

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BONACINA, ALBERTI, BANFI, BERMANI, BERNARDI, GATTO Simone, GIANCANE, MACAGGI, SELLITTI, TOLLOY e TORTORA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 FEBBRAIO 1965

Istituzione di una relazione annuale sullo stato della pubblica amministrazione

ONOREVOLI SENATORI. — Il sistema democratico instaurato dopo la fine della dittatura e l'avvento della Repubblica, ha introdotto un'interessante novità nei rapporti tra potere esecutivo da un parte, potere legislativo e pubblica opinione dall'altra, realizzando i presupposti di una maggiore partecipazione popolare al controllo della cosa pubblica. Ciò è avvenuto mediante la istituzione di relazioni periodiche che il Governo deve presentare al Parlamento su materie e problemi di generale interesse e di ricorrente attualità.

Ecco un elenco delle relazioni che attualmente devono essere presentate alle Camere:

- 1) relazione sulla situazione economica del Paese;
- 2) relazione previsionale e programmatica;
- 3) relazione sull'attività di coordinamento nel Mezzogiorno;
- 4) relazione programmatica sulle partecipazioni statali;
- 5) relazione della Corte dei conti sul controllo della gestione degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria;

6) relazione sulla esecuzione delle opere per la sistematica regolazione delle acque;

7) relazione sulle attività e i programmi relativi al piano di rinascita della Sardegna;

8) relazione sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica in Italia;

9) relazione sul piano decennale di ammodernamento delle ferrovie dello Stato;

10) relazione sul piano quinquennale di sviluppo dell'agricoltura;

11) relazione sull'attuazione della legge per lo sviluppo della scuola;

12) relazione programmatica sull'attività dell'ENEL.

Tutte queste relazioni sono state « obbligate » con leggi del secondo dopoguerra. Per la loro natura, esse si differenziano profondamente da quelle alle quali il Governo è stato impegnato in virtù di leggi antecedenti, come ad esempio la relazione sulla Cassa depositi e prestiti, sul debito pubblico, sull'andamento dell'Istituto di emissione e della circolazione bancaria, eccetera.

È certo che la programmazione economica, quando finalmente sarà diventata

operante, inciderà profondamente sul presente assetto delle comunicazioni governative al Parlamento, ancora fortemente settoriali e, talora, episodiche. Tuttavia, pur considerandone la provvisorietà, tale assetto denuncia una seria lacuna: quella che concerne « lo stato dello Stato » e cioè i problemi, le deficienze, le prospettive della pubblica amministrazione, statale, parastatale e locale.

Le condizioni in cui versa la pubblica Amministrazione, nel suo complesso, sono note e per nulla edificanti. Di essa si può dire che accusa tutta intera l'età degli ordinamenti da cui è retta e denuncia senza veli i caratteri dei periodi nei quali tali ordinamenti si sono venuti formando: del periodo regio, che ha improntato di sé l'intero sistema amministrativo e la struttura accentrata dei poteri; del periodo fascista, che ha prodotto lo scompenso, tipico dei regimi dittatoriali, fra le onnipotenti e corruttrici facoltà dell'esecutivo e le inconsistenti guarentigie di giustizia in favore del cittadino; del periodo centrista, rilevabile nella riacquisita funzione dei pubblici poteri, di strumenti del partito dominante.

Su tali caratteri la Costituzione repubblicana ha influito assai poco, per le inadempienze delle passate maggioranze parlamentari. Viceversa, ha concorso a peggiorarli il continuo e necessario accrescimento delle pubbliche funzioni, non accompagnato da un'adeguata revisione degli ordinamenti.

Un notevole scadimento del costume, e il deperimento delle autonomie locali, hanno fatto il resto.

L'incapacità delle maggioranze centriste di affrontare i problemi della pubblica amministrazione può essere documentata dalla semplice constatazione che esiste ormai da 15 anni un « ufficio » ministeriale per la riforma amministrativa, e che tale ufficio nel citato periodo non è pervenuto a conclusioni apprezzabili.

