

1. *Ministro per la funzione pubblica.*—Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato (trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979).

1. PER INTRODURRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bilità pubblica la materia dei procedimenti contrattuali, rivedendosi l'intera normativa, con particolare riguardo ai contratti di acquisto;

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

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

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

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

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

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

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

5. RIORDINAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

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

Occorrono ulteriori sviluppi, fra cui i seguenti:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quel che è certo è che sinora la mancanza di un criterio politico di organizzazione del governo ha portato a miniriforme di settore, quindi ad operazioni che — va detto con franchezza — si sono risolte in gratificazioni della burocrazia, senza risultati apprezzabili. Occorre, quindi, su questo punto nodale, una chiara scelta del Parlamento.

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

L'ultimo di questi punti è particolarmente condizionante: la lettura delle leggi e la consultazione degli organigrammi ministeriali forniscono solo delle intavolazioni prescritte ma non danno conoscenza né circa l'esistenzialità della

funzione (e si conoscono già casi di funzioni rimaste allo stato di enunciato), né circa la dimensione dell'esercizio (e si conoscono casi di apparati sotto e sovradimensionati rispetto alla funzione), né circa le funzioni occulte (quelle cioè che il legislatore non contempla, ma esistono), né circa quelle dimenticate (ossia che dovrebbero esserci e non ci sono, e sono tante).

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

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

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

PER CHIUDERE

Per chiudere, le regole delle proposte d'indirizzo e programmatiche richiederebbero che fossero indicate anche le priorità degli obiettivi. Il carattere del Rapporto non consente ciò, essendo esso colto solo a presentare al Parlamento materiali per una discussione e per delle indicazioni d'indirizzo.

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

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

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

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

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

Sono anche stati lasciati fuori tutti i problemi relativi all'attività esterna delle amministrazioni, i quali non possono trovare soluzione se non nelle norme che disciplinano ciascuna delle attività; certamente oggi i provvedimenti negoziati tendono a sostituire i provvedimenti autoritativi, i procedimenti per convenzione, i procedimenti amministrativi; il diverso tipo di rapporto tra ammini-

strazioni e cittadini trova scarsa emersione nelle leggi, alcune delle quali ormai troppo invecchiate e comunque non rispettose della garanzia della libertà dei cittadini, tra cui prima la libertà di essere informati circa i fatti dei poteri pubblici.

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

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

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