

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1938

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **PETRICCA, BRIGANDÌ, BORGIA, GALLO, PERUZZOTTI, PALUMBO, BRUGNETTINI, PEPE, SIGNORELLI, DEGAUDENZ, GREGORELLI, BEDIN, GALLOTTI, LAVAGNINI, BEDONI, DOLAZZA, MOLTISANTI, ROVEDA, CARPENEDO, GUBBINI, FRIGERIO, PAROLA, D'ALESSANDRO PRISCO, CADDEO, SARTORI, BONAVITA, BRICCARELLO, FERRARI Francesco, ZECCHINO, CAPONE, FRONZUTI, MENSORIO, NAPOLI, SERRA, CECCATO, CARNOVALI, FANTE, BOSO, LOMBARDI-CERRI, GIBERTONI, ROBUSTI, MARCHINI, WILDE, CARINI, COPERCINI, BUSNELLI e FORCIERI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 LUGLIO 1995

Disposizioni per gli stabilimenti ed arsenali militari

ONOREVOLI SENATORI. - È una realtà incontrovertibile il fatto che si debba perseguire l'efficienza degli arsenali militari, congiuntamente a quella trasparenza e legalità di comportamenti che è sempre più sentita come necessità primaria.

Nel seguito si cercherà di esaminare come poco gli strumenti amministrativi di cui disponiamo siano adeguati all'ottenimento di entrambi gli scopi, suggerendo infine alcune modifiche ordinarie per il raggiungimento delle quali il legislatore ha il dovere di battersi, essendo passibili di produrre, senza spesa alcuna, incommensurabili benefici in termini di efficienza ed anche di moralità.

Va detto subito con chiarezza che non sarà possibile eliminare la sostanziale improduttività degli stabilimenti di lavoro, poichè le radici di questa non si trovano in questi ultimi, ma risiedono, e sono ben profonde, in un sistema normativo complesso, macchinoso, burocratico, che è posto a regolare l'impiego, da parte del direttore dell'arsenale, delle risorse di cui egli stesso è dotato.

Tanto per dare una indicazione di come la normativa esistente (dal Regolamento di contabilità generale dello Stato a quello sugli arsenali, eccetera) non preveda l'efficienza, è esemplificativo osservare come per arrivare al concetto di produttività si debba giungere al sostanzialmente disapplicato decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29: non viene a mente alcuna legge precedente, che imponga ai dirigenti responsabili di perseguire l'efficienza della struttura ad essi affidata!

L'ipertrofia normativa (pare che Francia e Germania, Paesi a noi affini, abbiano da 1/20 a 1/30 delle leggi che affliggono l'Italia), spesso traducendosi in norme arcaiche, spessissimo modificantisi a vicenda, non di rado in contraddizione tra di loro, ha in sé i

germi della inefficienza, sostanziandosi nella sottrazione al dirigente responsabile della piena disponibilità delle risorse assegnategli: si potrebbero fare numerosissimi esempi, fra i quali se ne propongono solo alcuni, allo scopo di meglio far comprendere il concetto.

Per quanto attiene all'uso delle risorse finanziarie, basterà considerare l'assurdità della rigida suddivisione delle assegnazioni finanziarie in capitoli di spesa, per cui può benissimo darsi il caso che il direttore di stabilimento sia autorizzato a stipulare un contratto da 300 milioni con una certa ditta, per la revisione del *radar* di una unità navale che viene ai lavori un certo anno, a fare lo stesso contratto per la analoga revisione dell'analogo componente della unità gemella che viene ai lavori l'anno successivo e così via, ma non sia autorizzato, per semplice scarsità di fondi nel capitolo apposito, a fare un unico contratto da 200 milioni per addestrare le proprie maestranze a fare esse stesse la revisione di quello e di tutti i *radar* similari.

Altra difficoltà deriva dalla non eseguibilità, direttamente da parte del responsabile di stabilimento, di tutta una serie di attività contrattuali che, per varie motivazioni, devono essere svolte da direzioni generali lontane, con procedure ancora più complesse e tempi ancora più lunghi, talchè può ben verificarsi che dal momento in cui un contratto è definito nell'oggetto da parte di colui che lo ha proposto, in tal caso l'arsenale, possa passare un periodo da un anno a più anni perchè questo venga in esecuzione.

