

Capitolo IV

L'organizzazione

- 1. Sintesi e conclusioni.**
- 2. L'organizzazione nella riforma amministrativa: i ministeri, le agenzie, gli "uffici di diretta collaborazione dei ministri", i vice-ministri.**
- 3. Continua: la Presidenza del Consiglio dei ministri.**
- 4. Continua: i controlli interni, la dirigenza, i trasferimenti di personale al sistema delle autonomie. I problemi aperti.**
- 5. L'organizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri dopo la riforma costituzionale del 2001.**
- 6. L'organizzazione amministrativa nelle leggi finanziarie 2002 e 2003.**
- 7. Considerazioni conclusive.**

1. Sintesi e conclusioni.

1.1 Nel 2002 e nei primi mesi del 2003, l'assetto organizzativo dell'amministrazione è stato interessato da cinque fattori principali.

Il primo è costituito dal sostanziale completamento, a livello di norme secondarie, del riordino dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri, qual era stato delineato dai d.lgs. n. 300 e 303/1999.

Il secondo risiede nell'avvio di un ulteriore processo di riforma, mediante due interventi normativi: l'uno inteso a rivedere l'organizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio, mediante il conferimento al Governo di un'ampia delega legislativa; l'altro realizzato con una nuova riforma della dirigenza pubblica, dopo quelle del 1993 e del 1998.

Il terzo è dovuto all'ulteriore messa a punto, con la legge finanziaria 2003, del programma di "esternalizzazione" di attività amministrative avviato dalla legge finanziaria del 2001, anche con effetti di ridimensionamento degli apparati ministeriali. Analoghi effetti

dovrebbero discendere dalla costituzione di “Patrimonio Stato S.p.A.” e di “Infrastrutture S.p.A.”¹.

Il quarto fattore è connesso ai riflessi che, sulle funzioni dei ministeri, sono state indotte dall’entrata in vigore, alla fine del 2001, del nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione, il quale, innovando profondamente l’allocazione dei poteri normativi e amministrativi fra i diversi livelli di governo (Stato, regioni, enti locali), è destinato a riverberare i suoi effetti anche sul piano delle strutture ministeriali in precedenza deputate allo svolgimento di numerose funzioni ormai devolute al sistema delle autonomie.

L’ultimo fattore attiene alla “riforma della riforma” del citato titolo V, attualmente all’esame del Parlamento e pur essa destinata a modificare la distribuzione delle funzioni fra Stato e autonomie regionali e locali, con ulteriori ripercussioni sul disegno organizzativo dei ministeri.

1.2 Tali vicende sono state accompagnate da altre importanti novità, quali l’attribuzione al Ministro dell’economia (e, in termini organizzativi, al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) di rilevanti poteri d’intervento sugli andamenti della spesa nel settore statale – fino al punto di vietare ai ministri l’assunzione di impegni di spesa o l’emissione di titoli di pagamento² – e il potenziamento delle misure a presidio del “patto di stabilità interno”, con norme della legge finanziaria 2003 inquadrate tra i “principi fondamentali” in materia di coordinamento della finanza pubblica (ai sensi degli artt. 117 e 119 cost.), essendo stabilito che il concorso delle regioni e degli enti locali agli obiettivi del “patto di stabilità e crescita”, unitamente alla “condivisione [con lo Stato] delle relative responsabilità”, è motivo integrante dell’ “unità economica della Repubblica”³. Di entrambi i temi si tratta in altra parte di questa Relazione⁴.

2. L’organizzazione nella riforma amministrativa: i ministeri, le agenzie, gli “uffici di diretta collaborazione dei ministri”, i vice-ministri

2.1 Le più recenti vicende di riforma dell’amministrazione statale prendono avvio dalla l. n. 59/1997, che, in concomitanza con il previsto “conferimento” al sistema delle autonomie di

¹ In argomento, si v. le osservazioni formulate dalla Corte nell’audizione svolta il 7 maggio 2002 davanti alle Commissioni riunite finanze e bilancio della Camera dei deputati. Si v., altresì, Corte dei conti, Sezioni riunite, *Relazione al Parlamento sulle leggi di spesa approvate nel quadrimestre gennaio-aprile 2002* (delib. Sez. riun., II collegio, 16 luglio 2002, n. 39/contr.).

² D.l. 6 settembre 2002, n. 194, conv. dalla l. 31 ottobre 2002, n. 246.

³ Art. 29 l. 27 dicembre 2002, n. 289.

⁴ Cap. I, “Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica”.

consistenti poteri amministrativi dello Stato, prefigurò una integrale ristrutturazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri, poi attuata con i d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e 303.

In particolare, il d.lgs. n. 300/1999 rideterminò il numero e le attribuzioni dei ministeri, che vennero portati da 18 a 12, con 34 dipartimenti e 40 direzioni generali (oltre quelle costituite all'interno dei dipartimenti), cui si affiancavano 13 agenzie⁵, concepite come strutture tecnico-operative, deputate allo svolgimento di attività specialistiche e sottoposte alla vigilanza e all'indirizzo dei ministri (ma con la possibilità di operare anche al servizio di interessi regionali e locali, sulla base di accordi o intese fra Stato, regioni ed enti locali).

Successivamente, sono stati ripristinati il Ministero della sanità, ora denominato Ministero della salute, ed il Ministero delle comunicazioni (prima confluiti, rispettivamente, nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e nel Ministero delle attività produttive): DL 12 giugno 2001, n. 217, conv. dalla legge 3 agosto 2001, n. 317, "Modificazioni al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, nonché alla legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di organizzazione del Governo".

Per effetto di tali ultime norme, i dipartimenti del Ministero delle attività produttive sono stati ridotti da 4 a 3 e quelli del Ministero del lavoro e delle politiche sociali da 4 a 2; peraltro, la legge si è limitata a stabilire che il Ministero della salute sia articolato in dipartimenti e il Ministero delle comunicazioni in direzioni generali, ma non indica – diversamente da quanto prevede la nuova disciplina delle fonti in materia di organizzazione dei ministeri – il numero dei dipartimenti e delle direzioni generali in cui dovranno ripartirsi i due ministeri.

All'attuazione del disegno organizzativo prefigurato dai d.lgs. n. 300 e 303/1999, come successivamente modificati, si è proceduto con una serie di atti normativi (regolamentari e non) il cui processo di emanazione – nel quale hanno interferito successive modificazioni normative anche di ordine costituzionale (v. *infra*, par. seg.) – è tuttora in corso. Il 2002 e i primi mesi del 2003 registrano, pertanto, l'adozione sia di regolamenti organizzativi, sia di regolamenti (d.p.c.m.) per la ridefinizione delle piante organiche, sia di decreti ministeriali (non regolamentari) per l'articolazione dei dipartimenti o delle direzioni generali in uffici dirigenziali non generali (oltre a quelli di cui si parla nei capitoli relativi ai singoli ministeri, altri provvedimenti sono in corso di esame presso i competenti uffici di controllo della Corte).

⁵ Erano: l'Agenzia industrie difesa; l'Agenzia per le normative e i controlli tecnici; l'Agenzia per la proprietà industriale; l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici; l'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture; le agenzie fiscali (Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane, Agenzia del territorio, Agenzia del demanio), l'Agenzia di protezione civile, l'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale, l'Agenzia dei servizi sanitari, l'Agenzia per il servizio civile (le ultime due non erano, peraltro, disciplinate dal d.lgs. n. 300/1999, bensì, rispettivamente, dal d.lgs. n. 115/1998 e dal d.lgs. n. 303/1999).

