

propone di attribuire alla competenza esclusiva delle regioni numerose funzioni amministrative attualmente esercitate dallo Stato.

*1.2* Già nelle relazioni degli scorsi anni, la Corte aveva richiamato l'attenzione sulla necessità che, data l'ampiezza del programma riformatore, la sua concreta attuazione avrebbe richiesto, oltre che un costante monitoraggio, un adeguato supporto a tutte le amministrazioni attraverso le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri (a cominciare dall'organismo di coordinamento dei controlli interni e dagli uffici preposti alla semplificazione legislativa e amministrativa), nonché attraverso la Conferenza unificata Stato-regioni e autonomie locali. Ciò, al fine di segnalare alle amministrazioni le misure necessarie a superare le criticità dei processi di innovazione, nonché di comparare e diffondere dati e informazioni sulle esperienze realizzate nelle diverse amministrazioni. E', ora, da rilevare che tale processo di comunicazione e cooperazione fra amministrazioni ha ricevuto, nel 2000, un significativo impulso attraverso la rete informatica, dove numerosi siti (Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero del tesoro, Formez, ecc.) offrono alle amministrazioni opportunità di vario genere per acquisire informazioni, migliorare la gestione, ridurre costi, semplificare procedure, accrescere la soddisfazione degli utenti.

*1.3* Il processo di riforma amministrativa si svolge attraverso l'esercizio di estesi poteri di normazione delegata al Governo, cui fanno seguito, di norma, atti regolamentari per la disciplina di dettaglio dei diversi oggetti, materie e interventi. Inoltre, nell'impostazione che alla riforma è stata data dalla legge n. 59/1997, le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa non avrebbero dovuto comportare aumenti di spesa a carico del bilancio.

Una siffatta impostazione si è rivelata, tuttavia, alquanto lacunosa, non essendo stati valutati gli effetti di incremento di spesa che ovunque si registrano nel passaggio da organizzazioni amministrative di tipo centralistico ad organizzazioni di tipo pronunciatamente regionalistico o federalistico. Di qui, fra l'altro, l'importanza di controlli efficienti, indipendenti e neutrali, sulla gestione delle risorse che costituiscono la "dotazione" del federalismo costituzionale e amministrativo.

*1.4* Di rilievo, nel corso del 2000, le iniziative che, in ambito parlamentare e governativo, hanno teso a migliorare la qualità della legislazione, a verificare l'impatto socio-organizzativo della nuova normazione, a semplificare e razionalizzare i procedimenti amministrativi, a delegificare e – ove possibile – a deregolamentare interi settori e materie.

## **2. L'organizzazione dei ministeri dopo il “conferimento” di funzioni a regioni ed enti locali.**

*2.1* L'assetto organizzativo dei ministeri è sensibilmente mutato dopo il “conferimento” di funzioni al sistema delle autonomie, operato con una serie di decreti legislativi emanati nel 1997-98 in base alla delega conferita al Governo dalla legge n. 59/1997 (art. 11)<sup>8</sup>. Il conferimento è stato seguito, infatti, per un verso, da una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (come previsto dall'art. 7 legge n. 59/1997<sup>9</sup>) mediante i quali sono stati individuati i beni e le risorse umane, strumentali, organizzative e finanziarie da trasferire a regioni ed enti locali in corrispondenza delle funzioni loro “conferite”; per altro verso, dai regolamenti necessari a fissare l'organizzazione dei ministeri secondo le linee generali stabilite dal d.lgs. n. 300/1999<sup>10</sup> e sulla base delle residue funzioni ad essi spettanti dopo l'operazione di conferimento.

I d.p.c.m. emanati nel 2000 e nel 2001 hanno determinato – quanto al personale – il passaggio alle regioni ed agli enti locali di circa 23.000 dipendenti statali e – quanto alle risorse finanziarie – di circa 17.000 mld a regime (escluse, ad oggi, le spese di personale<sup>11</sup>) e circa 16.000 mld *una tantum*.