E si tratta di un periodo in cui il contratto viene sottoposto al vaglio di commissioni di dubbia utilità, uffici estranei a qualsiasi possibilità di un controllo che non sia a carattere puramente procedurale: e queste commissioni, questi uffici, queste persone, che non avendo responsabilità di

retta sull'oggetto contrattuale svolgono un controllo puramente formale, costano.

Ancora più costano i tempi lunghi, che portano necessariamente il contraente a gonfiare i prezzi per tenere conto dei costi vivi della diluizione nel tempo di tutti gli atti dell'impresa.

L'allungamento dei tempi amministrativi di qualsiasi pratica costa enormemente anche direttamente all'utente, in questo caso la Marina militare, dato che è di una disarmante evidenza il fatto che l'immobilizzo per una giornata di una unità navale, ad esempio, della classe Maestrale costa, di solo ammortamento, circa 100 milioni di lire del contribuente.

Se si considera che una stima cautelativa delle contrazioni dei tempi di lavorazione delle unità navali conseguente ad una ipotetica semplificazione delle norme e procedure, in questo caso amministrative, potrebbe portare ad una diminuzione di un terzo della durata di un turno-lavori di una unità navale tipo, risulta ancor più evidente il costo della burocrazia, dell'ipertrofia procedurale.

Il rimedio, semplice, alla situazione attuale, sarebbe quello di assegnare al dirigente responsabile le risorse, anche suddivise in capitoli, ma con la facoltà di impiegarle direttamente come meglio crede ai fini della operatività della struttura affidatagli, con ampi limiti di spesa, e chiamandolo soltanto ad un puntuale rendiconto contabile sul loro utilizzo.

Per quanto attiene all'impiego delle risorse umane, il peso della macchinosità normativa che di fatto sottrae al direttore dell'arsenale la libera possibilità di gestire le proprie maestranze risulta ancora più evidente, dal momento in cui il direttore non è libero né di assumere, né di licenziare né di promuovere!

Tutte queste azioni sono sotto la responsabilità di direzioni generali estranee alle necessità dell'arsenale, che abbisognano esse stesse, per assumere o promuovere, di provvedimenti governativi!

Questa gestione centralizzata delle assunzioni ha peraltro portato a danni gravissimi, quali quelli conseguenti, solo per fare

un esempio, all'errore operativo, che nessun direttore avrebbe mai compiuto, di assumere centinaia di giovani con la legge 1° giugno 1977, n. 285, per l'occupazione giovanile, avendo precedentemente favorito l'esodo, con la legge 24 maggio 1970, n. 336, sugli ex combattenti, di gran parte delle maestranze anziane che avrebbero dovuto insegnare ai neo assunti!

Il risultato della situazione attuale, è che l'Arsenale di La Spezia è mancante del 45 per cento del personale di 7° livello e dell'86 per cento di 6° livello, situazione che avrebbe messo in ginocchio nel giro di un paio di mesi uno stabilimento FIAT o di qualsiasi industria primaria, situazione, infine, che porta ad una bassa resa delle maestranze di più basso livello, per la impossibilità di organizzarne e controllarne convenientemente l'attività da parte degli inesistenti quadri intermedi.

Il rimedio più semplice, di una semplicità disarmante (ma non siamo capaci di fare cose semplici noi in Italia?), sarebbe di approvare per l'arsenale, come per qualsiasi altro ente della Difesa e non solo, una tabella organica (modificabile secondo le necessità con cadenza periodica, come prefigurato dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29), compatibile con le possibilità economiche dell'Amministrazione, e consentire al dirigente responsabile di riempirla, promuovendo le maestranze migliori o assumendo dal mercato del lavoro o anche liberandosi di coloro che, ben lungi dal non essere bravi nel lavoro (non tutti nascono ugualmente dotati), concepiscono però il rapporto di lavoro solo come un mezzo per parassitare la società.

L'insieme di norme di legge poste alla base dell'impiego delle risorse di cui un direttore di stabilimento è dotato, non sono soltanto, come si è sopra dimostrato, intrinsecamente produttrici di inefficienza e origine di immani sperperi di danaro, ma sono anche un fertilissimo terreno di coltura per la corruzione.