Si tratta, in generale, di provvedimenti che si fondano su disposizioni della l. n. 59/1997⁶, in virtù delle quali – sulla base di principi generali contenuti in atti con valore di legge (quanto ai ministeri, il d.lgs. n. 300/1999) – è rimesso a regolamenti governativi “delegificanti” di individuare gli uffici di livello dirigenziale generale e definire la consistenza delle piante organiche, mentre è previsto che con decreti ministeriali di natura non regolamentare siano stabiliti “i compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali”.

I provvedimenti di cui si parla configurano l'organizzazione dei ministeri secondo due modelli alternativi: l'uno, fondato sull'articolazione per “dipartimenti” e, cioè, su strutture con funzioni riferite a “grandi aree di materie omogenee” (o macrofunzioni), per l'esercizio “organico ed integrato” (art. 4, comma 1, primo periodo, d.lgs. n. 300/1999) dei compiti necessari all'attuazione delle politiche pubbliche in cui si identificano le “missioni” di ciascun ministero. In questo senso, i dipartimenti riuniscono il complesso organico delle attività che compongono ciascuna macrofunzione, compresi la gestione delle risorse (finanziarie, umane, materiali) disponibili, i poteri organizzativi necessari al miglior esercizio della funzione, la responsabilità per i servizi realizzati e le attività svolte⁷.

L'altro modello è quello per direzioni generali, caratterizzato dalla presenza di un segretario generale nel quale si riflette l'esigenza di governare il ministero secondo un'unica “linea di comando”, in ragione del fatto che le funzioni delle direzioni generali non sono scomponibili – diversamente da quelle dei ministeri articolati in dipartimenti – in “aree di materie” fra loro distinte e relativamente autonome. Di qui, l'utilizzazione del modello anzitutto per i ministeri “d'ordine” (il Ministero degli affari esteri, il Ministero della difesa), ma anche per altri ministeri (come il Ministero per i beni e le attività culturali)⁸.

2.2 Entrambi i modelli dell'organizzazione ministeriale prefigurati dalla legislazione 1999-2001 – quello per dipartimenti e quello per direzioni generali – contemplano la presenza di “agenzie”, intese come strutture tecnico-operative dei ministeri (ma, spesso, in posizione servente anche delle amministrazioni regionali e locali) deputate allo svolgimento di attività specialistiche⁹.

Quanto alle undici agenzie previste dai d.lgs. n. 300 e 303/1999, sono state istituite, nel 2002, l'Agenzia industrie difesa e l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi

⁶ Art. 13, che ha introdotto il comma 4-bis nell'art. 17 l. n. 400/1988.

⁷ Non sarebbe, pertanto, ammissibile, di norma, l'istituzione di “dipartimenti del personale”, le cui funzioni dovrebbero essere svolte – appunto – dai dipartimenti che sono titolari di ciascuna macrofunzione.

⁸ In argomento, si v., altresì, le osservazioni contenute in Corte dei conti, Sezioni riunite, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1999*, Roma, 2000, par. 3.2 e 3.3.

⁹ Sulle caratteristiche delle agenzie si v. Corte dei conti, Sezioni riunite, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1999*, cit., par. 4, nonché Corte dei conti, Sez. contr. Stato (gestione),

tecnici nazionali, che si aggiungono alle agenzie fiscali (quattro) già operanti alla fine del 2001; è stata, invece, soppressa l'Agenzia per il servizio civile ¹⁰. Relativamente alle altre quattro agenzie, la prospettiva di ulteriore riforma dell'organizzazione del Governo, aperta dalla l. 6 luglio 2002 n. 137 (v. *infra*, par. 3.2, 5.2), ha, invece, determinato una sostanziale sospensione del loro processo costitutivo, al punto che per due di esse (quelle facenti capo al Ministero delle attività produttive: Agenzia della proprietà industriale e Agenzia per la normativa e i controlli tecnici) sono stati "ritirati" i già predisposti regolamenti di organizzazione, mentre per le altre due (quella dei trasporti terrestri e delle infrastrutture, quella dell'istruzione e della formazione professionale) non risultano iniziative di sorta, anche per la ragione che parte consistente delle loro attribuzioni è oggetto, dopo il nuovo art. 117 Cost., rispettivamente di potestà legislativa concorrente fra Stato e regioni e di potestà esclusiva regionale.

Sullo stato di attuazione, al 31 dicembre 2001, della disciplina in materia di agenzie contenuta nei d.lgs. n. 300 e 303/1999, la Corte ha effettuato un'apposita ricognizione, i cui esiti sono stati comunicati al Parlamento nel maggio 2002¹¹. A tale ricognizione, nonché ai pertinenti capitoli di questa *Relazione* concernenti i singoli ministeri, si rinvia per l'analisi degli aspetti organizzativi, funzionali e finanziari delle agenzie ad oggi effettivamente operanti.

2.3 Gli Uffici territoriali del Governo (UTG) rappresentano, nel disegno di riforma, un elemento decisivo del processo di ridimensionamento e semplificazione organizzativa dell'amministrazione statale in ambito regionale e sub-regionale.

Secondo il complesso normativo che li riguarda (d.lgs. n. 300/1999, art. 11; d.P.R. 17 maggio 2001, n. 287), avrebbero dovuto confluire negli UTG le preesistenti articolazioni periferiche dei ministeri, peraltro con rilevanti eccezioni costituite, per un verso, delle strutture territoriali delle agenzie e, per altro verso, degli apparati periferici di alcuni fra i maggiori ministeri (economia e finanze, istruzione, beni e attività culturali), nonché dei "ministeri d'ordine" diversi dal Ministero dell'interno (difesa, giustizia).

Nella realtà, tali uffici (che hanno – peraltro – modificato la loro denominazione in quella di Prefetture-UTG: l. 30 luglio 2002, n. 189) continuano ad operare nell'esercizio delle funzioni tradizionalmente proprie delle prefetture, solo in alcune province avendo assorbito le funzioni e le strutture degli uffici periferici dello Stato diversi da quelli di cui s'è detto.

21 maggio 2002, n. 18.

¹⁰ Art. 3 l. n. 3/2003.

¹¹ Sez. contr. Stato (gestione), n. 18/2002, cit. I contenuti della ricognizione sono stati, altresì, riassunti nella *Relazione* dello scorso anno, cap. IV, par. 2.3.

Inoltre, le articolazioni periferiche di alcuni ministeri sono state, in alcuni casi, addirittura rafforzate, ad esempio con la creazione degli uffici scolastici regionali del Ministero dell'istruzione, cui è stato attribuito il rango di uffici dirigenziali generali, e con l'assimilazione ad uffici dirigenziali generali delle soprintendenze regionali del Ministero per i beni e le attività culturali.

2.4 Numerosi, nel periodo in esame, i regolamenti ministeriali che hanno definito – a norma dell'art. 14 d.lgs. n. 165/2001 (già art. 14 d.lgs. n. 29/1993, nel testo modificato dal d.lgs. n. 80/1998)¹² – la struttura e la dotazione di personale dei gabinetti ministeriali, ora “uffici di diretta collaborazione dei ministri”, deputati ad assolvere le funzioni di supporto all'attività dei vertici politici nell'esercizio dei loro poteri di indirizzo e controllo sull'amministrazione¹³.