<sup>8</sup> Oltre al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (seguito dalle disposizioni correttive del d.lgs. 27 luglio 1999, n. 279, e 29 ottobre 1999, n. 443), il d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 (sul trasporto pubblico locale), il d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 (in materia di collocamento e mercato del lavoro), il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 (in materia di commercio), il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123 (sulla razionalizzazione del sostegno pubblico alle imprese), il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 143 (in materia di commercio con l'estero).

<sup>9</sup> L'*iter* proceduralale delineato dalla norma per l'emissione dei d.p.c.m. risponde all'esigenza di garantire la partecipazione di tutte le istanze potenzialmente interessate al processo di elaborazione dei provvedimenti. Essa prevede che, su iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i ministri interessati ed il Ministro del tesoro, siano elaborati schemi di decreto sui quali devono essere acquisiti i pareri della Commissione bicamerale per l'attuazione della riforma amministrativa e della Conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali; sugli schemi di provvedimento devono, infine, essere sentiti gli organismi rappresentativi degli enti locali funzionali (Unioncamere) e le organizzazioni sindacali.

<sup>10</sup> Sul quale v. ampiamente, nella relazione dello scorso anno, il capitolo dedicato all'organizzazione.

<sup>11</sup> L'esclusione non riguarda i d.p.c.m. in materia di mercato del lavoro, trasporto pubblico locale, viabilità, polizia amministrativa, uffici metrici.

Al riguardo, mette conto rilevare come, malgrado l'ampiezza del conferimento di funzioni statali a regioni ed enti locali, il personale dei ministeri complessivamente trasferito sia soltanto l'8,2% di quello in servizio nel 1998<sup>12</sup>. Né più cospicue appaiono le risorse finanziarie trasferite, che sono destinate, peraltro, ad essere assorbite nel nuovo sistema di finanziamento del “federalismo fiscale” introdotto dal d.lgs. n. 56/2000<sup>13</sup> e che sono state sensibilmente incrementate dalla legge finanziaria 2001 (art. 52) sia con previsione di ulteriori trasferimenti dal bilancio dello Stato, sia con l’attribuzione alle regioni di tutti i proventi derivanti dall’utilizzazione del demanio idrico, sia con l’istituzione di uno specifico fondo annuo (65 mld nel 2001) “da utilizzare in caso di effettive sopravvenienti esigenze valutate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri” (art. 52, comma 8).

E’ noto, peraltro, che le riforme amministrative, tanto più se orientate alla moltiplicazione e al potenziamento delle autonomie (e, perciò, dei centri autonomi di spesa), riducono le economie di scala e determinano, di conseguenza, incrementi di costi per la gestione amministrativa ai diversi livelli di governo. Di qui, il richiamo della Corte, formulato già nella relazione dello scorso anno, a non sottovalutare gli effetti di spesa della normazione delegata e regolamentare, con riguardo, soprattutto, alla nuova allocazione delle funzioni amministrative ed al riordino delle strutture.

Tale richiamo è, oggi, tanto più attuale in quanto il riparto “a legislazione vigente” delle risorse finanziarie e umane fra Stato e regioni-enti locali ha portato in evidenza l’insufficienza delle risorse disponibili nel bilancio dello Stato per lo svolgimento, da parte del sistema regionale-locale, delle funzioni ad esso conferite; donde – come detto – il cospicuo incremento di fondi disposto dalla legge finanziaria 2001 per l’attuazione del “federalismo amministrativo”. Tale circostanza, oltre ad evidenziare la pregressa mancanza di analisi accurate sull’impatto finanziario della riforma, induce la Corte a richiamare nuovamente l’attenzione del Parlamento sulla utilità – già in passato più volte rappresentata – di introdurre nell’art. 11-ter della legge n. 468/1978 la previsione che la Corte riferisca al Parlamento, oltre che sulla quantificazione degli oneri e sulla

---

<sup>12</sup> Secondo l’ultimo “Conto annuale” disponibile, i dipendenti dei ministeri in servizio nel 1998 ammontavano a 276.683 unità.

<sup>13</sup> Su tale sistema v., in questa relazione, il capitolo dedicato agli andamenti e tendenze generali della finanza pubblica.

copertura finanziaria delle leggi di spesa, sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi (che avviano la produzione regolamentare e quella di ulteriore dettaglio) e le norme di copertura recate dalle leggi di delegazione<sup>14</sup>.