Con ciò ottenendo un risultato diametralmente opposto agli intendimenti di un legislatore che ha, in vari tempi, elaborato le complesse procedure amministrative che ci

affliggono, allo scopo di accrescere i filtri, i momenti di verifica e riscontro, dell'operato dei propri dipendenti.

Tutte le tortuosità procedurali non costituiscono, infatti, alcun impedimento a chi intenda ricavare un illecito vantaggio da una qualsiasi procedura amministrativa, dato che costui, non dovendo confrontarsi con il fattore tempo, può impiegare tutto quello che gli serve per costruirla in maniera formalmente impeccabile; costituiscono invece occasione di inciampi e terreno minato per il funzionario responsabile che punta alla produttività e, pertanto, deve misurarsi col fattore tempo.

La realtà è che, all'aumentare del numero delle commissioni, dei passi, delle verifiche e dei riscontri cui una determinata pratica deve essere sottoposta, i relativi controlli non possono che concentrarsi sulla correttezza degli aspetti procedurali e non sostanziali della stessa, mentre, per di più, aumenta il numero di funzionari, impiegati, mezze tacche e perfino uscieri che sono posti in condizione di mercificare la loro piccola fetta di potere, spesso consistente nel favorire il passaggio della pratica stessa almeno da un ufficio ad un'altro, da una scrivania all'altra.

È inoltre di estrema importanza che lo Stato, che pretende giustamente moralità da parte dei propri dipendenti, sia il primo a dare l'esempio di rettitudine comportamentale.

Come si è invece già avuto modo di dire sopra, sussiste, nell'Arsenale di La Spezia, come in qualsiasi altro stabilimento, una carenza impressionante di personale appartenente ai quadri, tale da rendere inoperativo lo stabilimento stesso.

Dato che in realtà gli stabilimenti operano, il motivo di tale apparente miracolo è che le funzioni vitali che dovrebbero venire svolte dagli inesistenti quadri intermedi vengono effettivamente svolte, spesso da impiegati/operai di qualifica inferiore e inadeguata preparazione, spessissimo da impiegati/operai che, pur essendo di qualifica inferiore a quella richiesta, per doti personali, cultura e motivazione hanno acquisito la necessaria preparazione: sempre, comunque, da parte di persone che vengono retri-

buite al di sotto di quanto compete al livello di attività realmente svolta.

Se si considera che in realtà lo Stato vieta l'impiego del personale in compiti di livello superiore pretendendo ora, in applicazione del citato decreto legislativo n. 29 del 1993, che il dirigente che lo impiega produca in maniera efficiente, è evidente come l'atteggiamento dello Stato, se potesse essere assimilato a quello di una persona fisica, potrebbe ben essere definito ipocrita e truffaldino: ben lungi dal grande esempio di correttezza che chi ne pretende dai propri dipendenti dovrebbe sempre dare ad ogni costo!

Va ben considerato, inoltre, l'effetto devastante che può avere in persone di minor levatura morale il sentirsi truffati dallo Stato, dato che tale sentimento è una crepa nella barriera morale che ciascuno ha, attraverso la quale può insinuarsi l'autoassoluzione per comportamenti che inducano a «riprendersi quanto legittimamente dovuto».

Nella situazione suddetta i direttori, in particolare degli stabilimenti di lavoro, soffrono pesantemente di alcune laceranti contraddizioni che li portano a vivere pesanti conflitti interiori.

Nella normativa di legge che devono osservare è rarissimo trovare il concetto di prodotto, inesistente è il concetto di tempo e il conseguente concetto di produttività, inteso come prodotto nell'unità di tempo. Devono quindi far fronte ad una forte richiesta di produttività (le navi devono operare ed essere efficienti), rispettando nel contempo una normativa che non ne tiene conto. Va chiaramente detto che la piena conciliazione dei due concetti è impossibile.

Devono controllare la correttezza comportamentale dei propri dipendenti in un sistema che favorisce l'esatto contrario. Il pieno successo è impossibile.