L'eccezione rappresentata dalla relazione della Commissione Medici, che per la prima volta si è correttamente posto il problema nei suoi termini globali e che è stata presentata in adempimento degli impegni del primo Governo di centro-sinistra,

conferma e non smentisce la regola, poiché le indicazioni ivi contenute sono lungi dall'esaurire la matura problematica amministrativa. Tra l'altro, lasciano impregiudicati taluni preoccupanti aspetti politici quale, ad esempio, l'accentramento di poteri in alcuni settori della burocrazia ministeriale, su cui solo una riforma istituzionale sorretta da una decisa e coerente volontà politica, e l'assunzione di precise responsabilità da parte del Parlamento e del Governo, renderanno possibile un efficace e democratico controllo.

Le cose non potevano andare in modo diverso, dal momento che il Ministero per la riforma amministrativa è stato inizialmente preposto alla sola riforma dell'amministrazione diretta dello Stato, essendogli rimasta estranea la riforma delle autonomie locali e del « parastato ». Inoltre, la riforma amministrativa è stata per lungo tempo concepita dai programmi di Governo, e studiata dal citato Ministero, come problema tecnico e non politico: come problema, cioè, di maggiore efficienza della pubblica amministrazione e non anche come fondamentale problema di adeguamento della funzione amministrativa al sistema democratico e alla Costituzione repubblicana.

In questo quadro, si inserisce il fatto che la riforma amministrativa non ha mai formato oggetto di impegnati dibattiti parlamentari. Il tema, pur così grave per le allarmanti condizioni della pubblica amministrazione, è stato sempre trattato dal Parlamento di sfuggita o prendendo spunto da casi marginali e particolari. Ne è risultato, tra l'altro, che il Parlamento non ha mai potuto svolgere la sua azione di controllo e di stimolo sui Ministri incaricati della riforma.

L'attuale Governo ha doverosamente iscritto tra i propri impegni primari, quello della riforma amministrativa e sembra che siano già stati predisposti alcuni schemi di disegni di legge per la sua attuazione.

Tuttavia, nessuno può sottovalutare la complessità del tema; e nessuno può disconoscere che, essendo la pubblica amministrazione soggetta a tutte le sollecitazioni che le derivano dalla dinamica politica economica e sociale del Paese, sarebbe astrat-

to presumere che, una volta acquisiti i dati del problema, questi possano essere assunti come fattori immutabili di soluzioni definitive. Invece, è razionale pensare che la cognizione dei dati debba essere sistematicamente definita e sistematicamente aggiornata, allo scopo di tenere sempre legata l'attività riformatrice alla realtà della situazione e alle esperienze via via maturate.

Peraltro, questo legame con la realtà non è imposto solo da ciò che la riforma dovrà attuare di propulsivo, ma anche da talune sue necessarie finalità « repressive ». Sarebbe infatti un errore ignorare che due sono gli ordini di problemi, la cui mancata soluzione disattende le legittime esigenze del cittadino, paralizza le iniziative, compromette la solidità delle istituzioni democratiche. Il primo ordine di problemi si riferisce a ciò che la pubblica amministrazione dovrebbe essere e non è; il secondo si riferisce a ciò che la pubblica amministrazione è mentre non dovrebbe essere. La riforma deve risolvere il primo ordine di problemi: deve cioè rinovare ordinamenti e istituti, sistemi e procedure, organizzazioni e metodi; deve incidere sul costo di produzione dei servizi e migliorarne la efficienza; deve soprattutto capovolgere lo inaccettabile rapporto attuale tra pubblici poteri e cittadino. Tale è appunto il compito « propulsivo » della riforma.

Ma questa deve anche risolvere il secondo ordine di problemi: deve cioè rimuovere le cause dei gravi fenomeni di involuzione politica, organizzativa e, in alcuni casi, perfino morale, dell'apparato politico-amministrativo, e deve farlo apprestando gli strumenti necessari affinché talune preoccupanti manifestazioni di malcostume della vita pubblica siano bloccate con severità esemplare. Tale è il compito « repressivo » della riforma, non meno difficile e impegnativo dell'altro.

Per ottenere tutto questo, o per crearne almeno i necessari presupposti, occorre che il Parlamento intervenga sistematicamente in prima persona e assolva fino in fondo al cospetto del Paese, anche in così delicato settore della vita nazionale, la sua funzione

di controllo, di critica e di stimolo democratico del potere esecutivo.

