicazioni. La disciplina successiva (legge 12 marzo 1968 n. 325 e Decreto ministeriale 11 marzo 1973) non modificò l'assetto acquisito dall'amministrazione.

Il mutamento delle dimensioni dell'amministrazione postale è posto in luce dai seguenti dati, relativi ai dipendenti: 1925: 34.425; 1930: 29.240; 1950: 43.195; 1980: 193.067. Si noti che, più della metà dei dipendenti, al 1950, era costituito da personale non di ruolo, poi assorbito nei ruoli.

D - L'Azienda di Stato per i servizi telefonici. L'azienda di Stato per i servizi telefonici venne istituita con Regio decreto legge 14 giugno 1925 n. 884, convertito in legge 18 marzo 1926 n. 562. Essa fu configurata come una sorta di organo-ente dell'amministrazione postale. Le norme citate prevedono che l'azienda dipenda dal Ministero delle comunicazioni (a partire dal Decreto luogotenenziale 12 dicembre 1944 n. 413, dal Ministero delle poste e telecomunicazioni), che il direttore sia scelto tra il personale dell'amministrazione delle poste e sia alle dipendenze dal direttore generale di tale amministrazione. La azienda, inoltre, aveva lo stesso consiglio di amministrazione dell'apparato maggiore. Col passare del tempo, tuttavia, l'azienda si è resa progressivamente autonoma dall'amministrazione delle poste e telecomunicazioni.

L'azienda svolge oggi compiti di controllo delle società private concessionarie dei servizi telefonici urbani e intercontinentali e di gestione dei servizi telefonici interurbani. Con il crescere dell'importanza del servizio, sono andate aumentando le sue dimensioni. Nel 1926 aveva 973 dipendenti. Nel 1930, 902. Nel 1950, 2.779. Nel 1980, 12.993.

E - L'Amministrazione dei monopoli di Stato. L'amministrazione dei monopoli di Stato fu istituita con Regio decreto legge 5 dicembre 1927, n. 2258, convertito in legge 6 dicembre 1928 n. 3474 per la gestione unitaria dei diversi monopoli fiscali (sigarette, cartine per sigarette, sale, chinino). Anch'essa, come le altre amministrazioni autonome di quegli anni, fu ordinata come una « speciale amministrazione alla quale pre-

siede il ministro delle Finanze, assistito da un consiglio di amministrazione e coadiuvato da un direttore generale». Molte norme ne hanno successivamente regolato l'attività. Questa, dopo la istituzione della Comunità europea, ha perduto l'originario carattere monopolistico, essendosi ripristinata la concorrenza nei settori interessati. Minori disposizioni hanno apportato lievi modifiche all'organizzazione: ad esempio, la legge 30 luglio 1959 n. 611 ha modificato la composizione del consiglio.

La diminuzione dell'importanza di questa amministrazione autonoma, anche collegata alla perdita del carattere monopolistico della gestione, è mostrata dalla diminuzione progressiva degli addetti, che erano 28.579 nel 1930 e sono 17.899 nel 1980.

F - L'Azienda nazionale autonoma delle strade. L'Azienda nazionale autonoma delle strade venne istituita con la legge 17 maggio 1928 n. 1094, con la denominazione di Azienda autonoma statale delle strade. Tale legge dispone che l'Azienda è alla diretta dipendenza del ministro dei lavori pubblici, che la presiede. Sono, altresì, suoi organi il consiglio di amministrazione, presieduto dal ministro, il direttore generale, gli uffici compartimentali.

Tale Azienda fu soppressa e le sue funzioni furono trasferite al Ministero dei lavori pubblici con Decreto legislativo luogotenenziale 24 settembre 1944 n. 377.

Con D.L.C.P.S. 27 giugno 1946 n. 38, modificato con decreto 17 aprile 1948 n. 547 e ratificato con legge 2 gennaio 1952 n. 41 venne costituita l'attuale Azienda nazionale autonoma delle strade - A.N.A.S. In base alle norme citate, « il ministro dei lavori pubblici presiede l'azienda e ne esprime la volontà ». Il consiglio di amministrazione ha compiti consultivi. Il direttore generale fa eseguire le deliberazioni del ministro-presidente.

La posizione di primazia del ministro è stata ribadita dalla legge 7 febbraio 1961 n. 59, modificata con la legge 21 aprile 1962 n. 181. Secondo tali norme, il ministro è presidente dell'azienda, di cui ha l'alta direzione e la responsabilità, e che rappresenta ad ogni effetto.

Le dimensioni dell'Azienda hanno subito pochi mutamenti. Nel 1930 essa aveva 5.665 dipendenti. Nel 1952, 7.235. Nel 1980, 11.127.

G - L'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo. La Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo venne istituita con legge 13 maggio 1966 n. 303, a seguito del regolamento CEE n. 19/62 del 4 aprile 1962. Seguì la legge 13 maggio 1967 n. 268. L'Azienda opera con personale del Ministero dell'agricoltura e foreste, ha personalità

giuridica, ordinamento e bilancio autonomi, è presieduta dal ministro dell'agricoltura e foreste ed ha un consiglio di amministrazione e un direttore generale.

H - L'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale. L'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale è stata istituita con Decreto del Presidente della Repubblica 24 marzo 1981 n. 145, a seguito della delega disposta con l'art. 1 della legge 23 maggio 1980 n. 242. L'azienda ha personalità giuridica ed autonomia amministrativa. Ha un proprio presidente e un consiglio di amministrazione, composto di sei consiglieri e del presidente, tutti nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro dei trasporti, sentito il Consiglio dei ministri. Il Direttore generale è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro dei trasporti, sentito il consiglio di amministrazione ed è scelto, di regola, tra i dirigenti della stessa Azienda.

2.4 - I modelli organizzativi delle amministrazioni e aziende autonome.

Dall'esame compiuto delle principali amministrazioni autonome nella successione storica della normativa, si evincono le principali tappe dell'evoluzione di questo complesso di figure organizzative. Può, infatti, rilevarsi chiaramente che esiste un tipo prevalente in età giolittiana, uno del primo dopoguerra e uno del secondo dopoguerra. Essi non presentano, però, la stessa importanza. Può dirsi che il primo rappresenta una fase di sperimentazione. Il secondo è dominante. Mentre, nella terza fase, il fenomeno perde d'importanza.

La disciplina dell'età giolittiana ha interesse soltanto storico, perché non più vigente. È in questo periodo che la figura dell'amministrazione autonoma viene introdotta. Ad esso possono ascrivere le normative del 1905 e del 1907 delle ferrovie e quella del 1913 della Cassa depositi e prestiti. La figura dell'amministrazione autonoma, in questa fase, ha carattere sperimentale. Essa è considerata come un apparato indipendente. A capo dell'amministrazione è il direttore generale, con a latere un consiglio. Il ministro controlla. Si tenga, però, presente, che, fino al 1913, anno di costituzione dell'Istituto Nazionale dell'Assicurazioni-I.N.A. non si può dire esistessero enti pubblici nazionali. La figura dell'amministrazione-azienda autonoma, fu, quindi, all'epoca, considerata piuttosto come quella che oggi potremmo definire persona giuridica pubblica.

La disciplina del primo dopoguerra è importante sia perché dette un assetto definitivo alle amministrazioni autonome, sia perché si può dire quella ancor oggi vigente, sia perché riguarda un gran numero di amministrazioni.

Questa disciplina riguarda l'amministrazione postale (1925), quella telefonica (1925), quella dei monopoli (1927), quella delle strade (1928). A queste si devono aggiungere l'Azienda di Stato per le foreste demaniali, istituita con la legge 16 giugno 1927 n. 324 e soppressa nel 1977 e la nuova disciplina della Cassa depositi e prestiti (1921) e delle Ferrovie dello Stato (1924). Come si vede, è in questa epoca che le amministrazioni autonome trovano una loro configurazione.

La disciplina degli anni 1924-1928, in gran parte ancora vigente, non può esser compresa, se non si tiene conto di due circostanze.

La prima è costituita dall'adozione di una normativa contabile particolarmente rigida, nel 1923.

La seconda è costituita dalla forte sindacalizzazione che lo sviluppo ferroviario e postelegrafonico aveva introdotto nelle amministrazioni statali.

Per reagire alla situazione creata, da una parte, dalla recente normativa contabile; dall'altra, da almeno un ventennio di conflitti sindacali, furono adottati nuovi moduli organizzativi. La rigidità della normativa contabile fu attenuata prevedendo la composizione dei consigli di amministrazione con rappresentanze di quegli organismi che avrebbero dovuto essere sentiti o avrebbero dovuto esercitare il controllo nel corso dei procedimenti. Si trovano, così, consiglieri di Stato e rappresentanti della Ragioneria e dell'Avvocatura dello Stato nei consigli di amministrazione, mentre le norme prescrivono che il parere di quest'organo sostituisce il parere del Consiglio di Stato. La stessa funzione di abbreviazione della procedura ha la presenza nel consiglio di rappresentanti di altri corpi o interessi (ad esempio, nel caso della A.N.A.S., dell'Automobile e del Touring Club, della federazione delle province, ecc.). Sempre la stessa funzione ha la istituzione di uffici centrali di ragioneria e di uffici speciali della Corte dei Conti (non essendosi, all'epoca, introdotta la figura del magistrato della Corte che presiede il collegio sindacale o assiste alle sedute del Consiglio di amministrazione) presso ciascuna amministrazione.

Quanto all'autonomia delle amministrazioni, questa è soppressa. Le norme di questi anni recano quasi tutte la medesima espressione: l'amministrazione è presieduta dal ministro, assistito da un consiglio di amministrazione e coadiuvato da un direttore generale. Si assicura, così,

saldamente la dipendenza dalle amministrazioni (che erano) autonome dal ministro.

Le amministrazioni cosiddette autonome, nel primo dopoguerra, verranno, dunque, poste sotto la direzione ministeriale. Per evitare, però, che ad esse si applicassero tutte le regole proprie dell'amministrazione ministeriale, specialmente quelle relative a bilancio, procedure di spesa e contratti, per queste materie furono disposte apposite norme di deroga.

Nel secondo dopoguerra, le amministrazioni preesistenti vengono lievemente modificate, restando immutato il loro assetto di fondo. Vengono istituite (e poi sopresse) la Gestione raggruppamenti autocarri G.R.A. (Decreto legge 13 aprile 1948 n. 321) e la già citata Azienda rilievo alienazione residuati - A.R.A.R. (Decreto legislativo luogotenenziale 29 ottobre 1945 n. 683). Queste, come le altre due aziende istituite e ancora in attività, avevano personalità giuridica.

Successivamente, l'interesse per la figura dell'amministrazione autonoma, dopo le esperienze compiute, dall'1913 in poi, dagli enti pubblici, tende a scemare, e si preferisce la persona giuridica pubblica. La recente Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale, infatti, dell'azienda autonoma non ha che il nome.

2.5 - Le principali tendenze di riforma.

La situazione normativa descritta ha subito modificazioni non indifferenti ad opera di leggi generali e di situazioni di fatto.

Tra le modificazioni generali indotte da norme, va menzionata la disciplina della dirigenza (decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, già citato), che ha conferito poteri di decisione autonomi ai dirigenti. Ciò ha ampliato i poteri dei direttori di alcune amministrazioni, ristretto quelli dei direttori di altre amministrazioni e, in generale, uniformato il regime di tutte.

La modificazione di fatto più importante è costituita dall'aumento delle dimensioni di alcune amministrazioni, che rende difficile al ministro di seguire giorno per giorno l'attività di gestione. Si è rafforzata, così, di fatto, la posizione del direttore generale.

Quanto alle proposte di riforma, la tendenza principale è a una maggiore autonomia. La commissione De Bellis (1964) ha proposto di riconoscere la personalità giuridica a tutte le aziende. La commissione Medici (1965) è giunta alla conclusione che occorra dare alle aziende « più larga autonomia di gestione », specialmente quando esse sono produttrici di beni e servizi. La stessa commissione si è dichiarata a favore di una « struttura aziendale che loro consenta, sia pure nell'ambito dello

Stato, di operare nel regime di gestione economica proprio delle aziende private ». Infine, il disegno di legge n. 114 del 4 luglio 1972, Senato, art. 4, lett. a) prevedeva: « ampia ed incisiva autonomia organizzativa, patrimoniale, amministrativa e contabile, al fine di rendere l'organizzazione e la azione delle medesime più consone alla produzione dei beni e servizi pubblici loro affidati, così da rendere possibile lo sviluppo delle attività e l'equilibrio della gestione, tenendo conto del carattere sociale dei pubblici servizi e dell'interesse generale della economia del paese ».

Per ognuna delle amministrazioni, esistono, peraltro, ormai, numerose proposte specifiche, anche queste, quasi tutte dirette a conferire indipendenza alle aziende.

Peraltro, su questa materia incidono fortemente — come già rilevato — gli orientamenti del personale dipendente e, in generale, dei sindacati, solitamente restii ad abbandonare lo *status* statale, ma pronto a richiederne deroghe sotto il profilo dell'inquadramento e dei trattamenti economici accessori. In teoria, l'assetto del personale dovrebbe dipendere dalla scelta relativa alle funzioni e alla gestione (se imprenditoriale o esecutiva). Di fatto, il primo aspetto viene solitamente risolto separatamente al secondo.