Il potenziamento di tali uffici è stato reso necessario – com'è noto – dall'affermazione del principio di netta distinzione fra i poteri (e le responsabilità) degli organi di direzione politico-amministrativa e i poteri (con le connesse responsabilità) dei dirigenti, titolari esclusivi della gestione amministrativa, economica e tecnica delle strutture e dei programmi loro affidati. I gabinetti ministeriali hanno, pertanto, abbandonato la fisionomia di uffici “che collaborano all'opera personale del ministro” (art. 5 RD legge n. 1100/1924), per divenire veri e propri uffici di *staff*, con il compito di istruire e predisporre quanto è necessario a definire obiettivi, priorità, piani e programmi, ad emanare le conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione, a ripartire fra i dirigenti le risorse finanziarie e umane, a verificare che i risultati dell'attività amministrativa e della gestione corrispondano agli indirizzi impartiti.

Senonché, alle consistenti dimensioni acquisite dagli “uffici di diretta collaborazione” non sembrano corrispondere un'accresciuta qualità né delle “note preliminari” agli stati di previsione della spesa dei singoli ministeri (che dovrebbero esporre le “politiche” perseguite dalle diverse amministrazioni), né delle direttive generali per l'azione amministrativa (sia pure con talune eccezioni), né dei sistemi di monitoraggio e valutazione dell'attività amministrativa (solo in alcuni ministeri compiutamente attivati) (v. *infra*, par. 4).

2.5 Per corrispondere alla necessità di assicurare coordinamento e coesione, soprattutto nei ministeri di maggiori dimensioni, all'esercizio delle funzioni amministrative, la l. 26 marzo

¹² Già art. 14 d.lgs. n. 29/1993, nel testo introdotto dal d.lgs. n. 80/1998.

¹³ Gli uffici di cui si parla sono qualificati dalle norme come uffici strumentali all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo proprie dei ministri; funzioni che, a norma dell'art. 4 d.lgs. n. 165/2001, consistono nel fissare gli obiettivi e i programmi da realizzare, nonché nel verificare che i risultati della gestione corrispondano all'indirizzo ricevuto dall'amministrazione.

2001 n. 81 (“Norme in materia di disciplina dell’attività di Governo”) ha istituito la funzione del “vice ministro”, da attribuire a non più di dieci sottosegretari per lo svolgimento da parte loro di “deleghe relative all’intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali”.

La delega viene conferita dal ministro competente (che conserva la responsabilità politica del dicastero e i poteri di indirizzo *ex art. 95 Cost.*) ed è approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio. I vice ministri possono partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri, senza diritto di voto, per riferire al Consiglio su argomenti e questioni attinenti alla materia delegata.

Il ruolo dei vice-ministri è stato, poi, rafforzato con l’attribuzione ad essi di una specifica struttura organizzativa, costituita da “uffici di diretta collaborazione” che possono comprendere una segreteria, un segretario particolare, una segreteria tecnica, un gabinetto e un ufficio legislativo, un ufficio stampa e, se necessario, un ufficio per gli affari internazionali¹⁴.

Risultano attualmente nominati sei vice-ministri: due nel Ministero dell’economia e delle finanze, uno nel Ministero delle attività produttive, uno nel Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, due nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

3. Continua: la Presidenza del Consiglio dei ministri.

3.1 L’organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri è stata oggetto, in attuazione del d.lgs. n. 303/1999, di misure che vengono esaminate nel pertinente capitolo della presente *Relazione*.

In questa sede, è sufficiente rilevare come, per effetto del d.lgs. n. 303/1999, la Presidenza del Consiglio avesse assunto la fisionomia di vero e proprio ufficio servente del Presidente del Consiglio nell’esercizio delle sue funzioni costituzionali di direzione della politica generale del governo, nonché di indirizzo politico e amministrativo. Il tal senso, i compiti e le strutture della Presidenza hanno subito un processo di “essenzializzazione”, con il trasferimento ad una serie di ministeri dei numerosi dipartimenti “operativi” o “gestionali” che, nel tempo, avevano trovato collocazione presso di essa.

Numerosi provvedimenti legislativi hanno, tuttavia, riportato nella Presidenza del Consiglio funzioni e strutture amministrative che erano state, come accennato, assegnate ad altri ministeri. Così, è stato ricostituito il Dipartimento della protezione civile (con corrispondente soppressione dell’Agenzia di protezione civile)¹⁵; sono stati istituiti il Dipartimento per lo

¹⁴ Art. 3 l. 6 luglio 2002, n. 137.

¹⁵ Da osservare che la materia “protezione civile” è oggetto, dopo il nuovo titolo V (parte seconda) Cost., di potestà

sviluppo delle economie territoriali¹⁶ e il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie¹⁷, alle cui dipendenze è stata inoltre posta l'Agenzia nazionale per l'innovazione tecnologica (che ha sostituito l'Agenzia per l'informatica nella pubblica amministrazione-AIPA)¹⁸; sono stati istituiti l'Ufficio nazionale per il servizio civile, con soppressione dell'Agenzia per il servizio civile¹⁹, e il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga²⁰. Infine, ha accresciuto le sue competenze il Dipartimento per l'informazione e l'editoria²¹.

Ancora, è stato riportato nella Presidenza del Consiglio il Dipartimento degli italiani nel mondo (in precedenza trasferito al Ministero degli affari esteri²²) e altrettanto è previsto per il Dipartimento delle pari opportunità²³.

Infine, è stato istituito, alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio, l'Alto commissario per la prevenzione e il contrasto alla corruzione ed alle altre forme di illecito all'interno delle pubbliche amministrazioni (ma con compiti e organizzazione demandati ad un apposito regolamento)²⁴.

Si assiste, quindi, all'affermarsi di una tendenza normativa di segno opposto a quella indicata dal d.lgs. n. 303/1999, talché un complesso di settori e interventi sono tornati o si accingono a tornare nella gestione diretta della Presidenza del Consiglio.

3.2 Altre modifiche organizzative hanno interessato le strutture della Presidenza del Consiglio deputate a migliorare la qualità della legislazione, dopo la positiva sperimentazione dell' "analisi di impatto della regolazione" (AIR) e dell' "analisi tecnico-normativa" (ATN), realizzata in seguito all'istituzione, nel 2000, di appositi gruppi di lavoro.

In effetti, la razionalizzazione normativa (attraverso la delegificazione, lo snellimento dei procedimenti amministrativi, l'eliminazione delle antinomie normative) e la riduzione della complessità della legislazione rappresentano un fattore di prim'ordine per il miglioramento dell'efficienza amministrativa, anche in termini di celerità dei processi decisionali e di semplificazione delle strutture ad essi preposte.

Nel richiamare, in proposito, le considerazioni formulate nelle relazioni degli scorsi anni, si deve osservare che i compiti preordinati al conseguimento delle menzionate finalità sono stati

legislativa concorrente fra Stato e regioni: art. 117, comma 3.

¹⁶ Dpcm 9 agosto 2001, in G.U., serie gen., 18 agosto 2001, n. 191.

¹⁷ Dpcm 27 settembre 2001, in G.U., serie gen., 17 ottobre 2001, n. 242.

¹⁸ Art. 27, comma 10, l. 16 gennaio 2003, n. 3.

¹⁹ Art. 7 l. 6 marzo 2001, n. 64; art. 3 l. n. 3/2003.

²⁰ Dpcm 15 novembre 2001 e d.p.c.m. 15 febbraio 2002.

²¹ Art. 6 d.l. 12 giugno 2001 n. 217, conv. dalla l. 3 agosto 2001, n. 317.

²² Art. 10 d.lgs. n. 303/1999.