2.2 Con riguardo alla sufficienza delle risorse necessarie ad assicurare la funzionalità delle strutture regionali e locali deputate allo svolgimento dei compiti conferiti dallo Stato, mette anche conto segnalare come la legge finanziaria 2001 (art. 52, comma 1) abbia consentito alle regioni e agli enti locali di avvalersi, “senza oneri aggiuntivi”, “delle strutture delle amministrazioni o degli enti titolari delle funzioni e dei compiti prima del loro conferimento e comunque solo eccezionalmente e per non più di un anno”.

Si è realizzata, in tal modo, una forma di “avvalimento” di uffici statali ad opera di regioni ed enti locali, con persistenza del relativo onere a carico dell’amministrazione dello Stato. Le perplessità che suscita tale modalità organizzativa, pur transitoria, di compiti regionali-locali si riportano non tanto alle previsioni normative che la consentono (benché limitatamente al 2001 e, cioè, per il primo anno successivo all’entrata a regime dell’operazione di “conferimento”), quanto alla mancata predisposizione delle misure indispensabili ad assicurare che, a decorrere dal 2002, le regioni e gli enti locali assumano interamente l’onere organizzativo e finanziario per l’esercizio delle funzioni loro conferite.

2.3 Più in generale, il principio di “finanziamento integrale” delle funzioni attribuite al sistema delle autonomie, predicato dalla legge n. 59/1997, non può prescindere da controlli sull’economica ed efficiente gestione dei poteri di entrata e di spesa, a garanzia sia dei contribuenti, sia delle regioni (e, naturalmente, dello Stato) che sosterranno gli oneri per il finanziamento del “fondo perequativo” di cui al d.lgs. n. 56/2000; tanto più che, nella prospettiva aperta dalla legge costituzionale approvata l’8 marzo 2001, lo Stato non assumerà alcuna garanzia per l’indebitamento contratto da regioni ed enti

---

<sup>14</sup> V. pure, al riguardo, il capitolo di questa relazione dedicato alla legislazione di spesa ed ai mezzi di copertura. Vero è che l’art. 16 l. n. 400/1988 rimette ai presidenti delle Camere di richiedere alla Corte le sue valutazioni “in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero ... dalla emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere”; ma si tratta di norma quiescente, poiché la facoltà ivi prevista non è mai stata esercitata dai presidenti delle Camere.

locali. In questa prospettiva, la Corte ritiene di dover assolvere, anche attraverso le sue Sezioni regionali, un ruolo di costante osservazione e verifica sulla gestione delle amministrazioni regionali, al fine di assicurare l'economico ed efficace impiego delle risorse finanziarie che costituiscono la "dotazione" del federalismo fiscale.

**2.4** In parallelo con le operazioni di trasferimento di risorse e personale, sono stati emanati regolamenti organizzativi per tutti i ministeri le cui funzioni hanno formato oggetto di "conferimento" e per quelli che, pur non interessati dal processo di regionalizzazione, erano chiamati a riordinare o a razionalizzare il proprio assetto sulla base del d.lgs. n. 300/1999.

Com'è noto, i regolamenti si fondono su norme della legge n. 59/1997 che hanno "reinterpretato" la riserva relativa di legge per l'organizzazione dei pubblici uffici, contenuta nell'art. 97, comma 1, Cost. Per effetto di tali norme (art. 13 legge n. 59, che ha introdotto il comma 4-bis nell'art. 17 legge n. 400/1988), i principi generali dell'organizzazione restano di competenza della legge (e, in base ad essa, di decreti legislativi delegati: ciò che, appunto, è avvenuto con il d.lgs. n. 300/1999); con regolamenti governativi "delegificanti" vengono, quindi, individuati gli uffici di livello dirigenziale generale ed è definita la consistenza delle piante organiche; infine, con atti (decreti ministeriali) di natura non regolamentare sono stabiliti "i compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali".