3 - Gli enti pubblici.

Lo Stato delle conoscenze sugli enti pubblici è molto elementare, nonostante che vi sia una letteratura giuridica vastissima, che risale agli anni '40 e qualche ricerca statistica e sociologica. Questa materia è, dunque, ancora tutta da analizzare. Per ora, si possono tentare solo esemplificazioni e generalizzazioni provvisorie.

3.1 - Ragioni della istituzione degli enti pubblici.

Le ragioni principali della nascita e dello sviluppo del sistema degli enti sono le seguenti. La prima e più nota è costituita dalla tendenza a sottrarsi alle norme pubblicistiche. La seconda è costituita dal fattore stabilità. La terza è quella della manovrabilità politica. Infine, c'è il fattore dell'imitazione.

L'amministrazione pubblica non può affrontare compiti nuovi; essa è gravata da troppi controlli e procedure lente e inefficaci. Queste osservazioni si leggono — come si è già visto — nel dibattito sulla istituzione della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo dopoguerra, ma si trovano

anche nella relazione di Francesco Saverio Nitti per la costituzione dell'I.N.A. (1912). Il secondo fattore è quello che si è definito della stabilità. In realtà nelle varie epoche storiche, quest'elemento ha giocato in modo diverso. Alcune volte come difesa delle posizioni dei depositanti. Più tardi, diventerà preminente la difesa dei posti di lavoro.

Il terzo motivo per il quale sono andati, a poco a poco, ricostituendosi enti pubblici, è quello della loro manovrabilità politica. Il divorzio tra amministrazione politica, di cui si è già parlato, costituiva un fattore negativo nel funzionamento delle istituzioni: gli enti pubblici hanno rappresentato uno strumento per consentire alla politica un campo di scelte che questa prima non aveva. Questo aspetto viene, di solito, considerato, con atteggiamento moralistico, come negativo, criticandosi il potere clientelare. Ma questo attiene alla patologia del fenomeno.

V'è infine, l'elemento dell'imitazione. In molti casi, a livello nazionale e a livello regionale, si è dato luogo all'istituzione di enti pubblici senza un motivo specifico, semplicemente perché non si è riusciti ad individuare altri modelli organizzativi, per difetto di analisi della realtà o di cultura amministrativa.

Le ragioni storiche dell'istituzione degli enti non vanno confuse con le *funzioni* che essi sono chiamati a svolgere. Queste — anche se spesso subiscono variazioni, anche molto importanti, nel tempo — sono di solito consacrate nelle leggi. Se non se ne vuol fare una classificazione meramente descrittiva (relativa ai compiti degli enti nel settore dove operano: ad esempio, produzione, trasporto, distribuzione e vendita dell'energia elettrica, nel caso dell'Ente nazionale per l'energia elettrica - Enel), occorre limitarsi a definire le funzioni in tre categorie, a seconda del loro rapporto con le funzioni statali. Vi sono, così, enti di esercizio di funzioni statali, enti di ausilio o di supplenza di funzioni statali, enti con funzioni diverse e indipendenti da quelle statali (nei capitoli precedenti, e in particolare nel secondo paragrafo del capitolo sulla dinamica del sistema amministrativo, si sono visti esempi delle varie specie di funzioni).

3.2 - Specie di enti pubblici.

Viste la genesi e le funzioni, qual'è la situazione attuale? Quali e quanti sono gli enti pubblici e che tipologia presentano? Ne sono stati censiti 54.000. Ma tra questi ve ne sono alcuni di dimensioni molto ridotte, ed altri sono stati recentemente soppressi. Quanto al numero degli occupati esso si può stimare intorno ai due milioni e mezzo. Se si compara

questa cifra ai poco più di due milioni di dipendenti dello Stato (ministeri ed aziende autonome), ci si rende conto che il « sistema » degli enti ha « superato » quello dello Stato.

Più difficile è il discorso in termini qualitativi. Fino a qualche anno fa, si diceva che, accanto ad enti territoriali, vi sono enti nazionali. Questi sono enti gestori di imprese ed enti non economici. Tra gli enti non economici, si distinguevano enti di erogazione di servizi ed enti di disciplina. Quando questi ultimi si riferivano ad attività economiche, venivano definiti enti di intervento indiretto nell'economia. Ma oggi, ci si rende conto del carattere rudimentale di queste analisi. La realtà è molto più complessa. Scegliendo tra i casi meno conosciuti, si può tentare di dare un'idea di questa complessità.

Esistono, in primo luogo, enti pubblici che sono tali solo in senso limitato. Si tratta di una categoria molto varia che comprende casse, fondi amministrazioni, con strutture molto particolari. Le loro funzioni sono statali o aderiscono a funzioni statali. Hanno una organizzazione *ad hoc* e, principalmente, un consiglio di amministrazione. Ma di questo, normalmente, fanno parte *de jure* titolari di uffici pubblici, non come « rappresentanti » di una amministrazione, ma come titolari di altro ufficio statale. Questi enti, di regola, non hanno proprio personale ma operano con dipendenti statali. E questi non prestano la loro attività nell'ente in quanto comandati, ma a titolo principale. Gli enti di cui si parla, poi, non hanno proprio patrimonio, nè propria sede, ma utilizzano beni dello Stato. Si è, dunque, in presenza di un ufficio pubblico che ha tutte le caratteristiche di un ufficio dello Stato. Solo che questo, in virtù di una espressa indicazione normativa, ha personalità giuridica.

Passiamo ad altri esempi, come l'Ente nazionale per l'artigianato e la piccola industria - ENAPI (ora in via di liquidazione a norma delle disposizioni di regionalizzazione del 1977) e i due enti di recente istituzione, la Zecca e la Sace (per l'assicurazione dei crediti all'esportazione) di cui si è già parlato, esaminando gli organi complessi. Si tratta, in questi casi, di enti - parte di altri enti. La Zecca era un ufficio del Ministero del Tesoro. Per ottenere una maggior produttività e dare, quindi, una retribuzione più alta ai dipendenti, si è pensato di portarla fuori dallo Stato. Non volendosi, però, istituire un nuovo ente, si è costituita una sezione autonoma di un ente pubblico esistente dagli anni '20, l'Istituto poligrafico dello Stato. Questa duplicità fa sorgere, nella pratica, numerosi problemi. Ad esempio, il già ricordato ENAPI era uno e trino perchè aveva due sezioni, con propria personalità. Si è posto il problema se, sopprimendo l'ente maggiore, venissero soppressi anche gli altri due. E ci si è chiesti,

se la risposta era negativa, come potessero operare le due sezioni che non avevano proprio patrimonio; se la risposta era positiva, come potessero essere trasferite alle regioni le funzioni di almeno una delle due sezioni, quella con compiti creditizi, visto che questi non spettano alle regioni.

Ancor meno semplice l'esempio dell'Automobile club d'Italia, ente pubblico del parastato (L. n. 70 del 1975). Questo è una federazione di altri organismi, gli Automobile club provinciali. Questi sono stati, a loro volta (con determinazione successiva della Presidenza del Consiglio dei ministri, ma sempre a norma della legge n. 70 del 1975), definiti enti pubblici. Essi sono, poi, associazioni, sì che chiunque vi si può iscrivere ed acquisire diritti, tra cui quello di partecipare all'elezione degli organi deliberativi. Per riassumere, dunque, vi sono enti pubblici di base, con struttura corporativa, ma natura pubblica. Questi sono, a loro volta, federati nell'A.C.I. Inoltre, gli iscritti ad un Automobile club provinciale possono fruire dei servizi di tutti gli altri A.C. e dell'A.C.I. Dunque l'A.C.I. è federazione di enti pubblici o federazione impropria e mista (di enti pubblici e di privati)? E gli Automobile club provinciali sono solo associazioni ed enti pubblici oppure anche organi dell'A.C. nazionale?

Problemi simili si presentano per il Comitato olimpico nazionale italiano - C.O.N.I. Anch'esso è un ente pubblico, elencato nella tabella allegata dalla legge n. 70 del 1975. Era tale, però, fin da prima perchè la legge del 1942 n. 426, lo definiva ente pubblico. Un decreto presidenziale del 1974 ne definiva l'organizzazione. Secondo la legge, il C.O.N.I. ha organi che si chiamano Federazioni sportive. Ma tra queste federazioni (che sono una trentina) vi sono anche enti pubblici come l'Automobile Club d'Italia e l'Aereo Club. Questi vanno, dunque, qualificati come enti pubblici — organi di altro ente pubblico. Alcune altre federazioni-organi sono, a norma del codice civile, persone giuridiche di diritto privato. Vi è dunque, una seconda categoria di enti, che sono privati, pur essendo parti, in quanto organi, di un ente pubblico. Le restanti federazioni sono associazioni di associazioni (perchè riuniscono le cosiddette società sportive, oltre che singoli sportivi). Ci si è chiesti se i dipendenti delle federazioni dovessero essere considerati anche dipendenti del C.O.N.I., con la conseguenza di essere sottoposti alle norme sul parastato e al relativo contratto e, per risolvere il problema, si è dovuto ricorrere ad una legge (1981) che prevede espressamente che i dipendenti delle Federazioni sono retti da rapporto di impiego privato.

Altro tipo interessante è quello delle banche enti pubblici. Esse fanno parte della categoria degli enti pubblici economici, della quale sappiamo

già che furono una invenzione degli anni tra il '20 e il '30. Essi sono il frutto di un innesto tra pubblico e privato. Al vertice, vi sono elementi di rilevanza pubblica, che si presentano nei modi seguenti: indicazione di finalità pubbliche; nomina di amministratori da parte del potere pubblico; controllo dei poteri pubblici sul bilancio. Tuttavia, tolti questi pochi, limitati aspetti, gli enti pubblici economici svolgono attività che, per la sostanza e per la forma giuridica, non si differenziano dall'attività di un operatore privato. In una banca-ente pubblico, dunque, la decisione con la quale si approva il bilancio ha rilevanza pubblicistica, mentre le altre decisioni sono atti regolati dal codice civile.

La scelta or detta fu fatta — si ricorderà — perchè si temeva che attività economiche potessero essere svolte con gli stessi criteri e difetti della burocrazia, specialmente quelli che derivano dalla disciplina del personale e del procedimento amministrativo. Non a caso gli enti pubblici economici nascono e proliferano dopo le due strette di vite del 1923 costituite dalla legge di contabilità dello Stato e dalla legge sull'impiego pubblico, ambedue volute da De Stefani, come parte del suo programma di « restaurazione finanziaria ».

C'è da aggiungere che questa degli enti pubblici economici non è neppure una specie, ma un genere che contiene più specie. Tra queste, particolarmente rilevante è quella costituita dagli enti pubblici economici del settore bancario, dove non ricorrono neppure alcuni degli elementi di pubblicità prima indicati. Ad esempio, gli statuti di alcuni enti pubblici bancari non indicano le finalità pubbliche da perseguire. Lo stesso è da dire per l'I.R.I., per il quale l'art. 1 dello statuto indica lo scopo nella gestione delle partecipazioni da esso possedute.

Secondo elemento che contraddistingue questa specie particolare di enti pubblici economici è la struttura corporativa di molti di essi: tra gli altri, la Banca Nazionale del Lavoro, l'Istituto mobiliare italiano - I.M.I. e la Banca d'Italia. Vi è un capitale-patrimonio distribuito in quote, che conferisce un potere di controllo.

Per concludere su questo punto, si può dire che, fino agli anni '60, ci si è trovati ad avvalersi di una istituzione piuttosto anomala, ma che funzionava bene, perché era il frutto dell'innesto di una frazione pubblicistica in un corpo retto da regole di tipo privatistico.

Vicende successive, peraltro, pur avendo lasciato immutata la base, ne hanno cambiato le condizioni di operatività, al punto da rovesciare la situazione. I mutamenti sono stati di due tipi, il primo legislativo, il secondo giurisdizionale. Il mutamento di tipo legislativo è quello dovuto all'accollo di funzioni pubbliche al sistema bancario da parte dei poteri

pubblici. Ci si riferisce alla circostanza — già nota — che il sistema bancario funziona come ausiliario del Ministero delle finanze nella raccolta fiscale e, in materia valutaria, come banca- agente; e al ricorso, per gli incentivi, alla banca, che somma in sé due compiti, quello di istituto di credito e quello di finanziatore per fini d'interesse pubblico.

La legislazione, dunque, ha aperto varchi nell'edificio degli anni '30. E attraverso questi varchi sono passati i magistrati ordinari che hanno applicato moduli amministrativi a una realtà, che non era amministrativa, ma privatistica. Le Corti dei Conti ha svolto anch'essa una azione modificativa, sino a sostenere — ad esempio — che il fatto di aver esportato valuta costituisce danno erariale e questo fa sorgere responsabilità contabile, di competenza della Corte dei Conti.

La tendenza recente, insomma, è quella dell'assimilazione degli enti pubblici creditizi, almeno sotto il profilo penale e contabile, al potere pubblico.