Nell'accingersi a tale compito, il Parlamento non può ignorare il pericolo che tra paese reale e paese legale s'interponga un serio diaframma. La mancata assunzione di responsabilità da parte di Ministri, per atti compiuti dai propri dicasteri; la diffusa pratica del sottogoverno; l'insufficiente attenzione dimostrata dai passati Governi alla moralizzazione della vita pubblica; lo scarso impegno posto nell'edificazione dello Stato democratico: tutto ciò ha fatto in modo che la nostra vita pubblica sia stata circondata da una diffusa atmosfera di sospetto.

In una situazione di questo genere, ha buon gioco la speculazione non solo qualunque ma anche eversiva delle forze di destra, benchè poi siano proprio esse a portare le responsabilità più pesanti della situazione in cui versa lo Stato.

È spesso accaduto che i regimi democratici, quando non si sono dimostrati all'altezza del loro compito, siano stati travolti dall'onda dei malcontenti, dovuti alle loro inadempienze, di cui si è avvalsa la reazione.

Non è questo il pericolo in atto per le nostre istituzioni democratiche: lo spirito della resistenza e dell'antifascismo è troppo vivo nelle masse, perchè la reazione comunque camuffata possa mai prevalere. Ma è realistico sottolineare il diffuso ottundimento del senso dello Stato come espressione democratica della sovranità popolare, da cui tutto promana ed a cui tutto è sottoposto.

Il fenomeno investe altri istituti che non quelli soltanto della pubblica amministrazione: investe, per dire la verità fino in fondo, la stessa vita politica organizzata nei partiti, senza dei quali tuttavia nessun ordinamento democratico può sopravvivere. Ma, se non è solo la pubblica amministrazione che dà luogo alla situazione indicata, tuttavia essa costituisce un nucleo assai esposto, e perciò conviene cominciare da lì l'opera di riassetto democratico della struttura statale.

Sono questi i motivi dell'unito disegno di legge, al quale è connesso l'impegno dei socialisti, di far seguito con altre analoghe ini-

ziative che propongano al Parlamento gli strumenti per un graduale risanamento delle nostre istituzioni.

L'articolo 1 istituisce l'obbligo della relazione annuale al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione. L'incidenza dell'azione dello Stato sull'economia del Paese, e il peso delle condizioni di funzionamento della pubblica amministrazione sull'azione dello Stato, consigliano che la relazione proposta sia presentata in allegato alla relazione generale sulla situazione economica del Paese e riguardi lo stesso periodo.

La contestuale presentazione dei due documenti consentirà una più organica valutazione delle interdipendenze tra azione dello Stato e sviluppo dell'economia nazionale.

La relazione sulla pubblica amministrazione dovrà avere come oggetti:

a) la spesa per i pubblici dipendenti e le altre spese generali di amministrazione. Si tratta di impegni finanziari assai ingenti, che è bene il Parlamento segua non soltanto attraverso le scritture necessariamente complesse del bilancio dello Stato, ma anche attraverso opportune elaborazioni, che tra l'altro mettano in evidenza la produttività del lavoro alle dipendenze dello Stato e gli essenziali elementi costitutivi del costo di produzione dei servizi statali;

b) lo stato delle attrezzature e la situazione organizzativa della pubblica amministrazione. L'esame di codesti problemi nei loro aspetti qualitativi e quantitativi è necessario per integrare annualmente l'indagine sugli strumenti operativi di cui si avvale l'apparato amministrativo, sulle loro carenze e sulle più opportune iniziative legislative e amministrative da adottare per eliminare le carenze stesse;

c) i risultati conseguiti nell'attuazione del decentramento gerarchico, cui il Governo deve provvedere allo scopo di assecondare il decentramento istituzionale voluto dalla Costituzione, che invece è compito del Parlamento;

d) i problemi del reclutamento, della preparazione professionale, dell'impiego e della produttività del personale. Si tratta di problemi che sono diventati assai gravi: da