²³ Art. 13, comma 2, lett. b, l. n. 137/2002.

ripartiti, dalla l. n. 137/2002, tra il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento degli affari legislativi e giuridici della Presidenza del Consiglio. Al primo è attribuita tutta la competenza in materia di semplificazione di norme e procedure (ma è appena il caso di rammentare che, ai sensi dell'art. 116, comma 6, Cost., lo Stato, nelle materie non devolute alla sua competenza legislativa esclusiva, non dispone di competenza regolamentare, sicché i procedimenti da semplificare con norme regolamentari "delegificanti" non potranno essere se non quelli relativi a materie di competenza esclusiva dello Stato); presso il secondo, un apposito servizio si occuperà dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) ed un altro servizio avrà il compito di predisporre sistemi informatici di documentazione giuridica a beneficio delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini.

Al primo dei due uffici spetterà, altresì, di aggiornare i regolamenti di attuazione della l. n. 241/1990, relativi ai termini ed ai responsabili dei procedimenti amministrativi, in gran parte emanati prima del 1994 e privi, perciò, di ogni prescrizione o riferimento ai procedimenti introdotti dalle leggi approvate nell'ultimo decennio.

3.3 Mette conto riferire, infine, che, in occasione dell'emanazione dei d.p.c.m. 23 dicembre 1999 e 15 aprile 2000, concernenti – rispettivamente – la disciplina dell'autonomia finanziaria e l'organizzazione della Presidenza del Consiglio, la Corte ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Governo per la mancata sottoposizione di tali atti al controllo preventivo di legittimità, in conformità di quanto stabilito dall'art. 9, comma 7 (primo periodo), d.lgs. n. 303/1999, secondo cui i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri relativi al proprio personale, di esercizio dell'autonomia organizzativa, contabile e di bilancio non sono sottoposti al visto e alla registrazione della Corte dei conti, previsti dall'art. 17, comma 4, l. n. 400/1988 e dall'art. 3 l. n. 20/1994²⁵.

L'art. 9, comma 7, d.lgs. n. 303 cit. è stato, quindi, annullato dalla Corte costituzionale²⁶, avendo essa riconosciuto che il contenuto della disposizione eccedeva i limiti della delega legislativa per la "razionalizzazione" dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, ledendo, di riflesso, le attribuzioni costituzionali di controllo della Corte dei conti.

²⁴ Art. 1 l. n. 3/2003.

²⁵ Sez. contr. Stato 5 maggio 2000, n. 39, e 23 maggio 2000, n. 48.

²⁶ Sent. 29 maggio 2002, n. 221.

4. Continua: i controlli interni, la dirigenza, i trasferimenti di personale al sistema delle autonomie. I problemi aperti.

4.1 Nel contesto della riforma amministrativa, un ruolo di primaria importanza è rivestito dalla disciplina delle “note preliminari” al bilancio preventivo, delle “direttive generali” per lo svolgimento dell’azione amministrativa e dei “controlli interni strategici”, ai quali spetterebbe di verificare l’attuazione amministrativa dei programmi di spesa predisposti dai ministri e approvati dal Parlamento, rendendo altresì effettiva la distinzione – ormai da un decennio proclamata dalle norme – fra le responsabilità di indirizzo e controllo, proprie dei ministri, e le responsabilità per i risultati della gestione, intestate ai dirigenti²⁷. Su tali versanti, le realizzazioni sono risultate, tuttavia, di scarso rilievo, al punto che la Presidenza del Consiglio ha dovuto ripetutamente richiamare i ministri ad elaborare correttamente le “note preliminari” e le “direttive” ed a costruire un’idonea rete di controlli interni, comprensivi dei controlli direzionali e della valutazione dei dirigenti.

Con riguardo, poi, alla generalità dei controlli interni, il primo rapporto del “Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato”²⁸ e le analisi compiute dalla Corte²⁹ hanno avuto modo di riscontrare una situazione generalizzata di insufficienze e inadempienze rispetto alle prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 286/1999.

Entrambe le fonti concordano nel valutare del tutto insoddisfacente la situazione dei controlli di gestione, che soffrono di indeterminatezza e approssimazione per carenza di cultura aziendalistica fra i loro addetti, per la mancata elaborazione di idonei indicatori di efficienza ed economicità e, ancora, per l’assenza di correlazioni fra le risorse attribuite ai “centri di responsabilità amministrativa” e gli obiettivi ad essi assegnati; la Corte ha rilevato, altresì, non solo il persistere di una diffusa incertezza sui metodi e criteri da adottare, ma anche la scarsa condivisione degli amministratori circa l’utilità dei controlli interni di gestione.

Gli stessi controlli di regolarità amministrativa e contabile sono lontani dall’essere costruiti secondo gli schemi aziendalistici dell’*internal auditing* richiamati dal d.lgs. n.

²⁷ Nella nota preliminare, ciascun ministro espone (dovrebbe esporre, secondo le norme) gli obiettivi che intende conseguire, gli *standard* dei servizi e degli interventi da realizzare, gli indicatori di efficacia ed efficienza con i quali si propone di misurare, anche in corso di esercizio, i risultati di gestione della sua amministrazione. In questo modo, il Governo espone al Parlamento il suo programma di entrata e di spesa, con l’illustrazione della *policy* di ciascun ministero; per il che, chiede al Parlamento la ‘provvista finanziaria’ mediante l’approvazione del bilancio. Quindi, ciascun ministro avvia la sua gestione annuale, impartendo ai suoi dirigenti le direttive generali per lo svolgimento dell’azione amministrativa (*id est*, per l’attuazione del programma) e rimette ad essi la gestione degli interventi e delle risorse, riservandosi – come accennato – di esercitare il controllo sull’attuazione degli indirizzi impartiti, sulla gestione delle risorse assegnate, sullo stato di avanzamento del programma.

²⁸ *I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto*, Roma, 2001.

²⁹ Sez. contr. Stato (gestione), 28 maggio 2002, n. 19, sulla quale v. pure la *Relazione* dello scorso anno, cap.IV, par.

286/1999.

Quanto ai controlli strategici, i vertici politici hanno mostrato, inizialmente, scarsissimo interesse alla loro attivazione, sottovalutando “il valore aggiunto che il sistema dei controlli può portare all’efficacia dell’indirizzo politico”³⁰; la recente costituzione dei relativi servizi nella quasi totalità dei ministeri non è stata accompagnata dalla dotazione di strutture e supporti adeguati, mentre restano da costruire i circuiti informativi fra le diverse strutture di controllo, anche mediante idonei sistemi informatici, per assicurare il monitoraggio dei programmi e l’elaborazione dei numerosi dati necessari alle attività di controllo³¹.

Infine, la valutazione dei dirigenti non è stata attuata (salvo eccezioni nella Presidenza del Consiglio dei ministri e nei ministeri dell’economia e delle finanze, dell’interno, delle infrastrutture e dei trasporti), onde il menzionato documento del Comitato scientifico della Presidenza del Consiglio ha dovuto constatare che le norme esistenti “regolamentano in dettaglio un procedimento ‘fantasma’ di cui non esistono, se non eccezionalmente, sperimentazioni pratiche”³².

Ben opportunamente, pertanto, il Presidente del Consiglio, nell’impartire indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei ministri sull’attività amministrativa e sulla gestione per l’anno 2002, ha richiamato le amministrazioni all’urgenza di istituire, oltre agli strumenti del controllo di gestione, i servizi di controllo strategico (richiamando l’attenzione sul fatto che essi assolvono ad una funzione decisiva nel fornire “indicazioni per migliorare la funzionalità dell’azione amministrativa ed assicurare coerenza e coerenza al processo di programmazione e controllo”) e, entro il primo semestre del 2002, quanto meno il sistema di valutazione della dirigenza “apicale” (segretari generali, capi-dipartimento, direttori delle agenzie, dirigenti preposti a strutture dirigenziali generali)³³. Gli esiti di tale raccomandazione non sono noti, ma il successivo rapporto del menzionato Comitato tecnico-scientifico (2003) rileva una generale insufficienza nell’organizzazione e nell’attività di tutti i controlli interni, benché riscontrando taluni miglioramenti rispetto al passato³⁴.