3.3 - Le tendenze legislative recenti.

Indicata la vastità del compito aperto a chi dovrà studiare il problema degli enti pubblici, si esaminano ora le difficoltà incontrate dal legislatore.

Per un lungo periodo della storia italiana — come si è avuto occasione di notare più volte —, la dirigenza politica ha visto con grande favore gli enti pubblici. Questo periodo va dal secondo decennio del secolo agli anni '40. Nel 1946 comincia a sorgere qualche dubbio. Il Ministero per la Costituente promuove una indagine sugli enti pubblici e ne pubblica i risultati, anche se incompleti. Torna dagli Stati Uniti, con l'esperienza lì acquisita della liquidazione del « New Deal », Luigi Sturzo, che diviene fautore della restituzione all'iniziativa privata delle imprese pubbliche. A Luigi Sturzo si deve, in particolare, la prima normativa in materia di gestioni extra bilancio. Viene poi istituito, nel 1956, l'Ufficio liquidazione enti pubblici del Ministero del Tesoro, noto per la sua scarsa attività. Ma, nonostante queste tendenze, quello degli enti pubblici si rivela ancora uno strumento molto utile e si continua a crearne di nuovi: la Cassa per il mezzogiorno è dal 1950, del 1953 l'Ente nazionale idrocarburi, nel quale vengono concentrate le partecipazioni azionarie che lo Stato deteneva, fin dal 1926, nell'AGIP, nonché altre partecipazioni nell'ANIC e nella SNAM. Questa, dunque, è una fase incerta: vi è chi attacca gli enti pubblici, in nome del liberismo, e vi è chi (come Segni, Vanoni, Mattei, De Gasperi) continua a istituire enti pubblici.

Alla metà degli anni '70, invece, la sfiducia diventa prevalente e si registrano leggi successive ispirate al criterio che gli enti pubblici sono un fatto più negativo che positivo. Si tratta della legge n. 70 del 1975 (cosiddetta legge sul parastato); poi, di tre norme, tra di loro funzionalmente collegate (leggi n. 386 del 1974, n. 349 del 1976, n. 833 del 1978, relative al Servizio sanitario nazionale); del decreto delegato n. 616 del 1977, con cui si è provveduto al secondo dei due trasferimenti di funzioni statali alle regioni; infine, della legge n. 14 del 1978, che prevede il controllo parlamentare sulle nomine dei presidenti e dei vice-presidenti degli enti pubblici.

La legge sul parastato compie due operazioni diverse. In primo luogo, elenca una serie di enti pubblici e per questi stabilisce una disciplina uniforme ed unitaria. Gli enti, fin'allora retti dal principio di atipicità (tolte limitate eccezioni, relative, ad esempio, agli istituti di sperimentazione agraria, che avevano una disciplina di categoria, vi erano tante norme quanti erano gli enti) sono ora sottoposti ad unica normativa, eguale per tutti. La legge sul parastato, però, pur con le aggiunte successive alla tabella finale, si riferisce a un numero molto limitato di enti (139).

La legge n. 70 prevede, in secondo luogo, la soppressione degli enti inutili. Per stabilire quali enti fossero tali, venivano istituite una commissione tecnica ed una commissione parlamentare.

Il secondo gruppo di norme prevede la soppressione degli enti mutualistici, il loro « commissariamento » (la sostituzione degli organi ordinari di amministrazione con commissari), la costituzione di un apposito commissario generale di liquidazione, e, infine, in alcuni casi, soppressione e trasferimenti alle regioni o al Servizio sanitario nazionale (il secondo è il caso dell'Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni e quello dell'Associazione nazionale per il controllo della combustione).

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 istituisce una commissione col compito di identificare le funzioni, il personale ed i beni degli enti da trasferire alle regioni e quelli di lasciare alla competenza residua dello Stato.

La legge n. 14 del 1978, infine, prevede in controllo parlamentare sulla nomina degli amministratori di enti pubblici economici e non economici.

Dei tentativi fatti, alcuni hanno avuto successo, altri no. Hanno avuto successo quelli che — per così dire — non operavano nel vuoto; riordinavano gli enti per uno scopo determinato (regionalizzazione, riforma sanitaria) ed avendo presente un nuovo quadro organizzativo (le regioni,

il servizio sanitario nazionale). Sono falliti quelli che tentavano operazioni illuministiche: sopprimere un ente perchè inutile; mettere ordine nel disordine degli enti. In particolare, il tentativo di tipizzare le norme, anche per un gruppo ristretto di enti, si scontra, con le difficoltà di creare disposizioni troppo rigide per alcuni, troppo ampie per altri enti. Ne è prova lo « svuotamento » della disciplina del parastato: vengono meno — per i motivi indicati — gli enti mutualistici; altri enti, come quelli di ricerca, lamentano di dover essere sottoposti a una disciplina ideata proprio per gli enti mutualistici, oltre che per l'I.N.P.S., e tentano anch'essi la « fuga » dal parastato.

Oltre alla disciplina comune dettata dalla legge del 1975 n. 70, anche il tentativo di soppressione di « enti inutili », da questa disposto, non ha avuto successo. La apposita commissione ha ottenuto dati da poco più di 8.000 enti. Più di 7.000 erano, però, casse mutue per i coltivatori diretti (ora soppresse in virtù della normativa di riforma sanitaria). Degli enti restanti, poco più di 50 sono stati dichiarati inutili (e ne è stata disposta la soppressione). Circa 200 sono stati dichiarati utili e, quindi, confermati.

Si può quindi osservare che non tutti gli enti che hanno inviato dati sono stati presi in esame. Ma — ciò che è più importante — sono stati certamente molto gli enti che si sono sottratti all'esame. Nè l'apposita commissione aveva modo di identificarli, non avendone un elenco completo. Resta il fatto che gli enti delle categorie indicate dalla legge, non sottopostisi all'esame della commissione, dovrebbero essere considerati soppressi per legge. Non è da escludere che, in futuro, qualche giudice possa accertare tale situazione e dichiarare estinto qualche ente.

A riprova di quanto detto circa l'efficacia degli interventi normativi ed amministrativi operati con uno scopo determinato (e non solo per sopprimere enti, il giudizio sulla cui utilità o inutilità è oggetto di una prova diabolica), si compari ora l'efficacia delle soppressioni previste dalla legge sul parastato con quelle disposte dalla norma di regionalizzazione del 1977.

Gli enti esaminati sono stati 154. Per 151 di essi sono stati espressi pareri: 40 sono stati soppressi, 5 parzialmente soppressi, 106 enti sono stati conservati o riconosciuti privati. Del personale complessivo (10.093 persone), 2.126 unità sono state trasferite allo Stato (ruoli unici) o ad altri enti e 7.967 alle regioni. Il patrimonio, valutabile in circa 260 mila milioni è stato quasi integralmente trasferito alle regioni.

Un po' tutte le tendenze legislative recenti incontrano difficoltà. La soppressione degli enti, ad esempio, si scontra con l'esigenza, sostenuta da tutti, di salvaguardare il personale: si sopprime l'ente trovando, per

esempio, che esso è inutile; però, se ne conservano talvolta le strutture, sempre il personale. È una soppressione peculiare, che ha condotto ad estremi grotteschi. Basti pensare alla garanzia delle posizioni acquisite, stabilita, con legge, anche per l'alta dirigenza dell'Ente di gestione per le aziende manifatturiere - EGAM, che non aveva poche responsabilità nella crisi dell'ente. Altre volte, è stato garantito l'accesso del personale di enti soppressi in altri enti. Questi ultimi si sono visti arrivare decine di dipendenti di enti soppressi, non sempre qualificati per lo svolgimento delle nuove funzioni. Fatta così, la soppressione degli enti « inutili », è, a sua volta, non solo inutile, ma controproducente.

Non minori difficoltà incontrano i controlli sugli enti. Sostituito al successo il sospetto, sono state introdotte formule come il controllo parlamentare delle nomine e come il controllo di appositi organi (per esempio, della Corte dei Conti) con obbligo di relazioni al Parlamento. Ma la situazione non migliora. Il controllo della Corte dei Conti sugli enti sovvenzionati dallo Stato, per esempio, è inutile, perchè quest'organismo è attrezzato per controllare l'attività di soggetti il cui agire sia predeterminato da norme, sicchè l'organo di controllo compie solitamente la verifica della corrispondenza della condotta seguita di fatto dall'ente rispetto alla norma.

Mancando, però, per la maggior parte degli enti pubblici, disposizioni legislative analitiche, la Corte dei Conti è sguarnita. Essa, nell'imbarazzo, ha seguito due strade. La prima è quella del non dire niente. Dei circa duecento enti controllati dalla Corte dei Conti, ve ne è una decina, per i quali la Corte dei Conti non presenta relazioni al Parlamento da almeno un decennio. L'altra strada è quella, molto faticosa ed improduttiva, della predeterminazione di regole di condotta, ispirate all'ideale di regolarità amministrativa, sulle quali misurare, poi, la condotta effettiva dell'ente. Ma qui l'organo di controllo si sostituisce al Parlamento. Il campo nel quale queste regole si sono maggiormente sviluppate è quello del personale. Ogni volta, però, che non v'è controllo queste regole non si applicano, sì che può dirsi che esse sono sottoposte al principio di effettività: esistono in quanto esiste l'organo che le applica.

Infine, le crescenti preoccupazioni per la difesa dell'occupazione aprono un circolo vizioso: più si garantisce la stabilità dell'occupazione, più l'ente ha bisogno di mezzi finanziari; per questi, deve ricorrere allo Stato ma, in tal modo, quest'ultimo diventa il responsabile diretto della gestione dell'ente e viene a cadere uno dei fini della istituzione dell'ente, quello di creare un centro di imputazione autonomo di responsabilità.

X - LO STUDIO DELL'AMMINISTRAZIONE

1 - La scienza amministrativa e la conoscenza dell'amministrazione.

Le scienze che si occupano di pubblica amministrazione e, in particolare, la scienza giuridica hanno sempre manifestato scarso interesse per l'analisi degli apparati amministrativi sotto il profilo organizzativo e funzionale. Prevale — in genere — lo studio tipologico delle figure soggettive, delle relazioni che corrono fra di esse, degli atti e dei provvedimenti, dei diritti e dei doveri dei dipendenti, dei beni pubblici, dei mezzi di tutela offerti al cittadino nei confronti dell'amministrazione. Pochissimo spazio, invece, è dedicato alla trattazione degli argomenti che attengono alle strutture amministrative, alle funzioni che svolgono, al personale che vi lavora.

Le ragioni culturali di questo orientamento sono tre. In *primo* luogo, lo studio della pubblica amministrazione è stato diretto a contribuire ad una scienza ordinata per tipi e per categorie (delle funzioni, dell'organizzazione, dei procedimenti, e così via). Una volta individuate le caratteristiche fondamentali di ciascun tipo e categoria, si è — di regola — proceduto a classificare le nuove forme di organizzazione le nuove funzioni, i nuovi procedimenti ecc. negli schemi già costruiti, aggiornandoli, in maniera da conservare la (pretesa) coerenza del sistema (talvolta rifiutando, addirittura, di riconoscere come scientificamente rilevanti realtà che avrebbero imposto, anche a livello classificatorio, innovazioni di rilievo). Più che descrivere fenomeni, quindi, ed esaminarli nella loro varietà, si è preferita la ricerca dell'omogeneità e delle « costanti », con un sostanziale rifiuto del metodo induttivo.

D'altra parte, per quanto si sia posta in primo piano l'importanza del diritto positivo nello studio dell'amministrazione, il gran numero di leggi che apportano continue modificazioni all'assetto degli apparati, alla dinamica e alla dislocazione delle funzioni, agli ordinamenti del personale pubblico, ecc., non consente di abbracciare, con uno studio tipologico, una realtà estremamente articolata, ricca di variabili e formate per stratificazioni successive.

Di qui, la tensione fra il metodo — lo studio delle amministrazioni pubbliche attraverso le norme che le regolano — e il risultato della sua applicazione — l'impossibilità di tener dietro, usando strumenti classificatori, alle centinaia di leggi che ogni anno intervengono sull'organizzazione (in senso ampio) dei pubblici poteri.

In secondo luogo, bisogna ricordare che, fino ad un recente passato, l'analisi dei fenomeni amministrativi ha visto una netta prevalenza degli studi di formazione giuridica. Poiché il giurista è, principalmente, interprete di proposizioni normative in funzione normativa, all'approccio legalistico — prescrittivo ha finito per dominare il campo negli studi amministrativi. Scarse, quindi, le analisi di tipo storico, economico, statistico, ecc.

In terzo luogo, la formazione giuridica degli studiosi e l'impossibilità di tener dietro alla cospicua produzione legislativa, hanno fatto sì che la giurisprudenza assumesse un ruolo centrale e quasi determinante nella ricerca delle omogeneità e delle « costanti », fornendo la trama concettuale per l'interpretazione delle norme.