un canto, in conseguenza della progressiva diserzione dei pubblici concorsi da parte di aspiranti alle carriere direttive, tecniche e specializzate, ciò che contrasta singolarmente con le esigenze connesse alle accresciute funzioni dello Stato; dall'altro canto, in conseguenza dell'ancora scarso aggiornamento della preparazione professionale dei dipendenti, sia all'inizio che in corso di svolgimento del loro rapporto di lavoro, ciò che influisce sulla loro produttività. Inoltre, l'incremento della produttività del personale è problema a sè che conviene autonomamente esaminare nelle sue componenti, anche per chiarire in che misura il pur necessario incremento della produttività sia condizionato dall'adozione di riforme « interne » alla pubblica amministrazione, e in che misura invece, sia subordinato all'attuazione di vere e proprie riforme di struttura della pubblica amministrazione, di cui peraltro le principali, benchè imposte dalla Costituzione, ancora non sono state attuate (regioni, definizione del numero e delle attribuzioni dei Ministeri, ordinamento e attribuzioni della Presidenza del Consiglio, affermazione della responsabilità diretta e personale dei pubblici funzionari, eccetera);

e) l'attività di vigilanza e controllo degli enti pubblici, affidata alla pubblica amministrazione. Tale problema come è ovvio, sta a monte di quello che si è inteso risolvere con la legge n. 259 del 1958, approvata in attuazione dell'articolo 100 della Costituzione, con la quale si sono definiti il potere di controllo sugli enti pubblici sovvenzionati dallo Stato, affidato alla Corte dei conti, e le relative modalità di esercizio. Il problema sta a monte per due ordini di motivi. Anzitutto perchè non tutti gli enti soggetti a vigilanza e controllo da parte della pubblica amministrazione sono soggetti al controllo della Corte dei conti, mentre tutti gli enti sottoposti al controllo della Corte sono « vigilati » o « controllati » dalla pubblica amministrazione.

In secondo luogo, perchè la vigilanza e il controllo della pubblica amministrazione debbono rendere al tempo stesso più efficace e più agevole il controllo della Corte dei

conti, anche se di contenuto e destinazione diversi. A questo proposito, è certamente da rilevare che il Parlamento ancora non ha trovato modo di dare uno sbocco politico-legislativo o più semplicemente politico al controllo della Corte dei conti: ma questo non è un buon motivo perchè il Parlamento non sia edotto di quanto avviene nelle *interna corporis* della pubblica Amministrazione. Tra l'altro, si pone in forma sempre più accentuata il problema di come realizzare, se non proprio istituzionalizzare, unicità di metodi dei controlli « interni » sugli enti pubblici. Gli sporadici tentativi fatti in questo senso, particolarmente dal Ministero del tesoro, non hanno dato risultati consistenti, almeno fino ad oggi.

La relazione sulla pubblica amministrazione, come stabilisce la seconda parte dell'articolo 1, deve essere integrata da una serie di dati obbiettivi, che riguardano alcuni « casi clinici » della disfunzione amministrativa.

Tale è, in primo luogo, il caso delle ormai famose gestioni fuori bilancio. Tra queste, come è noto, ce ne sono di « legali » e di « illegali ». Veramente, il principio delle generalità del bilancio vuole si escluda persino l'ipotesi di gestioni legalmente istituite e funzionanti al di fuori del bilancio stesso: figuriamoci poi in che conto si devono tenere le gestioni « illegali ». A rigor di termini, quindi, sarebbe da respingere una norma che, sia pure per informare il Parlamento sull'effettiva realtà delle cose, suonasse come convalida di principio delle eccezioni autorizzate legislativamente o, peggio ancora, come « riconoscimento *de facto* » delle situazioni illegittime. Tuttavia, questo sarebbe un ragionamento non solo astratto, ma anche improprio. Il fatto, ad esempio, che la legge penale definisca illeciti alcuni comportamenti od alcune azioni, e ne faccia divieto sotto pena di sanzioni, non impedisce che gli illeciti si compiano nè esclude l'opportunità di averne cognizione, anche indipendentemente dall'esercizio dell'attività giudiziaria di repressione. D'altro canto, la segnalazione al Parlamento di tutte le gestioni fuori bilancio, legali o illegali che