Da segnalare, peraltro, che la maggiore flessibilità conferita al disegno degli apparati incontra limiti consistenti con riguardo alla competenza dei dirigenti generali (capi dipartimento, direttori generali) circa l'organizzazione delle strutture cui essi sono preposti. È infatti stabilito – come detto – che gli uffici dei dipartimenti e delle direzioni generali siano ordinati non dai rispettivi dirigenti generali, ma dal ministro (sia pure con atto non regolamentare), malgrado ai primi sia riconosciuto il potere di assumere, "con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro" (art. 4, comma 2, d.lgs. n. 29/1993, nel testo risultante dal d.lgs. n. 80/1998), tutte le determinazioni inerenti all'organizzazione dei loro uffici e del loro personale.

La necessità di eliminare tale incongruenza induce la Corte a suggerire una modifica normativa, nel senso di attribuire ai capi dei dipartimenti o delle direzioni

generali – naturalmente nell’ambito delle direttive che i ministri hanno il potere-dovere di impartire ai loro dirigenti – il compito di organizzare gli uffici che da essi dipendono e dei cui risultati essi rispondono ai ministri, poiché questi dovrebbero restare – secondo il “principio di distinzione” fra indirizzo politico e gestione amministrativa – del tutto estranei alle decisioni organizzative dei dirigenti cui vengono affidati i poteri e le responsabilità per il conseguimento di determinati obiettivi e risultati. Il che implica, naturalmente, la verifica – attraverso i controlli interni e quelli esterni – della congruenza fra l’organizzazione predisposta e gli obiettivi da perseguire. In linea con tale impostazione, la Corte ha ritenuto che spetta non ai ministri, ma ai dirigenti di prima fascia il potere di nominare i dirigenti di seconda fascia da assegnare ad uffici dipendenti dai titolari degli uffici dirigenziali generali<sup>15</sup>.

Coerentemente con la menzionata distribuzione di competenze tra fonti normative nell’organizzazione degli apparati statali, il d.lgs. n. 300/1999 si è limitato ad individuare le attribuzioni delle “strutture di primo livello” dei ministeri, corrispondenti alle “aree funzionali” (insiemi o complessi di funzioni caratterizzati per la loro inerenza ai grandi obiettivi o missioni che l’amministrazione è chiamata a perseguire) in cui lo stesso d.lgs. n. 300 articola le competenze di ciascun ministero.

Le aree funzionali sono (a parte quelle delle agenzie) 74, distribuite – come detto – fra dodici ministeri<sup>16</sup> (in luogo dei 18 attuali), che vengono istituiti “a decorrere dalla data del decreto di nomina del primo governo” della XIV legislatura (art. 55, comma 1)<sup>17</sup>. Il d.lgs. n. 300 individua, inoltre, 34 dipartimenti, 40 direzioni generali (a parte quelle che saranno costituite all’interno dei dipartimenti) e 13 agenzie<sup>18</sup>. Queste sono

<sup>15</sup> Sez. contr. Stato 28 novembre 2000, n. 108.

<sup>16</sup> Si ricorda che, nel 1993, le direzioni generali, le quali costituivano, fatta eccezione per il Ministero delle finanze, le strutture di primo livello dei ministeri, erano circa 200, distribuite fra 20 ministeri, cui si aggiungevano i dipartimenti “a struttura ministeriale” della Presidenza del Consiglio dei ministri.

<sup>17</sup> Al fine di mantenere costantemente aggiornato il rapporto fra assetto delle strutture e funzioni-obiettivo, l’organizzazione dei ministeri sarà soggetta a revisione periodica, almeno biennale (art. 4, comma 5, d.lgs. n. 300).

<sup>18</sup> Sono: 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 sono, peraltro, disciplinate dal d.lgs. n. 300/1999, bensì, rispettivamente, dal d.lgs. n. 115/1998 e dal d.lgs. n. 303/1999).

Gli atti organizzativi delle agenzie ad oggi noti riguardano: le modalità di avvio delle agenzie fiscali (d.m. finanze 28 dicembre 2000, in G.U., serie gen., 12 gennaio 2001, n. 9); il regolamento di organizzazione dell’Agenzia delle entrate (del. Agenzia 30 novembre 2000, in G.U., serie gen., 13 febbraio 2001, n. 36); lo statuto ed i regolamenti di amministrazione e contabilità dell’Agenzia del demanio (Supp. ord. n. 137 alla G.U., serie gen., 6 giugno 2001, n.

concepite come strutture tecnico-operative, deputate allo svolgimento di attività specialistiche; sono soggette alla vigilanza e all'indirizzo dei ministri, ma possono operare anche al servizio di interessi regionali e locali, sulla base di accordi o intese fra Stato, regioni ed enti locali.