Naturalmente, lo studioso non è condizionato dalla giurisprudenza né è tenuto a condividere i suoi *dicta*. Tuttavia, proprio la gran mole delle norme che disciplinano l'organizzazione e l'attività amministrativa, favorisce il ricorso alle decisioni dei giudici ed ai criteri ordinatori dalla realtà amministrativa, che in esse sono adottati. Invero, la quantità e la varietà dei casi concreti sui quali si esercita la giurisprudenza conferisce ai suoi principi il valore di un sicuro punto di riferimento nell'individuazione delle « costanti » cui sopra si accennava. Se, poi, si considera che buona parte dei giuristi sono anche avvocati o amministratori, è ovvio che il richiamo sistematico alle decisioni dei giudici (Cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei Conti) diventa canone operativo costante, data l'« autorevolezza » delle loro interpretazioni e la « garanzia » di conformità ai « principi generali » che esse forniscono. La giurisprudenza acquista, così, un'importanza superiore a quella che le sarebbe propria, assumendo la funzione di una vera e propria « autorità normativa » che determina criteri ordinatori del diritto positivo.

In questo modo, i giuristi ripiegano su di una forma di conoscenza per così dire, di secondo grado. Non vengono considerate tanto le norme nella loro immediatezza ma le norme in quanto oggetto di interpretazione da parte dei giudici. I risultati sono inappaganti e persino devianti. La giurisprudenza, innanzi tutto, presenta una panoramica solo parziale dei problemi che riguardano l'organizzazione interna, le procedure, l'attività finanziaria dei pubblici poteri. Essa, poi, è più sensibile alla soluzione di problemi specifici, che alla ricostruzione del sistema ammi-

nistrativo. Si pensi, ad esempio, ai casi in cui il Consiglio di Stato o la Corte di cassazione definiscono un ente come pubblico al solo scopo di affermare la giurisdizione amministrativa sui rapporti d'impiego con i dipendenti dell'ente, pur in assenza di norme che diano indici sicuri della sua pubblicità. È interessante notare come gli studiosi di diritto amministrativo si siano in gran parte adeguati a questa giurisprudenza, per cui — come si è notato — le norme sull'impiego civile con lo Stato (t.u. n. 3 del 1957) rappresentano l'archetipo della disciplina sull'impiego in genere mentre, invece, queste non riguardano categorie come quelle dei magistrati, dei militari, degli operai, dei dipendenti non di ruolo dello Stato e, in genere, tutti i rapporti d'impiego e di lavoro con soggetti diversi allo Stato.

In conclusione, la scienza giuridica è prigioniera di una contraddizione che essa stessa ha creato. Da una parte, essa afferma che l'amministrazione si conosce attraverso le norme che la disciplinano; nell'impossibilità, però, di dar seguito a questo programma (in ragione della gran quantità di leggi esistenti, a loro volta non rispondenti a un disegno unitario e coordinato), essa ha dovuto far ricorso all'ausilio della giurisprudenza e, quindi, ha finito per negare la stessa premessa dalla quale era partita. D'altra parte, il fatto che gli studi sull'amministrazione abbiano privilegiato l'aspetto prescrittivo e classificatorio, invece che gli aspetti analitici e descrittivi, ha avuto due conseguenze: il fallimento dell'opera di classificazione, per il tentativo non riuscito di ridurre in tipi una realtà troppo varia e l'incapacità di cogliere, al di là delle poche « costanti », l'emergere di nuovi fenomeni nella storia amministrativa.

2 - Le fonti di conoscenza dell'amministrazione.

Se questa è, dunque, la situazione sul versante della scienza, conviene verificare le possibilità di studiare l'amministrazione attraverso altri strumenti, diversi dalle leggi e dalla giurisprudenza. Sebbene non esauriscano l'intero fabbisogno delle conoscenze, infatti, non mancano documenti e pubblicazioni che forniscono dati e informazioni, tanto interessanti quanto trascurati da studiosi e operatori della pubblica amministrazione.

Si cercherà, qui di seguito, di passare in rassegna i più importanti di questi documenti e, di fornire una sorta di bibliografia ragionata in relazione agli aspetti ormai noti: le funzioni, il disegno organizzativo, la finanza, il personale, le procedure (nonché le relative proposte di riforma).

2.1 - Le funzioni.

La ricognizione delle funzioni ha come base le fonti normative (legislative e non). Vero è che le amministrazioni non sempre svolgono tutte le funzioni previste dalle norme e, d'altra parte, che non di rado esse svolgono funzioni non previste da norme o le svolgono in maniera difforme dalla disciplina formale. Ciò nonostante, sono le norme a fornire il maggior numero di informazioni sulle funzioni degli apparati e sulla disciplina del loro esercizio.

Ora, mentre le leggi, i decreti-legge e i decreti legislativi sono sempre pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* o nella *Raccolta ufficiale delle leggi e decreti* (edite entrambe dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato), le norme dell'esecutivo sono pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* se le leggi espressamente lo stabiliscono ovvero se l'autorità amministrativa lo richiede. Si tratta, come si vede, di un criterio che non consente alcuna individuazione, neppure a grandi linee, del tipo di atti che è possibile rinvenire nella *Gazzetta*. Talchè, ad esempio, vi si trovano i provvedimenti che operano il riconoscimento della personalità giuridica a parrocchie o unioni di parrocchie, mentre, fino alla legge n. 675 del 1977 non vi trovavano le deliberazioni del C.I.P.E., benchè questi emani atti normativi e atti amministrativi generali; e, ancor oggi, sarebbe opera vana ricercare le deliberazioni del Consiglio dei ministri, che non hanno alcuna forma di pubblicità ufficiale (salvo i disegni di legge, che vengono pubblicati negli atti parlamentari).

Il *Bollettino Ufficiale* di ciascun ministero è, comunque, la fonte di conoscenza più diretta e completa delle norme amministrative che riguardano le funzioni. Si tratta di una pubblicazione che è spesso « ad uso interno d'ufficio » ma è generalmente reperibile e consultabile nelle biblioteche dei ministeri e nelle maggiori biblioteche giuridiche o generali. Nei *Bollettini*, in particolare, sono pubblicati i decreti di organizzazione dei ministeri, che definiscono la ripartizione delle competenze fra le divisioni (e, talvolta, fra le sezioni) all'interno di ciascuna direzione generale.

È a dire, però, che i decreti in discorso sono anche pubblicati dalla *Gazzetta Ufficiale* per alcuni ministeri od organi di ministeri: ad esempio, per il Ministero della difesa, l'Ispettorato della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, l'Istituto superiore di sanità. All'opposto, vi sono decreti organizzativi non pubblicati neppure sul *Bollettino Ufficiale* dei ministeri e, quindi, praticamente irraggiungibili.

Da segnalare, infine, che non pochi ministeri pubblicano periodicamente altri proutari, elenchi, organigrammi e persino elenchi telefonici,

che sono particolarmente elaborati quanto alla indicazione delle competenze non solo delle divisioni, ma anche delle unità organizzative minori. Lo stesso tipo di informazioni può ricavarsi da pubblicazioni del tipo della *Guida Monaci* (e del suo *Annuario amministrativo*).

2.2 - Il disegno organizzativo.

Gli strumenti fondamentali per conoscere il disegno organizzativo, per quanto possa sembrare strano, erano, fino a pochi anni fa, la *Guida Monaci*, l'*Elenco telefonico* e l'*Annuario parlamentare* — oltre, naturalmente, ai decreti di organizzazione di cui s'è detto. È evidente, peraltro, che da queste pubblicazioni emergeva un'immagine statica, incompleta e non affidabile dell'amministrazione.

Da qualche anno, però, si dispone di due documenti « seriali », che forniscono informazioni generali sull'organizzazione della pubblica amministrazione. Essi sono: la *Decisione e relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato* e la *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione*.

La *Relazione sul rendiconto generale dello Stato* è un documento che si può dire nato dalla prassi, poichè, fino a qualche anno fa, si presentava come una breve motivazione della *Decisione* emessa dalla Corte dei Conti al termine del c.d. giudizio di parificazione. Con gli anni, alla decisione sul rendiconto si è venuto ad accompagnare un documento — la *Relazione*, appunto —, che oggi ha un'importanza decisiva per la conoscenza delle strutture amministrative, della loro attività finanziaria e, in parte, delle procedure che esse adottano.

La *Relazione* è presentata al Parlamento entro il mese di giugno di ogni anno; viene pubblicata prima a cura della tipografia della Corte e, poi, negli atti parlamentari. Il Parlamento potrebbe utilizzarla come supporto conoscitivo in sede di discussione del bilancio preventivo, da approvare entro la fine di ciascun anno; di fatto, però, la *Relazione* è stampata negli atti parlamentari a distanza di 8-12 mesi dalla sua presentazione e, quindi, finisce per essere conosciuta da deputati e senatori nel momento in cui è stato già approvato il bilancio relativo al secondo anno successivo a quello cui la *Relazione* si riferisce (la *Relazione* per il 1978, ad esempio, è predisposta dalla Corte dei conti a metà del 1979; il Parlamento, se la pubblicazione nei suoi atti fosse tempestiva, ne potrebbe conoscere in funzione dell'approvazione del bilancio per il 1980; ma siccome la stampa avviene ad aprile-maggio del 1980, il Parlamento

ha già approvato il bilancio del 1980 e la conoscenza della *Relazione* non è più utile a quello scopo).

La *Relazione* è articolata in quattro parti: la prima concerne il bilancio e la sua gestione; la seconda, l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione dello Stato nel suo complesso; la terza, l'organizzazione e l'attività delle singole amministrazioni; la quarta, infine, espone gli aspetti finanziari della gestione di regioni e province a statuto speciale, regioni a statuto ordinario, enti locali, enti pubblici non territoriali.

Non sempre la *Relazione* affronta problemi di carattere generale o, comunque, di rilevante importanza: talvolta abbonda in dettagli e nell'esame di attività e comportamenti poco significativi. A parte ciò, la continuità e l'accuratezza con cui è preparata e diffusa fanno della *Relazione* la fonte più importante per la conoscenza delle strutture amministrative (statali e non statali, ma soprattutto per le prime), dell'attività finanziaria e — indirettamente — delle funzioni e dei procedimenti.

Per ragioni di completezza, è il caso di ricordare che, a partire dal 1958, per alcuni degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (non tutti enti pubblici), la Corte dei conti è tenuta a presentare una relazione al Parlamento su ciascun ente e per ciascuno degli esercizi finanziari (gli enti sovvenzionati sono circa 200). Anche queste relazioni sono pubblicate negli atti parlamentari, serie « Documenti ».

La *Relazione del Presidente del Consiglio dei ministri al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione* è prevista dalla legge n. 775 del 1970 (che recava delega al governo per il riordinamento dell'amministrazione dello Stato) ed è predisposta secondo il seguente iter: ogni anno, le direzioni generali dei ministeri e gli uffici centrali equiparati preparano una relazione sull'attività svolta e la inviano al consiglio di amministrazione del ministero che, a sua volta, elabora una relazione sull'attività svolta dall'intero apparato e la invia all'Ufficio per l'organizzazione della pubblica amministrazione (che è parte dell'ufficio del ministro senza portafoglio per la riforma burocratica, ora per la funzione pubblica). Quest'ultimo redige una relazione complessiva sullo stato della pubblica amministrazione e la sottopone al parere del Consiglio superiore della pubblica amministrazione; il governo presenta ogni anno al Parlamento la *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione* accompagnata da questo parere.

È da rilevare che, a partire dal 1976, le relazioni di base (quelle, cioè, dei direttori generali e dei capi degli uffici ad esse equiparati) vengono elaborate seguendo uno schema unico, predisposto dall'Ufficio per la organizzazione della pubblica amministrazione.

La prima *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione* fu presentata al Parlamento nel 1973 (era relativa al 1972); nel 1975 fu presentata quella relativa al 1973; l'ultima è quella relativa al 1977.

A differenza delle due ora segnalate, che hanno carattere generale (riguardano, infatti, tutte le amministrazioni — almeno quelle dello Stato —) e periodicità annuale, vi sono fonti di informazione sulle strutture amministrative che hanno carattere settoriale e sono ora periodiche o ricorrenti, ora *una tantum*.

Così, per le partecipazioni statali, la *Relazione programmatica delle partecipazioni statali* — annuale — fornisce un consuntivo delle attività svolte e un'indicazione dei programmi futuri. Vero è che, ai sensi della legge n. 1589 del 1956, il ministero dovrebbe presentare una relazione specifica per ciascun ente di gestione; di fatto, però, il ministero, per lo più, disattende la legge, presentando una relazione complessiva, articolata per settori economici. Sempre per le partecipazioni statali, poi, è il caso di segnalare *Rapporto sulle partecipazioni statali* (1980-1981), che fa il punto della situazione nell'intero settore, anche in relazione al ruolo del ministero omonimo.

Per il Ministero delle finanze, vi sono almeno quattro documenti di particolare importanza: la relazione Montemurri (1941) sulla riforma del ministero; la « nota » Visentini (1975) sull'organizzazione ed il funzionamento del ministero; la relazione della commissione Santalco, sempre sulla riforma del ministero (1978); le relazioni Malfatti (in molti volumi, non pubblicati) che danno una completa radiografia dell'amministrazione finanziaria.