Così, quanto al controllo di gestione, il rapporto denuncia una situazione di complessiva arretratezza e di sostanziale inattuazione delle prescrizioni normative, aggravata dall’inadeguatezza numerica del personale addetto (ad eccezione che nel Ministero

4; da ultimo, Sez. contr. Stato (gestione), 7 maggio 2003, n. 15.

³⁰ *I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto*, cit., cap. I, par. 4.

³¹ Sez. contr. Stato (gestione), n. 15/2003, cit.

³² *I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto*, cit., cap. II, par. 2.

³³ Direttiva 15 novembre 2001, in G.U., serie gen., 22 gennaio 2002, n. 18.

³⁴ Presidenza del Consiglio dei ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei*

dell'economia e delle finanze) e dal diffuso disorientamento dello stesso personale, che non sempre ha le competenze per affrontare l'esperienza e non gode di un'adeguata legittimazione da parte degli organi di vertice³⁵. I contenuti del controllo, poi, si risolvono quasi esclusivamente nel monitoraggio della spesa e si esauriscono, perciò, in una dimensione essenzialmente finanziaria. Solo in alcuni casi il monitoraggio si estende all'avanzamento dei progetti indicati nella direttiva del ministro e altrettanto sporadicamente si riscontrano forme di rendicontazione interna, utili al bilanciamento ed al riassetto delle risorse, in una "logica di correlazione risorse-obiettivi-risultati che, seppure in forme non ancora particolarmente complesse e sofisticate, individua un potenziale percorso virtuoso verso il controllo direzionale"³⁶.

Situazione non più avanzata è quella del controllo strategico, a proposito del quale il rapporto richiama le amministrazioni ad attuare correttamente i presupposti del suo funzionamento: in primo luogo, l'impostazione del "processo di programmazione", mediante il quale, da una parte, il vertice politico definisce gli obiettivi strategici, i programmi e le priorità dell'azione amministrativa e, dall'altra, i dirigenti identificano i percorsi operativi per il raggiungimento degli obiettivi e dei risultati che essi sono impegnati a conseguire, tenuto conto delle risorse (umane, finanziarie, tecnologiche) disponibili; in secondo luogo, l'efficienza del servizio di controllo interno (SECIN), che costituisce lo *staff* tecnico a disposizione del ministro per attivare e presidiare il processo di programmazione; in terzo luogo, la professionalità delle risorse umane impegnate nel processo di programmazione e, in particolare, nei SECIN, fra i cui addetti tuttora prevale una formazione di tipo giuridico-amministrativo, mentre del tutto marginali sono le professionalità economico-organizzative³⁷. In mancanza di tali presupposti, le amministrazioni – osserva il rapporto – finiscono per considerare il processo di programmazione "come un mero adempimento formale, destinato a tradursi in un semplice spreco di risorse"³⁸; donde una qualità "decisamente bassa" della stessa programmazione, con ovvi riflessi sulla coerenza delle direttive rispetto alle finalità cui esse dovrebbero assolvere.

ministeri. Stato e prospettive. Secondo rapporto, Roma, 2003, par. 6,7.

³⁵ Presidenza del Consiglio dei ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri*, cit., par. 5.

³⁶ Presidenza del Consiglio dei ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri*, cit., par. 5.

³⁷ Osserva peraltro il rapporto che, rispetto a questa situazione generale, la composizione dei Se.c.in. è stata, in alcuni ministeri (in particolare, in quelli della difesa, del lavoro e delle politiche sociali, della giustizia, della salute) recentemente modificata.

³⁸ Presidenza del Consiglio dei ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri*, cit., par. 6.1.

Da ultimo, la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 8 novembre 2002³⁹, preso atto delle criticità emerse in sede di applicazione della precedente direttiva 15 novembre 2001, ha definito ulteriori indirizzi di armonizzazione dei processi di programmazione strategica e proseguito nell'azione di orientamento a migliorare la qualità delle direttive dei ministri in termini di coerenza interna ed esterna, di chiarezza espositiva, di loro concreta applicabilità.

La direttiva individua analiticamente e definisce le singole fasi del procedimento per la predisposizione omogenea delle direttive ministeriali, quale risultato del confronto tra vertice politico e vertice amministrativo. La sequenza procedimentale è così articolata: formulazione, da parte dei ministri, delle priorità politiche, individuate sulla base dei documenti di programmazione (fase discendente); proposta, formulata dai titolari dei Centri di responsabilità amministrativa, degli obiettivi strategici (articolati in obiettivi operativi da tradurre in programmi di azione), previa verifica delle risorse umane finanziarie e materiali (fase ascendente); consolidamento degli obiettivi attraverso l'emanazione della direttiva.

La direttiva indica altresì la necessità di proseguire ed intensificare le linee di azione finalizzate a realizzare le politiche intersettoriali concernenti la semplificazione amministrativa, l'informatizzazione delle amministrazioni, la razionalizzazione della spesa e il miglioramento della qualità dei servizi.

Delinea, inoltre, i compiti del SECIN nell'ambito del processo di programmazione, aggiungendo che "le amministrazioni devono dotarsi di efficaci sistemi di valutazione dei dirigenti (...), nonché dei sistemi di controllo, base propedeutica indispensabile per la corretta e puntuale valutazione".

Individua infine le caratteristiche qualitative – coerenza interna e coerenza esterna - delle Direttive ministeriali, richiamando l'attenzione delle amministrazioni sull'esigenza di incentivare le attività formative della dirigenza in materia di programmazione e di dotare i Servizi di controllo interno di professionalità gestionali e organizzative.

Quanto, infine, alla valutazione dei dirigenti, la direttiva richiama nuovamente la necessità di introdurre – sia pure in via sperimentale – efficienti sistemi di valutazione dei dirigenti, con obbligo per ogni amministrazione di presentare al Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 dicembre 2003, una dettagliata relazione sull'esperienza maturata.

A sua volta, il Comitato tecnico-scientifico si riserva di adottare iniziative per sostenere le amministrazioni nella fase di avvio dei sistemi di valutazione.

³⁹ "Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003", in G.U., serie gen., 3 gennaio 2003, n. 2.

4.2 Sempre secondo il menzionato rapporto, la dotazione di personale dei SECIN è, al 2002, di 230 persone (di cui 35 negli organi di direzione, e le altre – fra cui 4 consulenti esterni – nelle strutture di supporto), con un costo stimato di circa dieci milioni di euro l'anno (esclusi il costo del tempo impiegato dalle strutture di *line* per corrispondere con i SECIN ed i costi delle risorse strumentali).

4.3 Nelle amministrazioni dello Stato, le attività di controllo strategico e di valutazione dei dirigenti dovrebbero culminare, annualmente, in una relazione – ad opera di ciascun servizio di controllo interno – “sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni” (art. 6, comma 3, d.lgs. n. 286/1999); ma si tratta di un adempimento che è, ad oggi, quiescente.