siano, non vuole esprimere una sorta di rassegnata assuefazione alla esistente anomalia: esprime piuttosto il bisogno di sapere tutto intorno a un fenomeno di per sé preoccupante, che però è troppo complesso per presumere di eliminarlo con un semplicistico colpo di spugna legislativo. Il problema dell'eliminazione di tutte le gestioni fuori bilancio resta aperto ed anzi il gruppo socialista si farà tra breve promotore delle necessarie iniziative per la sua soluzione. Ma frattanto è utile predisporre le cose affinché il Parlamento possa conoscere il fenomeno nelle sue reali dimensioni: tra l'altro, questo servirà anche ad evitare che le trasgressioni dei pur esistenti divieti restino impuniti.

Altri « casi clinici » della disfunzione amministrativa riguardano l'impiego, in diverse forme, di pubblici dipendenti in incarichi ministeriali (gabinetti, segreterie particolari, eccetera) nonchè in incarichi extra-ministeriali (enti pubblici, eccetera); come pure l'impiego presso i gabinetti o le segreterie particolari di estranei alla pubblica amministrazione. Anche di questi « casi » è opportuno conoscere la dimensione e il reale contenuto.

L'articolo 2 riguarda l'andamento del contenzioso amministrativo e l'attività della Corte dei conti e del Consiglio di Stato. Si tratta, com'è ovvio, di due ordini di problemi in parte interdipendenti e in parte eterogenei. Ma ambedue le questioni si rifanno ad un solo grave tema: quello della legittimità formale e sostanziale dell'azione statale nonchè dei rapporti fra lo Stato e il cittadino nel loro momento più delicato, quale è appunto il momento in cui il cittadino o le sue istanze democratiche chiedono di ottenere giustizia nei confronti dello Stato. Le « informazioni » su così scottante materia e il grado in cui oggi il Parlamento e il Paese possono seguirne le vicende, sono affatto insoddisfacenti. Da qui l'esigenza di sapere di più e in sede qualificata, intorno a ciò che si fa e non si fa, intorno ai tempi e ai limiti del rendere giustizia al cittadino, intorno alla misura in cui gli organi di giustizia amministrativa assolvono la funzione

loro spettante nello Stato democratico. E quando si osserva il preoccupante fenomeno della crescente ingerenza di membri degli organi di giustizia amministrativa in compiti di amministrazione attiva, si ha ragione di chiedere non solo che il fenomeno cessi, ma anche che se ne conoscano fino in

fondo le non confortanti implicazioni e se ne rimuovano le cause profonde.

L'articolo 3 infine detta norme sulla prima applicazione della legge.

I proponenti si augurano che il presente disegno di legge incontri l'approvazione del Senato.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

Il Presidente del Consiglio dei ministri riferisce annualmente al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione.

La relazione indica, con riferimento al precedente anno finanziario:

1) i dati opportunamente elaborati, concernenti la spesa per il personale in attività di servizio e in quiescenza, nonché la spesa corrente per l'acquisto di beni e servizi;

2) i problemi concernenti il reclutamento, la preparazione professionale e l'impiego del personale, con particolare riferimento ai funzionari direttivi, ai tecnici e agli specialisti, nonché i problemi concernenti l'incremento della produttività;

3) lo stato delle attrezzature e la situazione organizzativa della pubblica amministrazione, nonché le iniziative adottate dal Governo per migliorarle e i risultati conseguiti;

4) i provvedimenti adottati in attuazione del decentramento amministrativo;

5) i criteri generali a cui si è ispirata l'attività di vigilanza e tutela della pubblica amministrazione sugli enti pubblici, i principali rilievi sollevati e i risultati conseguiti. La relazione illustra in particolare l'attività di vigilanza e tutela svolta nei confronti degli enti pubblici aventi dimensioni e compiti di rilevante importanza economica e sociale, o i cui conti consuntivi debbono essere presentati al Parlamento ai sensi dell'articolo 35-*bis* del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440;

6) l'andamento del contenzioso amministrativo.

La relazione fornisce al Parlamento ogni altra informazione utile ad aggiornarlo sull'efficienza dell'azione amministrativa, sulle carenze e sui mezzi più idonei per superarle.