L'elenco di documenti potrebbe facilmente continuare, ma quel che interessa rilevare è la presenza, praticamente in ciascun settore, di atti, documenti e pubblicazioni che forniscono dati e informazioni, spesso molto rilevanti per la conoscenza delle strutture amministrative e del loro funzionamento.

2.3 - La finanza.

Il documento principale, in questo campo, è costituito dal *bilancio dello Stato*: preventivo e consuntivo (tra il primo ed il secondo vi sono solitamente « note di variazione », che contengono aggiustamenti alle previsioni iniziali; dal bilancio preventivo e dagli aggiustamenti successivi si traggono le previsioni finali, che sono distinte — com'è noto — dal consuntivo della gestione).

I *conti mensili del tesoro* (*rectius*: conti riassuntivi del tesoro e situazione mensile di bilancio) espongono, poi, il movimento di cassa per effetto della gestione finanziaria del bilancio e della gestione di tesoreria, la situazione dei debiti e dei crediti di tesoreria, gli incassi e i pagamenti verificatisi presso le tesorerie dello Stato.

Il bilancio preventivo è pubblicato negli atti parlamentari, serie « Documenti », e, in forma breve, una volta approvato, nella Gazzetta Ufficiale; il consuntivo nella Gazzetta Ufficiale; le note di variazione, negli atti parlamentari e, poi, nella Gazzetta Ufficiale; i conti mensili del tesoro in appositi supplementi straordinari della Gazzetta Ufficiale.

Al bilancio di previsione sono allegati, nella forma estesa (quella, cioè, che figura negli atti parlamentari) una serie di documenti assai ampia, fra i quali mette conto ricordare il *nomenclatore degli atti* (nel quale sono elencati i capitoli di bilancio e i relativi riferimenti normativi) e l'*indice cronologico degli atti* (che contiene la descrizione dell'oggetto di tutti i provvedimenti normativi citati nel nomenclatore e, per ciascuno di essi, l'elenco dei capitoli interessati). Nomenclatore e indice cronologico forniscono la possibilità di una consultazione incrociata, utile a classificare, per legge, i capitoli di bilancio.

A differenza del bilancio consuntivo, articolato in rubriche, il bilancio di previsione è articolato in capitoli, che attengono — come è noto — alle maggiori unità organizzative (direzioni generali e uffici equiparati).

A questi documenti, la legge n. 468 del 1978 (riforma della contabilità dello Stato) ha aggiunto una sorta di documento periodico riassuntivo: la *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico allargato*, che viene presentata dal ministro del tesoro, di concerto col ministro del bilancio, quattro volte l'anno al Parlamento (ed è pubblicata negli atti parlamentari). La prima delle quattro relazioni, peraltro, contiene stime riferite all'intero anno finanziario. Si tratta di un documento molto importante per almeno due motivi: anzitutto, esso è l'unico che abbraccia l'intera amministrazione pubblica nel suo complesso; in secondo luogo, nel 1980, la *Relazione* non contiene solo dati finanziari, ma fornisce anche informazioni sui dipendenti dell'intero settore pubblico allargato e sul carico di lavoro dei dipendenti pubblici.

Vi sono, infine, altri documenti a carattere economico che, però, non hanno riflessi amministrativi altrettanto marcati, come quelli fin qui passati in rassegna: così, ad esempio, la *Relazione generale sulla situazione economica del paese*, presentata ogni anno al Parlamento, che peraltro è un documento assai complesso per la quantità di relazioni (sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica, per esempio) che sono

ad essa allegate e per le informazioni dettagliate sull'andamento generale della congiuntura economica che ne risultano. Sotto il profilo amministrativo, sarà utile ricordare che la *Relazione* fornisce i conti aggregati di una serie abbastanza numerosa di enti che non sono inseriti nel settore pubblico allargato.

2.4 - Il personale.

Dall'anno della riforma De Stefani (1923), la Ragioneria generale dello Stato pubblica annualmente e puntualmente (a parte alcuni anni, specie durante la parentesi bellica) una serie complessa di dati che riguardano i dipendenti dello Stato. Questi dati, un tempo inseriti nella *Gazzetta Ufficiale*, sono ora contenuti in appositi volumi dell'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato (dati sul numero e sugli stipendi dei dipendenti statali si trovano, peraltro, anche nelle « tabelle » allegate al bilancio di previsione dello Stato). La pubblicazione è curata attualmente dall'Ispettorato generale dei servizi speciali e della meccanizzazione — IGSSM — ed ha come titolo *Dipendenti delle amministrazioni statali al 1° gennaio...* Il personale è suddiviso a seconda che sia: « vincolato dal rapporto di impiego o di lavoro », cioè assunto a tempo indeterminato e con carattere di stabilità; « non vincolato da vero e proprio rapporto di impiego o di lavoro », cioè assunto in via temporanea od occasionale e con carattere di precarietà; personale dirigente.

La pubblicazione viene diffusa, per così dire, in due tempi: i « dati riassuntivi » a distanza di un anno dalla rilevazione; i « dati analitici » a circa sei mesi di distanza dai dati riassuntivi.

Le informazioni riguardano i dipendenti civili e militari dello Stato (ministeri e aziende autonome). All'interno di ciascuna delle tre grandi ripartizioni suindicate vengono forniti dati sulla distribuzione dei dipendenti per categoria, posizione giuridica, amministrazione di appartenenza, residenza di servizio (anche a livello regionale), sesso e stipendio iniziale lordo o livello retributivo (per il personale della scuola, delle ferrovie dello Stato e delle aziende postelegrafoniche).

La pubblicazione, tuttavia, ha due limiti. Primo, si riferisce ai soli dipendenti dello Stato e non a tutta la pubblica amministrazione. Secondo: fornisce un quadro statico e non dinamico della stessa amministrazione statale, sicché è impossibile analizzare i suoi dati per intendere l'evoluzione dell'amministrazione: mancato, ad esempio, indicazioni sui nuovi assunti e sui pensionamenti (e, quindi, sul *turn-over*).

Un'altra fonte statistica, sempre riferita al personale statale, è l'*Albo dei dipendenti civili dello Stato*, previsto dal T.U. n. 3 del 1957; i dati ivi raccolti, a cura del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, sono stati pubblicati solo una volta, negli anni 1950-1960; essi fanno esclusivo riferimento agli impiegati civili.

Per i dipendenti statali e per quelli di alcuni enti pubblici dati numerici per ruoli, qualifiche e categorie si rinvencono nei « ruoli di anzianità », pubblicati — in genere — con periodicità annuale, dalle amministrazioni.

2.5 - I procedimenti.

Non esistono rilevazioni per quanto riguarda i procedimenti amministrativi. La *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, di cui s'è già parlato, fornisce alcune informazioni, specialmente sulle procedure finanziarie. Tra gli studi sui procedimenti amministrativi si ricordano l'indagine condotta dal CNEL sul funzionamento del sistema pensionistico e i tempi di erogazione delle pensioni e quelle promosse dal Consiglio superiore della pubblica amministrazione e svolte dal Formez: sui tempi di devoluzione di quote di tributi erariali agli enti locali e sulle procedure di erogazione delle pensioni.

3 - Le biblioteche delle pubbliche amministrazioni.

Gran parte dei documenti citati finora sono in Italia poco conosciuti. Molti di essi vengono stampati in un numero di copie che raramente supera le 500: la stessa *Gazzetta Ufficiale* ha una tiratura media di 50.000 copie per numero.

Alla scarsa diffusione di questi documenti sopperiscono, in qualche misura, le biblioteche delle pubbliche amministrazioni, dove affluiscono — per vie diverse — materiali di estremo interesse per chi debba studiare l'amministrazione.

Oltre alle biblioteche della Camera dei deputati e del Senato, sono particolarmente importanti la biblioteca della Corte dei conti (molto aggiornata e completa), l'Archivio delle pubblicazioni edite dallo Stato con il suo concorso (costituito presso il Provveditorato generale dello Stato) e, poi, le biblioteche dei vari ministeri: si segnalano in particolare, quella del Ministero di grazia e giustizia, alla quale pervengono tutte le opere che si stampano in Italia essendo destinataria di una delle cinque « copie d'obbligo » previste dalla legge n. 374 del 1930; quella del Mini-

stero dell'agricoltura, che conserva documenti relativi a tutte le amministrazioni, che, nel corso della storia, se ne sono distaccate (industria e lavoro, soprattutto); la biblioteca centrale del Ministero della pubblica istruzione e, nello stesso ministero, la biblioteca di legislazione scolastica; le due del Ministero del tesoro (una generale, l'altra della Ragioneria generale); quella del Ministero del lavoro, quella del Ministero dell'interno. Notevole è anche la biblioteca del Consiglio di Stato, che però non è aggiornata (ebbe il suo maggiore sviluppo nell'epoca in cui presidente del Consiglio di Stato fu Santi Romano).

La *Rivista trimestrale di diritto pubblico* ha pubblicato nel 1980 e 1981 una serie di articoli sulla storia e la situazione attuale delle biblioteche dei ministeri e delle amministrazioni pubbliche in genere.

4 - La riforma amministrativa in Italia.

Il tema della riforma amministrativa, in Italia, è presente dagli inizi del secolo, ma ad esso non è stata dedicata molta attenzione. Solo nel primo dopoguerra se ne discusse ampiamente ed organicamente e ben quattro commissioni pubbliche ne fecero oggetto di esame: la Commissione Villa (1918), la Commissione Scialoja (1918), la Commissione De Nicola (1919), la Commissione Cassis (1921) (1).

Una timida ripresa d'interesse si registrò negli anni '30. Ne è testimonianza una proposta di gruppi politici e burocratici, caldeggiata da De Stefani, ma avversata da Mussolini. Si tratta della relazione sulla « Riforma generale dei metodi di lavoro e di controllo nelle amministrazioni dello Stato » presentata nel 1929 e rifiutata da Mussolini, che vi lesse un attacco alla burocrazia (di cui si voleva diminuire il numero) (2).

Anche nel secondo dopoguerra ci fu una ripresa, anche se, poi, i problemi politico-costituzionali ebbero la prevalenza. Oltre a una certa discussione pubblica, vanno segnalati i lavori della Commissione Forti (1946) (3).

La questione amministrativa rimase, poi, in secondo piano, nonostante che, dal 1950, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia stato operante (con denominazioni varie: « riforma burocratica », « or-

(1) In generale A. PORRO, *Le inchieste parlamentari e governative sul problema della burocrazia nel primo dopoguerra italiano*, Roma, 1969.

(2) Alberto DE STEFANI, *Una riforma al rogo*, Il Quadrato, Roma, 1963.

(3) In Ministero per la costituente, *Relazione all'Assemblea Costituente*, 3 voll., Roma, Falli, 1946.

ganizzazione della pubblica amministrazione », « funzione pubblica ») un ufficio incaricato di proporre riforme, a capo del quale è stato posto quasi sempre un ministro (senza portafoglio) o un sottosegretario.

Dal 1970, però, può registrarsi un « disgelo amministrativo ». Si succedono importanti riforme, delle quali principali: istituzione delle regioni e trasferimenti ad esse di compiti, uffici e personale statali (1970, 1972, 1977); riforma fiscale (iniziata nel 1971 e realizzata in gran parte negli anni successivi); istituzione dei tribunali regionali amministrativi (1971); riforma del bilancio statale e della finanza pubblica (1978); istituzione del Servizio sanitario nazionale (1978); progressiva « contrattualizzazione » del rapporto d'impiego pubblico (a partire dal 1970); riordini del sistema degli enti (1975 e 1978). Nel 1979, viene presentato al Parlamento il « Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato », che presenta, in sintesi, i principali problemi aperti e le soluzioni da considerare.

Il fatto è che la questione amministrativa è dovunque di difficile soluzione. Nel passato, riforme proposte in Francia durante l'« Ancien Régime », trovarono attuazione solo dopo la rivoluzione. E, in questo secolo, riforme estensive hanno avuto successo solo in ordinamenti autoritari e in regimi dominati da personalità carismatiche: si pensi alle riforme di Getulio Vargas in Brasile, negli anni '30, e a quelle di Ajub Khan in Pakistan, nel 1958.

In sistemi diversi, la riforma amministrativa deve partire da un disegno generale, ma, poi, concentrarsi su tappe da realizzare progressivamente. Nel complesso, poiché le amministrazioni centrali sono o troppo piccole o troppo grandi per i problemi ai quali devono far fronte, è giocoforza procedere per modificazioni marginali.

Una seconda difficoltà cui far fronte è quella degli agenti della riforma. Predomina l'illusione parlamentaristica, quasi che dall'alto del Parlamento possano provenire orientamenti generali e comprensivi, diffondendosi, senza incontrare ostacoli nelle amministrazioni. D'altra parte, dal Parlamento potrebbe venire la riforma a patto che i partiti se ne interessassero. Ma in Italia, come in molti altri paesi, i partiti si interessano a questioni sostanziali, e ritengono lontana dagli interessi della collettività ed oscura la riforma amministrativa.