Inoltre, i servizi potrebbero svolgere, di propria iniziativa o su richiesta del ministro, analisi su politiche e programmi specifici dell'amministrazione e fornire indicazioni e proposte sulla sistematica generale dei controlli interni nell'amministrazione; anche tale compito attende di essere esercitato.

4.4 Una componente di primaria importanza per la riforma dei ministeri è stata costituita, nella legislazione del periodo in esame, dall'introduzione di una riforma della dirigenza improntata alla regola della distinzione fra “politica” e “amministrazione” (d.lgs. n. 80/1998), con l'instaurazione di un vincolo fra il vertice politico e l'alta dirigenza che, senza contraddire al principio di imparzialità dell'amministrazione e di autonomia dei dirigenti, imponeva a questi di rispondere ai ministri circa la realizzazione dei programmi e degli obiettivi loro assegnati; il tutto, con le garanzie derivanti da un sistema di valutazione imperniato sulla verifica dei risultati conseguiti e sull'accertamento dell'eventuale “responsabilità dirigenziale” per mancato raggiungimento degli obiettivi e/o per inosservanza delle direttive impartite dai ministri (art. 21 d.lgs. n. 29/1993, nel testo modificato dal d.lgs. n. 80/1998).

In questo quadro, la temporaneità degli incarichi (minimo due, massimo sette anni) era funzionale alla verifica dei risultati conseguiti, in vista della conferma o della revoca dei dirigenti. Ma tali verifiche sono mancate, onde è venuto meno un elemento cardine di quella “cultura del risultato” che costituiva il motivo portante dell'intera riforma della dirigenza.

Si deve aggiungere che la legge del 2002, avendo eliminato il termine minimo (due anni) di durata degli incarichi, ha accentuato il carattere fiduciario delle nomine, senza accompagnarlo con la valutazione oggettiva dell'attività svolta dai dirigenti; il che rischia di compromettere la essenziale distinzione fra responsabilità di indirizzo politico-amministrativo e responsabilità di

gestione, cui è rimessa dal legislatore la tutela dell'imparzialità dell'amministrazione.

Sulla nuova disciplina della dirigenza statale (legge n. 145/2002) ci si sofferma nel capitolo sul "Personale".

Quanto ai suoi effetti sul piano dell'organizzazione amministrativa, mette conto richiamare, in questa sede, come la cessazione automatica dei più elevati incarichi dirigenziali alla data di entrata in vigore della legge abbia determinato un consistente ricambio negli uffici di vertice delle amministrazioni, con la nomina di 126 nuovi titolari di uffici dirigenziali generali (equivalenti ad oltre il 35% degli incarichi dirigenziali generali complessivamente conferibili) e 29 rimozioni (pari al 7% circa del totale) con assegnazione di un incarico di studio e corresponsione, per un anno, del trattamento economico equivalente a quello in precedenza percepito.

4.5 Resistenze allo snellimento degli apparati ministeriali sono rese evidenti anche dalla problematica operazione di trasferimento del personale statale al sistema delle autonomie, in esito al conferimento di funzioni realizzato alla fine degli anni Novanta.

Nel 1999, la quantificazione ufficiale di circa 23.000 unità di personale statale da destinare a regioni ed enti locali fu recepita nella decisione – assunta con i d.p.c.m. emanati soprattutto nel 2000 e nel 2001 – di trasferire poco meno di 21.000 unità, pari al 7% del personale dei ministeri (al netto del personale del Corpo forestale dello Stato). Tale personale era destinato, per il 36,5%, alle amministrazioni regionali; per il 46% alle province; per il 17,5% ai comuni.

Al marzo 2002, risultavano trasferiti alle regioni o, comunque, interessati da procedure di trasferimento poco più di 11.700 dipendenti statali, pari al 43,5% dei dipendenti da trasferire (il 14,2% del personale destinato alle regioni, l'80,3 di quello destinato alle province, l'8% di quello destinato ai comuni)⁴⁰.

Al 31 gennaio 2003, il personale da trasferire risulta rideterminato in 11.868 unità, delle quali 9.271 (pari al 78,1%) effettivamente assegnato a regioni ed enti locali⁴¹. Rispetto alle 21.000 unità complessivamente coinvolte nel processo di trasferimento, le 11.868 unità di cui si parla costituiscono, peraltro, il 44,1%⁴².

⁴⁰ Cfr. Isae, *Rapporto trimestrale*, Roma, aprile 2002, 108.

⁴¹ Dei 9.271 dipendenti trasferiti, oltre la metà (5.639 unità) appartiene alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro ed alle Agenzie per l'impiego e soltanto 3.632 i dipendenti di altre amministrazioni: Isae, *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, Roma, 2003, 28.

⁴² Isae, *Rapporto annuale*, cit., 26.

Ne discende che, per oltre la metà del personale individuato, non si è dato avvio ad alcuna procedura di trasferimento, prevedendosi, almeno per una quota delle unità interessate, una forma di “compensazione” in termini di risorse finanziarie da trasferire⁴³.

Quanto al personale con qualifica dirigenziale (meno dell’1% del personale complessivamente da assegnare), 27 unità su 67 (40%) sono state assegnate e, di esse, soltanto 26 sono state effettivamente trasferite (alle amministrazioni regionali)⁴⁴.

Si può dire, pertanto, che gli effetti del decentramento amministrativo sull’assetto delle amministrazioni centrali risultano, ad oggi, relativamente modesti, laddove la legge n. 59/1997 aveva indicato – fra i criteri direttivi per l’attuazione del decentramento – il ridimensionamento dell’intera amministrazione per ministeri.

4.6 Le riforme di cui s’è detto hanno dato, dunque, risultati solo in parte coincidenti con quelli attesi.

La riorganizzazione dei ministeri, lungi dall’aver determinato una riduzione degli uffici e delle posizioni dirigenziali, ha prodotto – come osservato già nella Relazione dello scorso anno – un consistente aumento degli uni e delle altre (il fenomeno è particolarmente evidente nei ministeri dei beni e delle attività culturali⁴⁵, dell’ambiente e della tutela del territorio⁴⁶, dell’istruzione dell’università e della ricerca⁴⁷; v. pure i capitoli di questa Relazione dedicati a tali ministeri). “Note preliminari” e “direttive” sono tuttora lontane (con eccezioni) da un livello qualitativo soddisfacente, con la conseguenza che i ministri hanno continuato ad occuparsi di gestione amministrativa. Dei controlli interni sono state ripetutamente rilevate carenze e insufficienze nella gran parte dei ministeri. I dirigenti non hanno ricevuto valutazioni di *performance*, né si registrano casi nei quali le amministrazioni abbiano fatto valere la responsabilità dirigenziale. Gli “uffici di diretta collaborazione”, piuttosto che coadiuvare i ministri nel definire programmi di azione (“politiche pubbliche”) e nell’impartire indirizzi alle amministrazioni (verificandone l’attuazione), si sono sovrapposti, in fatto, alle sue strutture operative, rendendo problematica la distinzione dei ruoli fra “politica” e “amministrazione” sotto il profilo dell’autonomia e della responsabilità dei dirigenti per le loro scelte di gestione.

Si deve aggiungere che diversi ministeri, costituiti mediante fusione con strutture prima appartenenti ad altri ministeri⁴⁸, risultano tutt’oggi, malgrado la loro formale riorganizzazione,

⁴³ Isae, *Rapporto annuale*, cit., 26 s.

⁴⁴ Isae, *Rapporto annuale*, cit., 28.

⁴⁵ Cfr. d.p.r. 29 novembre 2000, n. 441.

⁴⁶ Cfr. d.p.r. 3 novembre 1999, n. 549.