La relazione indica specificamente:

a) l'elenco delle gestioni di fondi, in tutto o in parte non stanziati nel bilancio dello Stato, qualunque sia il titolo e la de-

nominazione sotto la quale i fondi stessi siano stati percetti o erogati, condotte direttamente o indirettamente nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, ivi comprese le amministrazioni con ordinamento autonomo. L'elenco è integrato dal rendiconto consuntivo, se previsto, o dalla situazione contabile di ciascuna gestione, che evidenzia le entrate e le uscite relative all'ultimo esercizio, e i corrispondenti titoli giustificativi. Per ciascuna gestione viene inoltre indicato l'ente o l'istituto al quale è affidato il servizio di cassa o presso il quale sono depositati i fondi;

b) l'elenco nominativo dei magistrati ordinari e dei magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei conti che, nel precedente anno finanziario, siano stati impiegati nei gabinetti, negli uffici legislativi o nelle segreterie particolari dei Ministeri, anche con incarichi temporanei o accessori;

c) il numero degli insegnanti e dei dipendenti dello Stato civili e militari, di ruolo e non di ruolo, qualunque sia la carriera di appartenenza, e degli estranei alla pubblica amministrazione, i quali siano di fatto addetti, anche saltuariamente o parzialmente o con semplici incarichi di consulenza, ai gabinetti o alle segreterie particolari, distintamente individuate, dei Ministri, dei Sottosegretari e dei Direttori generali. L'indicazione di cui al presente punto ripartisce gli addetti secondo le classificazioni per carriere e per coefficienti contemplate dalla tabella unica allegata al decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 19;

d) il numero, per ciascuno dei Ministeri e delle Aziende autonome dello Stato, dei dipendenti i quali si trovino in posizione di distacco o di comando presso i gabinetti o le segreterie particolari di altri Ministeri o presso enti pubblici;

e) l'elenco nominativo dei magistrati di Cassazione e di Corte d'appello, dei magistrati amministrativi, degli insegnanti e dei funzionari civili e militari dello Stato aventi qualifica con coefficiente pari o superiore a 500, che durante il precedente anno finanziario, o in parte di esso, abbiano ricoperto incarichi di membro del consiglio di amministrazione o del collegio sindacale o di amministratore straordinario in istituti o azien-



de di credito, in enti pubblici sottoposti al controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, o in imprese con partecipazione azionaria dello Stato, diretta o indiretta. Per ciascun nominativo devono essere elencati tutti gli incarichi ricoperti.

La relazione si coordina anche mediante rinvio alle indicazioni, ai dati e alle comunicazioni che, sulle stesse materie di cui al presente articolo, sono contenuti in altri analoghi documenti sottoposti al Parlamento, riguardanti particolari settori della pubblica amministrazione.

#### Art. 2.

Il Consiglio di Stato e la Corte dei conti riferiscono annualmente al Parlamento sull'attività giurisdizionale, di controllo e consultiva, svolta nel precedente anno finanziario, con particolare riferimento ai principali oggetti dei ricorsi decisi, dei rilievi formulati e dei pareri emessi.

Le relazioni di cui al presente articolo contengono osservazioni intorno al modo con il quale le varie amministrazioni si sono conformate alle leggi ed ai regolamenti; esse inoltre si esprimono intorno alle riforme che rispettivamente il Consiglio di Stato e la Corte dei conti ritengono opportuno siano apportate alle leggi ed ai regolamenti riguardanti l'ordinamento, le attribuzioni, le procedure e la responsabilità della pubblica amministrazione, ovvero riguardanti la gestione e i conti del pubblico denaro.

Alle relazioni si uniscono prospetti dimostrativi dell'attività svolta.

#### Art. 3.

La relazione del Presidente del Consiglio dei ministri è presentata in allegato alla relazione generale sulla situazione economica del Paese, di cui all'articolo 4 della legge 1° marzo 1964, n. 62.

Le relazioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti sono presentate entro il mese di marzo.

La prima applicazione della presente legge avrà luogo con la presentazione della relazione generale sulla situazione economica del Paese relativa al 1964.