I sindacati dichiarano da tempo di interessarsi della riforma amministrativa, ma trovano difficoltà nel superare il limite del loro interesse primario, costituito dai problemi del personale (non raramente giungendo a proporre le questioni relative ai compiti dell'amministrazione a quelle del personale). La difficoltà è accentuata dal fatto che i sindacati cosid-

detti autonomi, che vanno declinando, rivivono nei sindacati confederali, moltiplicandone le lacerazioni interne.

I cittadini sono certamente i più interessati alla riforma amministrativa. Ma ad essi come singoli si può dare solo maggior voce, ampliando i casi in cui può farsi ricorso a forme di azione popolare. Mentre, d'altra parte, non sono ancora maturi i tempi perché essi possano agire come gruppi, associazioni, ecc.

Viene, infine, sottovalutata l'importanza che le stesse amministrazioni possono avere nella riforma amministrativa. Per esempio, se delle regioni come strumento per svolgere attività decentrate non si può ancora dare un giudizio, si può, tuttavia, certamente riconoscere che esse hanno agito come un importante gruppo di pressione per attuare il decentramento. Conflitti intraorganizzativi di questo tipo sono essenziali per la riforma amministrativa. Tuttavia — come si è detto — il ruolo della burocrazia stessa è sottovalutato, dimenticandosi, generalmente, che ad esso può applicarsi l'osservazione di Adam Smith che: « It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker, that we expect our dinner, but from their regard to their own interest ».

Non va sottovalutata un'ultima difficoltà, derivante dalla insufficiente diffusione (oltre che dall'insufficiente sviluppo di cui si è già parlato) della cultura amministrativa: la diffusione di conoscenze non episodiche è strumento essenziale alla formazione di orientamenti di riforma.

XI - I SISTEMI AMMINISTRATIVI DEI PAESI SVILUPPATI

1 - Introduzione.

Dopo aver esaminato il sistema amministrativo italiano, passiamo a quelli dei maggiori paesi sviluppati. Scopo di questo capitolo dedicato all'esame dei principali sviluppi e tendenze delle pubbliche amministrazioni non è tanto quello di compiere un'analisi comparativa approfondita, quanto quello di consentire un paragone tra l'esempio italiano e quelli di altri paesi. Ciò consente di rendersi conto della peculiarità dell'amministrazione italiana e di ciò che essa ha in comune con quelle di altri paesi.

L'esame che segue sarà compiuto con riferimento a Regno Unito, Germania, Francia e U.S.A. I primi tre paesi sono stati scelti non solo perché quelli più vicini all'Italia, ma anche perché hanno pressoché le stesse dimensioni, in termini di popolazione (salvo differenze di territorio e di popolazione attiva). Gli Stati Uniti perché è il paese a maggiore sviluppo economico. Per renderli comparabili, viste le differenze di dimensioni con gli Stati Uniti, i dati statistici sono stati, di regola, posti in rapporto alla popolazione o al prodotto nazionale. Non è sembrato necessario tener conto degli altri due paesi maggiormente industrializzati. Sotto il profilo che interessa, infatti, il Canada non presenta problemi diversi da quelli degli Stati Uniti e del Regno Unito. Mentre il Giappone ha tradizioni culturali e amministrative così diverse, da render difficilmente comparabili i dati (essenziali) ai quali si fa riferimento senza una analisi più ampia.

2 - La crescita degli apparati amministrativi.

Ciò che colpisce, se si esaminano comparativamente la cifre sulla evoluzione delle amministrazioni dei paesi indicati, nel ventennio dopo la metà di questo secolo, è la parallela e costante loro crescita. Il modello di sviluppo, come si può evincere dalle due tabelle che seguono, è all'incirca lo stesso. L'aumento dell'impiego pubblico in percentuale dell'impiego totale va dai 6.2 punti della Germania, ai 5.3 del Regno Unito, ai 4.6 dell'Italia, ai 2.9 degli U.S.A., all'1.4 della Francia. Più uniforme l'aumento della spesa pubblica, che, in percentuale del prodotto interno

lordo, vede in testa l'Italia, con un aumento di 15 punti, seguita dalla Germania (13.8), Regno Unito (12.2), U.S.A. (9.2), Francia (8.1).

Questi dati di base sono confermati da indagini per paesi e da ulteriori elementi comparativi. Ad esempio, la evoluzione degli addetti alla « fonction publique » in Francia, dal 1914 al 1946 ha visto un raddoppio (da 470 a 880 mila), mentre dal 1946 al 1977 vi è stato un aumento da 880 mila a 2.350 mila (1).

Dalla serie dei « National Accounts of Oecd countries », d'altra parte si ricava che le spese per fini di benessere sono, nel dopoguerra, di regola passate da un terzo a circa metà del totale della spesa pubblica.

Impiego pubblico in percentuale dell'impiego totale al 1960 e al 1976 in Italia, Regno Unito, Germania, Francia e U.S.A.

	1960	1976
Italia	7.7	12.3
Regno Unito	16.4	21.7
Germania	8.0	14.2
Francia	12.9	14.3
U.S.A.	16.5	19.4

Fonte: OCDE, *Evolution des dépenses publiques*, Paris, 1978.

Spese e imposte in percentuale del PIL a pressî correnti in Italia, Regno Unito, Germania, Francia e U.S.A. dagli anni '50 agli anni '70.

	Spesa totale		Spese sociali				Imposte			
	1955-57 (a)	1974-76 (a)	Istruzione		Garanzia delle risorse		Sanità		1955-57	1974-76
			1960 (b)	1970 (c)	1960 (b)	1970 (c)	1960 (b)	1970 (c)		
Italia	28.1	43.1	3.2	4.0	7.5	10.4	2.9	5.2	24.9	31.8
Regno Unito	32.3	44.5	3.7	4.4	4.4	7.7	3.2	4.6	28.6	36.0
Germania	30.2	44.0	2.1	3.0	11.9	12.4	2.5	5.2	31.4	38.3
Francia	33.5	41.6	2.1	3.2	11.8	12.4	3.1	5.3	30.9	37.2
U.S.A.	25.9	35.1	3.6	5.3	5.5	7.4	1.2	3.0	24.8	27.5

Fonte: OCDE, *Evolution des dépenses publiques*, Paris, 1978.

Note: a) media dei tre anni;
b) inizio anni '60;
c) metà anni '70.

(1) M. LONG. *Panorama de la fonction publique française depuis 1945*, in « Rev. franc. d'adm. publ. », 1979, n. 12, oct. - dec., p. 12.

In tutti i paesi vi sono, peraltro, segni che la crescita del ventennio possa rallentare negli anni '80. Da una parte, infatti, alcuni « sistemi » sono giunti, in molti paesi, a compimento: si pensi a quello sanitario in Gran Bretagna (e in Italia), a quello di garanzia del salario negli Stati Uniti e a quelli di istruzione un po' dovunque. Dall'altra, la pressione fiscale necessaria per finanziare l'espansione amministrativa ha raggiunto livelli notevoli. La crescita è stata, in rapporto al prodotto interno lordo, di 7.4 punti nel Regno Unito, di 6.9 punti in Italia e Germania, di 6.3 in Francia, di 2.7 negli Stati Uniti. Si aggiunga che la « rivolta dei contribuenti », scoppiata sul finire degli anni '70, è un segno del limite raggiunto dal peso fiscale.

L'espansione dell'ultimo ventennio, è, comunque, un fatto molto significativo. Esso, per un verso, smentisce le interpretazioni, sviluppate da due economisti inglesi, e confermate da altri studi successivi in altri paesi, secondo le quali le spese pubbliche (e l'impiego pubblico) aumentano con relativa rapidità e in tempi brevi in occasione di mutamenti sociali e specialmente di guerre, attestandosi, poi, sui livelli raggiunti, senza tornare indietro. Il periodo considerato inizia proprio *dopo* la fine di un conflitto mondiale, nel quale tutti i paesi considerati sono stati coinvolti, e si svolge nel *ventennio successivo*.

Per altro verso, la crescita del ventennio, se interpretata in termini di « displacement effect » — come dicono i ricordati economisti inglesi — mostra che, nel ventennio considerato, si è svolta una rivoluzione silenziosa che, sviluppando diffuse esigenze sociali, ha condotto a un'espansione delle amministrazioni prima sconosciuta.

Ritorniamo nel terzo paragrafo di questo capitolo sulle ragioni e i settori dello sviluppo amministrativo. È bene, ora, dopo aver esaminato le tendenze comuni, vedere le differenze tra i vari paesi. Si noterà, per quanto riguarda la spesa, che l'Italia è il paese a sviluppo amministrativo più accelerato. Mentre la Francia, che certamente partiva da una struttura più sviluppata, ha un tasso di sviluppo inferiore quasi della metà a quello italiano. Più forti — come si è già notato — le differenze relative al personale pubblico: si nota una variazione da 1 a 6 nello sviluppo del ventennio. Anche in questo caso, la Francia partiva probabilmente da un livello più alto. Altrettanto può dirsi degli Stati Uniti. Va — però — aggiunto che questi dati sottovalutano lo sviluppo dell'impiego con amministrazioni pubbliche, perché tengono conto solo delle amministrazioni pubbliche in senso stretto.

3 - Le dimensioni attuali.

Dopo aver esaminato brevemente, in termini quantitativi, l'evoluzione storica degli apparati, soffermiamoci ad esaminare le proporzioni attuali

Popolazione, occupazione e addetti ai servizi e alla pubblica amministrazione nei paesi CEE (1978).

	Germania	Francia	Italia	Regno Unito
1) Popolazione	61.3	53.3	56.7	55.9
2) Popolazione attiva	25.7	22.1	21.5	26
3) Addetti ai servizi	10.3	9.7	6.4	13
4) Addetti ai servizi collettivi	5.2	4.7	3.5	6.6
5) Personale amministrativo	3.6	3.3	3	4.6
6) Proporzione del personale amministrativo rispetto alla popolazione (5/1)	5.9	6.2	5.3	8.2
7) Proporzione del personale amministrativo rispetto alla popolazione attiva (5/2)	14	14.9	13.9	17.7
8) Proporzione del personale amministrativo rispetto agli addetti ai servizi (5/3)	34.9	34	46.8	35.5

Fonti e avvertenze: I primi quattro dati, in milioni, sono tratti da Eurostat, *occupazione e disoccupazione*, Belgio 1979. Il quinto, in milioni, è tratto dagli annuari statistici dei rispettivi paesi. Gli ultimi tre dati sono in percentuale.

Le proporzioni attuali dei sistemi amministrativi possono essere valutate prendendo in esame la spesa pubblica rispetto al prodotto interno lordo e gli occupati nelle pubbliche amministrazioni rispetto alla popolazione. Dalle tabelle del precedente paragrafo e da quella che precede, si evince che le proporzioni stanno intorno al 41-42 per cento e intorno al 6-7 per cento, rispettivamente.

Se si esamina più attentamente la tabella che precede (che presenta lieve differenza rispetto a quelle del precedente paragrafo, per qualche divergenza nella valutazione degli occupati nelle amministrazioni pubbliche e per il diverso termine di confronto, che in un caso è l'impiego totale, nell'altro la popolazione attiva), può notarsi che, valutato rispetto alla popolazione attiva e al totale degli occupati nei servizi, il personale amministrativo sale, rispettivamente, a circa il 15 e il 30 per cento. Per altro, bisogna ripetere qui l'osservazione già fatta, relativa

alla sottovalutazione del personale amministrativo, calcolato con riguardo alla sola amministrazione in senso stretto. Per darne un'idea più precisa, si è riportato anche il numero degli addetti ai servizi collettivi, rilevato dai servizi statistici della Comunità europea, e riferibile in gran parte a persone che lavorano in pubbliche amministrazioni (ma non al personale di enti pubblici nazionali minori e di imprese pubbliche).

Anche in questo caso, nei paesi considerati, si notano tendenze comuni. Due eccezioni sono costituite dal Regno Unito, dove il personale amministrativo è in una proporzione, rispetto alla popolazione e alla popolazione attiva, superiore a quella di altri paesi. E dall'Italia, dove la proporzione del personale amministrativo rispetto al totale degli addetti ai servizi è particolarmente alta. La ragione di quest'ultimo rapporto è da vedere, insieme, nel ritardo della « terzizzazione » del paese e nella sua prevalente « terzizzazione » amministrativa.

Le dimensioni dei sistemi amministrativi, tuttavia, non sono sufficientemente misurate comparando occupazione pubblica con occupazione privata. Non bisogna, infatti, dimenticare, che, nel settore privato, le unità organizzative sono in numero più alto che in quello pubblico. E, principalmente, che nel settore pubblico, la maggior parte degli occupati presta la propria opera in unità di dimensioni vastissime, tali che il settore privato è ben lontano dal raggiungere. Basti pensare che, nei quattro paesi di dimensioni comparabili (Germania, Francia, Italia, Regno Unito) gli addetti all'istruzione raggiungono il milione, gli occupati nella sanità pubblica si avvicinano a questa cifra e i ministeri di proporzione medio-grande hanno circa 100 mila addetti. Si vuol così rilevare che i problemi posti dalle dimensioni, nell'amministrazione, sono complicati da un altro elemento, quello della concentrazione.