Non potendo che ricevere dai livelli superiori direttive orientate al rispetto delle leggi e pressanti direttive sul mantenimento di programmi di lavori sempre più stringenti, in condizioni sempre più degradate, devono decidere tra un atteggiamento di

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

autoconservazione e l'obbedienza alla propria coscienza di ufficiali che impone loro di produrre, per il bene della Marina.

La *ratio* del presente disegno di legge è quella di assicurare ai direttori degli stabilimenti militari uno strumento più snello e rapido al fine di consentire loro il raggiun-

gimento, con maggior rapidità, efficienza ed economia di risorse umane, economiche e finanziarie, i fini istituzionali propri di una struttura militare che deve essere efficiente, elastica, operativa in un quadro di minori risorse finanziarie e maggiori e più sofisticati interventi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Direttori degli arsenali e stabilimenti)

1. I direttori degli arsenali e stabilimenti militari (di seguito denominati «direttori») hanno potere di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, anche ai fini dell'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, di decisioni di spesa, dell'organizzazione delle risorse umane e strumentali e delle funzioni di controllo.

2. I direttori utilizzano, anche in deroga a quanto disposto dal regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 327, e successive modificazioni, i finanziamenti erogati dalle competenti direzioni generali, anche trasferendo risorse finanziarie dall'uno all'altro capitolo di bilancio. Al termine di ogni esercizio finanziario, e non oltre il 30 aprile dell'anno successivo, i direttori, anche ai fini della eventuale revisione della normativa vigente, presentano una dettagliata relazione, che sarà trasmessa dalle direzioni competenti alla Corte dei conti.

3. I direttori rispondono, nei confronti dei direttori generali, dei risultati conseguiti e della rispondenza di essi alle direttive ricevute.

4. Le somme imputate alla competenza dell'esercizio finanziario in corso, e regolarmente impegnate, sono poste a disposizione del Capo servizio amministrativo dello stabilimento, che è funzionario delegato alla spesa, mediante accreditamento in suo favore presso la Banca d'Italia-Sezione di Tesoreria provinciale dello Stato.

5. Il funzionario delegato alla spesa ha facoltà di provvedere al pagamento dei crediti liquidi ed esigibili, anche se essi ineriscono a residui passivi, senza che sia necessario il

previo riaccreditamento della relativa somma da parte della direzione generale.

Art. 2.

(Approvazione delle tabelle organiche)

1. Le tabelle organiche delle amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di difesa e di sicurezza dello Stato, in deroga all'articolo 30 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sono definite ogni tre anni sulla base della necessaria ottimizzazione della consistenza massima del personale civile, ripartita per qualifiche funzionali, prevista dal Modello di difesa. Fino all'approvazione del Modello di difesa, la consistenza massima di personale civile è determinata dal Ministro della difesa, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri, con proprio decreto.

2. Ai fini di cui al comma 1, la consistenza massima di personale civile è ripartita tra i dirigenti generali, i quali la ripartiscono a loro volta tra i dirigenti ad essi subordinati. Questi ultimi organizzano il predetto personale nel modo più funzionale al conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 20 del citato decreto legislativo n. 29 del 1993, e successive modificazioni.

3. L'articolo 57 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29, non si applica alle amministrazioni di cui al presente articolo. I direttori, qualora la competente direzione generale non abbia provveduto entro sessanta giorni dalla segnalazione ad integrare le carenze organiche di personale, riscontrate sulla base delle tabelle organiche di cui al comma 1, appartenente alle qualifiche funzionali di cui alla legge 11 dicembre 1980, n. 312, o alle qualifiche dirigenziali, possono provvedere direttamente indicando concorsi interni nonchè, ove detti concorsi non siano sufficienti a coprire le carenze organiche, concorsi regionali.

4. Ai concorsi interni di cui al comma 3 possono partecipare i dipendenti che siano in possesso del prescritto titolo di studio, ovvero di una anzianità di servizio di cinque anni nel livello immediatamente infe-

riore, o che abbiano esercitato le rispettive funzioni da almeno tre anni in base ad incarico formale dell'amministrazione di appartenenza, ovvero che siano in esubero in altri profili professionali della stessa qualifica funzionale.

5. I dipendenti cui fossero stati affidati, entro la data del 31 dicembre 1994, incarichi di livello superiore, potranno mantenerli fino alla conclusione della procedura di concorso.