⁴⁷ Cfr. d.p.r. 6 novembre 2000, n. 347; d.p.r. 1 dicembre 1999, n. 477.

⁴⁸ Cfr., in particolare, il d.p.r. 26 marzo 2001, n. 175, relativo al Ministero delle attività produttive; il d.p.r. 26 marzo

dalla mera giustapposizione e sommatoria degli apparati preesistenti⁴⁹, mentre alcune agenzie ad essi collegate non sono state – come detto – neppure istituite.

5. L'organizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri dopo la riforma costituzionale del 2001.

5.1 La nuova dislocazione di poteri legislativi e funzioni amministrative realizzata dalla riforma del titolo V (parte seconda) Cost. è destinata ad incidere in profondità anche nell'organizzazione dell'amministrazione statale. Questa, da una parte, non è più legittimata all'esercizio di funzioni ormai interamente devolute al sistema delle autonomie; dall'altra, resta titolare delle funzioni amministrative corrispondenti alle potestà legislative dello Stato nelle materie (indicate, oltre che nell'art. 117, nuovo testo, Cost., nella parte I e negli altri titoli della parte II Cost.) che riflettono interessi generali e indivisibili della Repubblica, nonché in quelle di cui occorra assicurare – secondo il principio di sussidiarietà – l'unitarietà dell'esercizio⁵⁰, ovvero che ineriscono alla difesa dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e all'osservanza degli obblighi internazionali e comunitari.

Si rende necessario, pertanto, provvedere “al ridimensionamento, alla riorganizzazione, alla riconversione e alla riqualificazione di strutture che debbono oramai considerarsi trasformate nei compiti e nelle funzioni”⁵¹, onde il Governo è stato delegato ad esercitare, entro il gennaio 2004, un'ampia delega legislativa per la riforma dell'amministrazione statale, degli enti e organismi pubblici, degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività amministrativa (legge n. 137/2002). E', altresì, avviso del Governo che tale operazione debba essere conclusa in un tempo “ragionevolmente non troppo diluito, al fine di assicurare certezze, efficienza e funzionalità ai soggetti dei rapporti amministrativi” e debba essere accompagnata “dalla definizione e dalla delimitazione – possibilmente concordata

2001, n. 177, relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; il d.p.r. 27 marzo 2001, n. 175, relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio; i d.p.r. 1 dicembre 1999, n. 477 e 6 novembre 2000, n. 347, relativi al provvisorio riordino – rispettivamente – del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e del Ministero della pubblica istruzione. Non risulta a tutt'oggi emanato il regolamento organizzativo del Ministero dell'economia e delle finanze (a parte quelli “transitori” relativi all'ex Ministero del tesoro e all'ex Ministero delle finanze).

⁴⁹ E' significativo, al riguardo, che tutti i ministeri risultanti da operazioni di accorpamento di preesistenti ministeri o di loro parti siano presenti in Internet con “siti” che identificano non la struttura attuale ma quelle preesistenti.

⁵⁰ Cfr. l'art. 6 d.d.l. A.S., XIV legislatura, 1545-B (“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”): “Lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative, da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a province, città metropolitane, regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'*unitarietà di esercizio*, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, ecc.”.

⁵¹ Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione al Parlamento sullo stato*

– delle competenze specifiche statali e regionali nelle materie classificate a legislazione concorrente; ciò, in quanto “anche da tali determinazioni conseguiranno le decisioni circa le strutture organizzative-funzionali degli apparati ministeriali, e comunque a carattere statale, a livello centrale e periferico”⁵².

5.2 La legge n. 137/2002 ha ricevuto una prima applicazione per effetto del d.lgs. 6 dicembre 2002, n. 287, che ha, da una parte, modificato l’organizzazione dei ministeri fissata dal d.lgs. n. 300/1999 secondo il modello alternativo “per dipartimenti” e “per direzioni generali”; dall’altra, ha riordinato le funzioni e l’organizzazione del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio (peraltro non investito dalla riforma del titolo V Cost.), onde scontare la costituzione dell’Agenzia per la protezione dell’ambiente e per i servizi tecnici-APAT⁵³.

Quanto al primo aspetto, viene stabilito che la figura del segretario generale – fermi restando i compiti in precedenza stabiliti⁵⁴ – può essere istituita solo nei ministeri in cui le strutture di primo livello siano costituite da direzioni generali. In realtà, anche la disposizione modificata prevedeva che tali ministeri fossero muniti di segretario generale; ma, ora, tale necessità è abolita, rimettendosi al Governo – in sede di regolamenti organizzativi – la valutazione dell’opportunità di istituire o meno la figura del segretario.

E’ stato, di conseguenza, introdotto un nuovo modello di organizzazione dei ministeri, che lo avvicina – in ultima analisi – al modello “per dipartimenti” e che non trova giustificazione diversa da quella di consentire la diretta dipendenza dei direttori generali dal ministro, cui spetteranno, pertanto, i compiti di coordinamento e vigilanza altrimenti propri del segretario generale.

Al di là di questi aspetti, la parte più impegnativa della delega legislativa è quella che riguarda – come accennato – la “traduzione” sul versante organizzativo delle modifiche ordinamentali recate dal nuovo titolo V (parte seconda) Cost.

della pubblica amministrazione nel 2000 e nel 2001, Roma, 2003, cap. I, par. 1.2.

⁵² Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione al Parlamento*, cit., *ibidem*.

⁵³ Sulla quale v., da ultimo, il d.p.r. 8 agosto 2002, n. 207.

⁵⁴ A norma dell’art. 6, comma 2, d.lgs. n. 300/1999, il segretario generale, che opera sulle dipendenze del ministro, “assicura il coordinamento dell’azione amministrativa, provvede all’istruttoria per l’elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza del ministro, coordina gli uffici e le attività del ministero, vigila sulla loro efficienza e rendimento e ne riferisce periodicamente al ministro”.

6. L'organizzazione amministrativa nelle leggi finanziarie 2002 e 2003.

Disposizioni a contenuto organizzativo, specificamente finalizzate alla razionalizzazione ed al contenimento della spesa, sono contenute nelle leggi finanziarie 2002 e 2003.

La prima si propone – fra l'altro – di limitare i finanziamenti statali agli enti pubblici (in misura crescente dal 2002 al 2004: 2 per cento, 4%, 6%), di ridurre – in prospettiva – il numero di questi enti e di razionalizzare, sempre a fini di contenimento della spesa, l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Lo sfoltimento degli enti pubblici avverrà mediante l'accorpamento (o il riaccorpamento) di enti con amministrazioni statali, la fusione tra enti che svolgono attività analoghe o complementari, la privatizzazione di altri enti mediante trasformazione in società per azioni o in fondazioni private, la soppressione e messa in liquidazione di enti inutili. E' previsto che un "regolamento delegificante" (*ex art. 17, comma 2, legge n. 400/1988*) individui gli enti da fondere, trasformare o sopprimere, secondo tre criteri direttivi: la riduzione della spesa di funzionamento delle amministrazioni, l'incremento della loro efficienza, il miglioramento dei servizi al pubblico. Si tratta, peraltro, di operazione ormai ricompresa in quella di riordino degli enti pubblici nazionali, di cui alla delega legislativa per la riforma dell'organizzazione del Governo (*legge n. 137/2002*).

La privatizzazione degli enti è subordinata alla "verifica che i servizi siano più proficuamente erogabili al di fuori del settore pubblico" e, cioè, a minori costi di produzione dei servizi, con conseguente riduzione dell'onere a carico degli utenti⁵⁵.