4 - Le funzioni.

Come per l'evoluzione complessiva, anche per le vicende storiche delle funzioni si può notare una tendenza di fondo comune: diminuzione proporzionale dei compiti tradizionali (difesa, ordine pubblico) e aumento di quelli attinenti al « benessere » collettivo (istruzione, sanità, pensioni, ecc.); diminuzione degli investimenti pubblici e forte aumento delle spese correnti (a causa dell'aumento dei dipendenti) e trasferimenti (sia per finanziare altri organismi pubblici, sia per trasferimenti alle famiglie).

Un quadro più dettagliato dell'evoluzione della quota delle spese per istruzione, garanzia del salario (che comprende pensioni di invalidità e vecchiaia, interventi per la disoccupazione, assicurazioni sociali e altri

interventi sociali) e sanità può ricavarsi dalla seconda tabella del paragrafo 2 di questo capitolo. Si noterà che, nel ventennio, la crescita delle funzioni attinenti a istruzione e sanità non ha presentato forti difformità nei vari paesi, mentre, al contrario, l'andamento delle spese di garanzia del salario è stato maggiormente influenzato dalle « culture » nazionali e presenta notevoli disparità, in relazione allo sviluppo più o meno forte dell'assistenza statale alle categorie non sufficientemente protette.

Esaminati gli svolgimenti storici, vediamo ora qual'è la situazione attuale.

Dipendenti pubblici di alcuni settori, per mille abitanti, in Italia, Regno Unito, Germania, Francia e U.S.A.

	Italia	Regno Unito	Germania	Francia	U.S.A.
Finanza	2.1	1.8	3.6	3.3	1.9
Difesa	4.4	5.7	2.9	7.4	13.5
Ordine pubblico	3.3	3.1	4.8	2.4	3.2
Ferrovie	3.8	3.6	5.7	4.8	—
Poste	3.2	7.6	8.2	7.1	3.0
Sanità	12.3	17.2	6.2	8.7	7.3
Istruzione	19.7	27.7	12.2	17.2	30.4

Avvertenze: I dati base si riferiscono agli anni 1977, 1978 o 1979, non essendo sempre disponibili tutti al 1979. Le fonti sono gli Annuari statistici generali e gli Annuari amministrativi dei rispettivi paesi. I criteri di classificazione e calcolo del personale non vincolato da vero e proprio rapporto di lavoro e di quello a tempo parziale, variano nei diversi paesi, per cui questa tavola va intesa come sommaria indicazione delle dimensioni.

La tabella che precede è stata costruita scegliendo tre ordini di funzioni, secondo il loro periodo di sviluppo. Le funzioni amministrative tradizionali, finanza, difesa e ordine pubblico, sviluppatasi fin dalle fasi iniziali delle amministrazioni. Due funzioni che si sono sviluppate tra la fine del secondo scorso e l'inizio del presente: poste e ferrovie. Infine, funzioni che si sono sviluppate specialmente dopo gli anni trenta. Essendo, i dati della tabella che precede riportati in percentuale della popolazione, è possibile fare una prima osservazione generale: i servizi forniti dalle amministrazioni, nelle varie epoche storiche, sono via via di dimensioni maggiori. Se si escludono i casi degli Stati Uniti e della Francia per la difesa, le funzioni del primo gruppo stanno entro il 3-6 per mille e quelle del terzo gruppo entro l'8-30 per mille della popolazione. Dun-

que, a mano a mano che si sviluppano, i sistemi amministrativi gestiscono servizi sempre più ampi. Questi hanno relazioni contraddittorie con quelli tradizionali. Alcuni di questi ultimi sono messi in secondo piano dagli svolgimenti recenti (così la difesa), altri, invece, ne sono rafforzati (così la finanza).

Se si passa all'esame comparativo dei diversi paesi, si nota che, nella prima fascia di funzioni, quelle attinenti alla finanza e all'ordine pubblico hanno le stesse dimensioni. Disparità sono osservabili per la difesa, per la posizione particolare di U.S.A., Regno Unito e Francia, da una parte, e della Germania, dalla parte opposta, a seguito dell'equilibrio mondiale costituitosi dopo il secondo conflitto mondiale.

Le maggiori e più frequenti disparità riguardano la sanità e l'istruzione, dove possono registrarsi le diseguaglianze di sviluppo dei diversi sistemi amministrativi. Ad esempio, si noterà che gli addetti al settore sanitario inglese sono più alti, a causa del perfezionamento dell'assistenza col « National Health Service ».

Meno consistenti e più difficili da comprendere le differenze relative a poste e ferrovie. In questo caso, le caratteristiche del servizio (tecnologie consolidate, struttura « a rete », ecc.) avrebbero dovuto produrre un effetto opposto, vale a dire omogeneità dimensionale.

In generale, sembra di poter notare che le disparità tra i paesi aumentano in relazione all'epoca di sviluppo delle diverse funzioni: a servizi maggiormente consolidati nel tempo corrisponde maggiore uniformità di dimensioni e viceversa.

5 - I disegni organizzativi: unità e dispersione.

Il disegno organizzativo sul quale sono modellate le amministrazioni è, in qualche misura, comune a tutti gli ordinamenti: a capo dell'apparato è, di solito, un membro del corpo politico, con funzioni di guida; a lui fa capo una *catena di comando*, ordinata gerarchicamente, che va dal vertice della piramide alla sua base. La subordinazione dell'amministrazione al ruolo di guida del potere politico è, come già rilevato, caratteristica degli Stati moderni sin dalla loro nascita.

Un esempio di questo modello, che può definirsi unitario, si trova in Francia. Qui v'è un'autorità con potere di decisione, il ministro, e degli organi istruttori, che dipendono da lui. I « servizi esterni » dei ministeri sono coordinati dal prefetto, rappresentante dello Stato e del governo, organo di amministrazione generale e di coordinamento dei servizi statali.

Un altro tipo di amministrazione pubblica è quello che abbandona il criterio organizzativo della catena di comando e adotta apparati autonomi come le « agenzie » in Svezia e negli U.S.A.

In Svezia, la struttura amministrativa è articolata, al vertice, nel modo seguente: da una parte, opera il ministro, proveniente dal corpo politico, che si avvale di un ristretto numero di uffici serventi; dall'altra, esistono uffici autonomi, guidati da funzionari nominati dal governo e provenienti, in qualche caso, dalle stesse carriere ministeriali.

Le agenzie sono diffuse anche negli U.S.A. Qui le attività principali del governo federale non vengono svolte dai *governmental departments* (ministeri, si direbbe in Italia), ma da apposite *commissions, agencies*, ecc. Queste sono complesse strutture amministrative, al cui vertice sono posti *boards* (comitati e consigli di amministrazione) composti da un numero piuttosto ristretto di persone, nominate dal Presidente. Anche qui, le *agencies* operano separatamente dall'apparato esecutivo in senso proprio (tanto è vero che i membri dei *boards* sono spesso nominati per un periodo superiore a quello del mandato presidenziale; e non cessano, quindi, dalle loro funzioni con l'elezione del nuovo Presidente). Si è detto, infatti, che a Washington non esiste un governo, ma solo sottogoverni.

Un tentativo recente, del « President Reorganization Project », di fare un inventario e di classificare le varie unità che fanno parte dell'esecutivo federale nordamericano ha portato al seguente risultato: i « Cabinet level Departments » sono 13, con circa 335 « sub-agencies » (sia operative, sia « regulatory »); vi sono, poi, 55 « non Cabinet executive agencies », dette anche agenzie indipendenti, alle quali fanno capo 66 « sub-agencies »; seguono 18 società in controllo pubblico totale e 12 con partecipazione mista; vi sono, infine, 9 organizzazioni quasi pubbliche e 1.179 « advisory committees ».

La tendenza centrifuga è prodotta da molte spinte. Le principali sono la tendenza della presidenza a nominare personale di provenienza esterna, a capo degli uffici e quella del Parlamento a sottrarre parti dell'esecutivo al controllo presidenziale, per sottoporle al controllo parlamentare. Ambedue queste tendenze rompono la « catena di comando » che, dal vertice, scende negli uffici, a grado a grado, e danno luogo a un modello diverso di amministrazione, non più unitaria, ma dispersa.

Gli esempi francese e statunitense illustrano meglio di altri i due disegni organizzativi prevalenti, quello unitario e quello disperso. Altri sistemi amministrativi si avvicinano all'uno o all'altro tipo. Il Regno Unito è certamente organizzato al vertice, secondo un criterio non uni-

tario: basti pensare che i ministri sono ben 110, di cui 24 « cabinet ministers », 30 « outside cabinet Ministers », 22 « governmental whips » e 34 « junior ministers ». Anche se non tutti incaricati di svolgere funzioni amministrative, tanti ministri sono il segno della relativa dispersione del potere amministrativo.

Nei modelli non unitari, che stanno lentamente diventando prevalenti, a causa della complessità e delle dimensioni stesse delle amministrazioni, che provocano la moltiplicazione dei centri di potere amministrativo e la frammentazione del disegno organizzativo, si registra una crescente difficoltà di coordinamento, perché i modi tradizionali in cui si assicurava l'unità dell'amministrazione (la sopraordinazione di un ufficio a un altro) o non esistono o sono inefficaci. D'altra parte, la dispersione si accompagna — come si è visto — con una diffusa « politicizzazione » dell'amministrazione, facendo sorgere preoccupazioni relative sia alla sua stabilità (quando cambia il presidente negli Stati Uniti o il partito al potere nel Regno Unito, molti politici con incarichi amministrativi lasciano i loro posti per far spazio ai vincitori), sia alla sua imparzialità.

6 - Centro e periferia: il figurino amministrativo.

L'analisi del disegno organizzativo non è completa se non si esamina il peso rispettivo del centro e della periferia. Al di là delle forme organizzative di principio degli Stati (Stato unitario, federale, regionale, autonomistico) vi è la realtà della distribuzione dei poteri e delle funzioni tra i diversi livelli di governo. Ad esempio, gli studiosi del federalismo americano hanno, di solito, prestato scarsa attenzione al fatto che de 2.723.000 dipendenti civili federali solo 342 mila sono nel « District of Columbia », mentre gli altri sono distribuiti negli Stati. Ciò vuol dire che gli Stati Uniti hanno ormai una delle caratteristiche degli stati unitari: una diffusa e potente rete di uffici periferici, governati dal centro.

La struttura periferica può essere esaminata prendendo in esame le unità organizzative e le loro dimensioni. Le prime danno conto della complessità raggiunta dagli uffici periferici. In Francia esistono « Communes » (in numero di 36 mila), « départements » (circa 90), « établissements public régionaux » (22), « régions », « syndicats », « districts », altri « établissements » e servizi annessi a questi. In Germania, oltre agli 11 länder (di cui tre sono città-stato), 9.000 « Gemeinden », e, poi, associazioni di comuni: « Kreisfreie Städte », « Landkreise », « Bekirksverbände ». Nel Regno Unito non si può dire neppure che esista un modello unitario di poteri locali. Semplificando, si possono ricordare 410 « urban

and rural districts » (che comprendono « cities », « burghs » e « landward areas » in Scozia), 7 conurbazioni, 7 « cities », 9 « standard regions » (oltre la Scozia). Negli Stati Uniti, esistono 18.862 « municipalities » (di tipo diverso: « city », « village », « borough », « town ») e 3.042 « counties », che sono enti intermedi, e 50 Stati. Oltre a questi enti con compiti generali, ve ne sono altri con compiti limitati: 16.822 « town-ships », 15.174 « school districts » e 25.962 « special districts ».

Il numero delle unità, tuttavia, dice ancora poco, e può essere, anzi, fuorviante. Bisogna esaminare le loro dimensioni, per rendersi conto della loro importanza relativa (a relativa parità di funzioni, si intende). Nell'impossibilità di misurare le dimensioni per ordini di grandezza o per tutti i livelli, ci si è limitati a valutare i dipendenti di tre tipi di organi (statali, regionali e locali), in relazione alla popolazione (con l'eccezione del Regno Unito, dove i dipendenti dei sistemi scolastico e sanitario non sono attribuibili, a stretto rigore, né al livello centrale, né a quello locale, facendo parte di organismi complessi, composti di apparati operanti a tutti i livelli).

Dipendenti centrali statali o regionali e locali, per mille abitanti, in Italia, Regno Unito, Germania, Francia e U.S.A. (a).

	Italia	Regno Unito	Germania	Francia	U.S.A.
Dipendenti centrali (b)	38.0	11.5	19.5	43.8	14.0
Dipendenti statali o regionali (c) .	1.0	—	28.3	—	16.6
Dipendenti locali	12.0	17.7	17.2	10.6	42.3
Dipendenti di organismi complessi	—	27.2	—	—	—

(a) Si rinvia alle avvertenze metodologiche della nota che precede.

(b) Sono così indicati i dipendenti statali dello Stato centrale, sia al centro che in periferia.

(c) Sono così indicati i dipendenti di Stati federati, di « Länder » e regioni.