Il contenimento della spesa nell'acquisto di beni e servizi è oggetto di entrambe le leggi finanziarie, con misure che mirano soprattutto a favorire l'adesione delle amministrazioni non statali alle convenzioni stipulate con operatori privati dalla CONSIP S.p.A. (società a totale partecipazione del Tesoro) e fondate su ordini "aperti" all'accettazione di tutte le amministrazioni interessate.

Alla stessa finalità di controllo della spesa è intesa la serie di prescrizioni, contenute nella legge finanziaria 2003, che riducono fortemente la possibilità di ricorso alla trattativa privata, affidando alla Corte un compito di monitoraggio dei contratti così conclusi (si v., in questo

⁵⁵ Numerosi, peraltro, gli enti e gli altri organismi sottratti all'operazione di sfoltimento. Si tratta delle amministrazioni alle quali sono affidati "compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale"; degli enti che gestiscono la previdenza sociale "a livello di primario interesse nazionale"; di quelli che sono "essenziali per le esigenze della difesa o la cui natura pubblica è garanzia per la sicurezza"; di quelli che "svolgono funzioni di prevenzione e vigilanza per la salute pubblica". Un'altra esclusione riguarda gli enti della Difesa, peraltro già riordinati in attuazione di norme inizialmente contenute nella l. 537/1993 e, poi, nel d.lgs. n. 300/1999.

Esclusi dall'operazione di sfoltimento debbono ritenersi, altresì, gli enti che, per il campo di materia nel quale operano, sono transitati, dopo la l. cost. n. 3/2001 ("Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"), nell'orbita della potestà legislativa regionale, e gli enti che, operando nelle materie di legislazione concorrente, sono

volume, il capitolo dedicato all' "Attività contrattuale").

Infine, le amministrazioni statali sono chiamate ad attuare un ampio programma di esternalizzazioni (peraltro da definire), onde "realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale". A questo scopo, esse potranno, anche in deroga ad ogni altra disposizione vigente, acquistare sul libero mercato servizi oggi prodotti al loro interno, costituire soggetti di diritto privato cui affidare questi servizi, attribuire il loro svolgimento con gara pubblica a soggetti di diritto privato già esistenti o, infine, aderire alle convenzioni e contratti-quadro stipulati dalla CONSIP S.p.A.⁵⁶. Inoltre, saranno legittimate ad introdurre forme di autofinanziamento, mediante cessione (vendita) dei servizi prodotti (quelli strumentali e quelli finali) o compartecipazione alle spese da parte degli utenti del servizio. L'unica condizione per procedere all'esternalizzazione è data dalla prevedibilità di economie di gestione.

Sarà, comunque, un regolamento a stabilire la tipologia dei servizi suscettibili di esternalizzazione, le modalità per il loro affidamento, i criteri per la loro esecuzione, quelli per la determinazione delle tariffe a carico degli utenti.

La citata legge n. 137/2002 ha prorogato di un anno (al luglio 2003) il termine per l'emanazione sia di tale regolamento, sia di quelli previsti dalla legge finanziaria 2002 per accorpate, sopprimere, mettere in liquidazione o trasformare in S.p.A. o in fondazioni di diritto privato enti pubblici, amministrazioni e agenzie (art. 2).

Non sono chiare, tuttavia, le conseguenze della proroga sulla realizzazione dei risparmi, previsti già per il 2002, connessi all'applicazione delle norme di cui s'è detto.

7. Considerazioni conclusive.

Le amministrazioni dello Stato sono state sottoposte, negli ultimi anni, ad un intenso processo di riforme.

In una prima fase, i ministeri hanno ricevuto il contraccollo – sul piano delle funzioni – del decentramento attuato nel 1998 (soprattutto con il d.lgs. n. 112).

Ha fatto seguito una seconda fase, nella quale sono state definite, dopo un laborioso processo, le risorse umane e finanziarie da trasferire alle regioni e agli enti locali, a corredo

soggetti alla legislazione statale nei soli limiti dei "principi fondamentali" che questa è autorizzata a porre.

⁵⁶ Art. 29, comma, 1, l. fin. 2002. Anticipazioni di tale operazione sono costituite dalla stipula, in base a norme di anni precedenti, di "contratti di *global service*" da parte di alcune amministrazioni (si tratta di contratti misti, il cui oggetto comprende sia prestazioni di lavoro, sia forniture, sia attività varie di servizio). Sul contratto per il "servizio integrato di gestione e manutenzione" del "Palazzo delle finanze" v. Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del Tesoro. Servizio centrale per gli affari generali e la qualità dei processi e dell'organizzazione. Gruppo di monitoraggio e valutazione del contratto, 1°

delle funzioni trasferite. Quindi, sono state ridisegnate le funzioni e le strutture organizzative dei ministeri, anche con una serie di fusioni o accorpamenti di strutture appartenenti a diverse amministrazioni. Il d.lgs. n. 300/1999 ha, pertanto, costituito la prima “legge generale” sull’organizzazione dei ministeri, dando finalmente attuazione all’art. 95, comma 3, Cost.

Fra il 2000 e il 2001, sono state (o avrebbero dovuto essere) ridisegnate le strutture interne dei nuovi ministeri (12, poi 14, rispetto ai 18 precedenti ed ai 22 dei primi anni Novanta), oltre che delle agenzie.

La fase successiva è quella in cui i ministeri hanno ricevuto un ulteriore ridimensionamento in termini di funzioni, ad opera del nuovo titolo V Cost. (l.cost. n. 3/2001), entrato in vigore nel novembre 2001.

A questa fase, ne sta seguendo un’altra, caratterizzata dall’apertura di un nuovo processo di riforma organizzativa, al fine di adeguare l’amministrazione dello Stato all’assetto dello “Stato autonomistico” disegnato dal nuovo titolo V (parte seconda) Cost., ma con la prospettiva di un’ulteriore riforma, determinata dalla proposta di c.d. devoluzione di funzioni statali alle regioni, mediante ulteriori modificazioni al menzionato titolo V.

Il rapido succedersi e l’incalzare degli eventi di riforma (cui si sono aggiunti numerosi interventi “interstiziali” nei diversi settori) hanno fatto sì che le trasformazioni richieste dalle norme siano rimaste, almeno in parte, incompiute e siano, anzi, divenute inattuali per il sopraggiungere di nuove norme.

Come emerge dalla ricognizione effettuata nei capitoli di questa Relazione concernenti i singoli ministeri, solo alcuni di questi hanno adeguato compiutamente la loro organizzazione (e quella delle agenzie collegate) alle linee generali del d.lgs. n. 300/1999, mentre per altri il processo di riordino si è interrotto, o al fine di considerare gli “effetti organizzativi” derivanti dal nuovo titolo V, o per introdurre modificazioni dettate da esigenze che avrebbero potuto trovare accoglimento nell’esercizio della delega legislativa proposta dal Governo nel 2001 (A.C. 1534) ed infine approvata con la l. n. 137/2002.

Tale situazione di complessiva incertezza è, poi, aggravata dall’esistenza di un ingente contenzioso costituzionale fra Stato e regioni circa la delimitazione di confini tra i rispettivi ambiti funzionali in numerosi settori di amministrazione⁵⁷.

Rapporto, Roma, gennaio 2002 (dattiloscritto).

⁵⁷ Per una ricognizione delle questioni pendenti, aggiornata al marzo 2003, si v. Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per gli affari regionali, *Il contenzioso fra lo Stato e le regioni dall’entrata in vigore della riforma costituzionale: giurisprudenza interna e monitoraggio*, Roma, 2003.