Dalla tabella che precede (per la quale occorre fare un'eccezione relativamente ai dati del Regno Unito, per i motivi sopraindicati) si notano vistose differenze tra Germania e Stati Uniti, da un lato e Francia, dall'altro. Nei primi due paesi, più di 2/3 e di 3/4 rispettivamente del personale pubblico non dipende dal centro; mentre in Francia più di 4/5 del personale dipende dal centro. Si noti anche l'incerta posizione italiana: la struttura regionale non si evidenzia ancora, nonostante sia trascorso un decennio dall'istituzione delle regioni; ma il grado di centralizzazione,

a sua volta, se comparato con quello francese, pare recedere. Quanto al Regno Unito, se si ascrive — come alcuni ritengono che debba farsi — il personale sanitario e quello scolastico al livello locale, si nota che questo occupa circa 4/5 del personale complessivo.

Per concludere, i figurini amministrativi più significativi sono quello tedesco e quello francese.

La Germania — come si è detto — è uno stato regionale ed ha un numero di comuni e di organizzazioni sovracomunali che, una volta terminata la riforma avviata qualche anno fa, sarà pari in numero a quello italiano (circa ottomila). I « Länder » (le regioni) sono undici. Se, però, si esamina più da vicino com'è distribuito il peso di queste componenti, si nota che dei tre milioni e mezzo di addetti del settore pubblico, il « Bund » ha un milione e duecento mila dipendenti; i « Länder » hanno un numero più alto di dipendenti (più di un milione e mezzo), e i poteri locali ne hanno circa un milione. Seconda caratteristica importante: il « Bund » o governo federale, non ha alcun ufficio decentrato in senso proprio (salvo poste, ferrovie, difesa ed esteri), ma opera solo attraverso i « Länder ».

La Francia è uno Stato accentrato, ma ha un numero di comuni più alto di quello italiano di quattro o cinque volte; dopo la recente riforma, si è arrivati a ridurre il numero a 36 mila unità. Essa ha circa novanta provincie (come l'Italia) e ventidue regioni cosiddette amministrative (nel senso che si tratta di organismi non elettivi). Vi sono poi prefetti sia nei « departments », sia nelle regioni. Ogni Ministero ha propri uffici decentrati. Tuttavia, quando, nella metà di questo secolo, ci si rese conto che queste amministrazioni stavano svuotando il potere di coordinamento in sede provinciale, furono emanati due decreti (uno nel 1953 e uno nel 1964), con i quali si stabiliva che il prefetto rappresenta nella provincia tutti i ministeri e tutti i rapporti tra il centro e la periferia passano attraverso i prefetti. Qui, insomma, domina il centro e la periferia è costituita dai suoi « terminali » operativi.

7 - I recenti sviluppi dei sistemi amministrativi.

Mentre l'analisi dei modelli amministrativi prevalenti e dei loro maggiori svolgimenti nel passato è chiara, quando ci si avvicina ai nostri giorni, si registrano differenze d'opinione anche notevoli. Secondo alcuni, la crescita dei sistemi continua. Secondo altri, s'è fermata. Secondo altri ancora, essa ha cambiato forma: da espansione quantitativa, misu-

rabile col numero degli addetti e con l'ammontare della spesa, è divenuta espansione qualitativa.

Ancor più accentuate le differenze di valutazione nella ricerca dei motivi della crescita. Sono stati invocati motivi demografici, l'aumento del numero dei beneficiari dei servizi, l'aumento della quantità di servizi per persona, la domanda di nuovi servizi, l'evoluzione dei costi, le pressioni burocratiche (poiché retribuzione, promozione e prestigio, nelle burocrazie, sono, in gran parte determinati dal numero dei dipendenti, l'espansione diviene una sorta di investimento, è un modo per aumentare il reddito di coloro che lavorano nell'amministrazione) e quelle politiche.

Molto disparati, infine, i rimedi proposti. C'è una corrente neoliberalista, che dalla crisi trae la conclusione che bisogna fermare la crescita dei poteri pubblici centrali. Il suo punto di partenza è negli Stati Uniti, ma echi, anche importanti, si registrano in Francia, Germania e Inghilterra. Nella stessa linea, ma per motivi diversi, si colloca la corrente palingenetica, per la quale troppa scuola, troppa sanità e troppa « regulation » hanno distrutto insegnamento, vita e iniziativa.

Su sponde opposte si collocano i marxisti e i postmarxisti, specie quelli tedeschi. Seguendo le tradizioni, costoro vedono in ogni inciampo della storia una crisi del capitalismo. La corrente di cui si parla è diffusa specialmente in Germania, anche se qualche sociologo germanofilo italiano non manca di darvi ascolto. Si tratta, per altro, di una corrente astrattizzante o generalizzante, che di contributi concreti ne ha dati pochi.

Ci sono infine, i razionalizzatori, convinti che il retaggio del passato non possa abbandonarsi, che bisogna pur fare qualcosa per porvi ordine.

In realtà, il quadro di questi ultimi anni è più complesso. Può dirsi, infatti, che, in generale, raggiunto un certo grado di sviluppo, nei principali sistemi amministrativi contemporanei, spese e personale non crescono più parallelamente: gli addetti rimangono stabili, mentre le spese crescono.

Di questa tendenza, si può vedere un segno evidente anche in Italia, dove la crescita degli addetti dei vari comparti del settore pubblico allargato, che aveva proceduto, nel 1961-78, al ritmo di 3-6 punti, nel 1977-1979 si è annullata o è scesa a 1 punto. Non altrettanto può dirsi per la spesa pubblica.

Tra le cause di questa divaricazione, vi sono certamente le seguenti. In primo luogo, la crescita dei settori amministrativi « labour intensive » aveva, nel passato, toccato il tetto. In secondo luogo, la crescita di per-

sonale aveva posto problemi di governabilità e di costo. Di governabilità, nel senso che le dimensioni degli apparati sono già tali da renderne difficile la gestione. E di costo, nel senso che i costi di personale sono — in tutte le amministrazioni pubbliche — difficilmente comprimibili ed, anzi, in continua crescita. In terzo luogo, da un certo punto in poi, la crescita di personale non è più utile alla dirigenza politica, che preferisce ricorrere alle spese di trasferimento.

I fenomeni principali che si accompagnano alla divaricazione tra crescita del personale (e, quindi, degli strumenti) e crescita delle spese (e, quindi, delle funzioni) sono tre. In primo luogo, all'interno del sistema amministrativo, si produce una tendenza ad attribuire funzioni alla periferia, scaricando il centro, il quale, però, conserva il potere finanziario e direttivo. Le unità organizzative periferiche hanno, di regola, proprie risorse ed affrontano, così, costi di personale che il centro vuol evitare. Questo, a sua volta, finanzia l'attività, e quindi se ne riserva la direzione. La tendenza descritta è stata più accentuata nei sistemi cosiddetti federali o regionali, come gli Stati Uniti e la Germania. Nel Nordamerica i « grants » del governo federale, attribuiti agli Stati con vincoli rigidi (finalità, aventi diritto, procedure di erogazione, ecc.) sono centinaia. In Germania, il vincolo finanziario, derivante specialmente dai « Gemeinschaftsaufgaben », è così forte, che ci si riferisce ad esso con l'espressione « goldene Zügel » (briglie d'oro). Nell'uno o nell'altro paese, peraltro, va crescendo una forte reazione: negli Stati Uniti, dai « grants-in-aid » si passa ai « block grants » e, poi, si tenta di riunire più programmi in uno, semplificando ed eliminando vincoli. In Germania, si propone l'abbandono dei « Compiti comuni ».

Va precisato che la tendenza di cui si sta parlando, di attribuire funzioni alla periferia, non diminuisce, ma, anzi, aumenta il peso del centro. Da una parte, alla periferia vengono attribuiti compiti prevalentemente esecutivi. Dall'altra, il centro si riserva il potere direttivo. La conseguenza è che la periferia è, così, sempre più tributaria del centro.

In secondo luogo, il sistema amministrativo si libera di funzioni, che attribuisce a privati in vari modi. Crescono così l'impiego indiretto (negli Stati Uniti, stimato intorno agli 8 milioni), i consulenti esterni, gli enti e le società operanti per i poteri pubblici. Il fenomeno è particolarmente accentuato negli Stati Uniti, dove si parla diffusamente di « government by contract », di « third party government » e di « government by remote control ». Contemporaneamente, però, cresce il peso imposto dal sistema amministrativo all'economia e alla società, con l'aumento della « regulation » e del « paperwork ». Per cui, alla fine, la somma è zero.

In terzo luogo, e come effetto di tutto ciò, si verifica un altro cambiamento all'interno dei sistemi amministrativi: cresce il personale pubblico del livello direttivo e dirigenziale. Infatti, sia per le dimensioni degli apparati da gestire, sia per la necessità di guidare la periferia e gli ausiliari privati, c'è un crescente bisogno di impiegati di livello superiore, in grado di svolgere compiti di indirizzo e controllo, piuttosto che di esecuzione.

8 - La riforma delle amministrazioni pubbliche.

Le riforme amministrative sono sempre state oggetto di vasti dibattiti. In generale, può dirsi che le maggiori correnti di pensiero che si sono espresse sul tema propongono l'una la socializzazione del potere pubblico, l'altra il liberismo amministrativo.

Le teorie del primo tipo sono state fortemente influenzate dal pensiero socialista (dal socialismo utopistico, a Marx e a Lenin) e, in seguito, riproposte, in termini diversi, da studiosi cattolici; le teorie del secondo tipo nascono dalla scuola del liberismo economico, fiduciosa nelle regole del mercato.

I tentativi di realizzare socializzazioni del potere pubblico sono stati pochi e contraddittori: l'esperienza della Comune di Parigi, nel 1871, e gli anni immediatamente successivi alla rivoluzione del 1917 in Russia (i « soviet » erano strutture collettive di gestione degli apparati pubblici; ma, come è noto, lo slogan « tutto il potere ai soviet » si tradusse, nei fatti, nell'accentramento di ogni potere nello Stato). Si muovono nella stessa direzione le forme di autogestione realizzate in Jugoslavia, la gestione (con la presenza di rappresentanti degli utenti) di alcuni enti nazionalizzati in Francia, gli organismi posti a latere delle *corporations* in Inghilterra (« Area Boards »). Per quanto riguarda l'Italia, bisogna ricordare che l'art. 43 della Costituzione (« A fini di utilità generale, la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici, o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale ») è influenzato dalla ideologia della gestione collettiva del potere pubblico.

Nella rielaborazione fattane dal pensiero cattolico, la teoria della socializzazione del potere pubblico diventa, oltre che gestione collettiva, partecipazione all'esercizio del potere. Tale impostazione ha avuto molte realizzazioni parziali un po' dovunque.

Per la teoria del liberismo amministrativo, lo Stato dovrebbe abbandonare la gestione di molti settori che andrebbero, quindi, lasciati alla iniziativa privata. Anzi, tranne alcune funzioni essenziali, l'amministrazione potrebbe agire attraverso contratti, che restituiscano ai privati la gestione dei servizi oggi in mano pubblica (« administration by contracts »). In molti settori effettivamente si registra una crescente attività dei privati: si pensi, ad esempio, agli armamenti, forniti, fino a qualche tempo fa, prevalentemente dagli arsenali militari. All'interno dell'amministrazione, poi, dovrebbero applicarsi — secondo la corrente del liberismo amministrativo — le stesse regole privatistiche, e — in particolare — la concorrenza.

Come si vede, sia la socializzazione del potere pubblico, sia il liberismo amministrativo richiederebbero, per la loro attuazione, una riforma globale degli apparati amministrativi e una loro riorganizzazione su basi molto diverse da quelle oggi esistenti.

Le difficoltà incontrate dai sostenitori delle due teorie hanno dato luogo a tentativi intermedi, ispirati all'idea di razionalizzare piuttosto che modificare a fondo il sistema amministrativo. La sua crescita — secondo quest'orientamento — va ordinata, per evitare che il peso del disordine e della velocità che l'hanno caratterizzata si rivolga contro i successi raggiunti.

In una prima fase, la tendenza razionalizzatrice si è rivolta specialmente alla spesa pubblica. Ad essa sono stati applicati strumenti complessi come il P.P.B.S. (« Planning - Programming - Budgeting System »), la R.C.B. (« Rationalisation des choix budgétaires ») e lo Z.B.B. (« Zero - Base - Budgeting »). Ci si è, però, resi presto conto che queste tecniche avevano un campo limitato di operatività, perché la stessa spesa è determinata da decisioni amministrative. In una seconda fase, l'interesse si è mosso direttamente verso l'amministrazione. Ma anche qui non si può parlare se non di tecniche settoriali: analisi dei costi e dei rendimenti (sperimentata specialmente in Francia); « cost-benefit analysis » (svilupata in U.S.A. e Gran Bretagna); studi sull'« implementation » (diffusi in U.S.A., Gran Bretagna e Germania), analisi di « organizational change » (U.S.A.). Tentativi unitari sono ancora in fase di sperimentazione specialmente negli U.S.A., con gli studi di « public policy » e, in Francia, con la corrente della « nouvelles gestion publique ».