Da segnalare, peraltro, che il recente d.l. 12 giugno 2001, n. 217, “modificazioni al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, nonché alla legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di organizzazione del Governo”, ha ripristinato il Ministero della sanità ed il Ministero delle comunicazioni – prima confluiti, rispettivamente, nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e nel Ministero delle attività produttive – ed istituito la nuova “Agenzia delle comunicazioni”.

2.5 I regolamenti di organizzazione dei ministeri e delle agenzie vengono esaminati nei capitoli di questa relazione dedicati ai singoli ministeri. Inoltre, la circostanza che molti di essi siano stati emanati nella prima metà del 2001 e siano, quindi, in fase di iniziale applicazione consiglia di rinviarne l’analisi alla prossima relazione, salvo fornire, qui appresso, alcune prime valutazioni d’insieme.

Anzitutto, i regolamenti tracciano assetti organizzativi che sono, spesso, largamente eccedenti quelli attuali, mentre il conferimento a regioni-enti locali di gran parte delle funzioni operative già svolte dai ministeri avrebbe dovuto comportare che questi, concentrandosi sulle funzioni c.d. “indivisibili”, le svolgessero con un’organizzazione assai agile e, comunque, senza ulteriori appesantimenti strutturali rispetto alla situazione precedente.

In secondo luogo, i regolamenti prospettano, in diversi casi, una consistente dilatazione delle strutture di gabinetto, che viene giustificata con le nuove competenze assegnate agli uffici di diretta collaborazione con i ministri e, cioè, delle funzioni di supporto all’attività del ministro soprattutto nell’esercizio dei poteri di indirizzo e controllo sull’amministrazione.

In terzo luogo, i regolamenti non disciplinano, generalmente, l’ordinamento delle strutture di controllo interno mediante le quali i ministeri dovrebbero procedere, in

---

129); l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia industrie difesa (d.P.R. 15 novembre 2000, n. 424); lo statuto dell’Agenzia di protezione civile (d.m. interno 9 maggio 2001, in G.U., serie gen., 19 maggio 2001, n. 115).

attuazione delle prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 286/1999, a monitorare i costi, i rendimenti e i risultati dell'attività amministrativa.

In quarto luogo, molti dei regolamenti di cui si parla hanno ristrutturato i diciotto ministeri che sono esistiti fino alla XIII Legislatura. Si tratta, perciò, di regolamenti che – con riguardo ai ministeri interessati dalla regionalizzazione – hanno definito, ex art. 55, comma 2, d.lgs. n. 300/1999, “ordinamenti transitori” valevoli fino all'esito del generale riordino stabilito dallo stesso d.lgs. n. 300; riordino che è, in effetti, avvenuto con l'emanazione, sul finire della XIII Legislatura, di altri quattro regolamenti<sup>19</sup>, che hanno operato fusioni e trasformazioni di ben otto preesistenti ministeri, in modo da ridurne a dodici il numero complessivo<sup>20</sup>.

All'esito di tale accelerato processo di ristrutturazione, si deve constatare che – salvo analisi più approfondite – gli ordinamenti transitori abbiano condizionato fortemente l'assetto organizzativo dei dodici ministeri, alcuni dei quali, più che rispecchiare l'esigenza di ricomporre funzioni prima distribuite fra più ministeri, risultano dalla mera giustapposizione e sommatoria degli apparati preesistenti.

Infine, la combinazione fra regolamenti per l'organizzazione dei dipartimenti o delle direzioni generali ed atti non regolamentari che individuano, secondo l'art. 13 legge n. 59/1997, le ulteriori ripartizioni organizzative delle amministrazioni ha determinato, non di rado, incrementi talvolta consistenti di posti dirigenziali (e di spesa). Su tale fenomeno, la Corte si era già soffermata, in passato, con riguardo al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, il cui riordino (dopo l'avvenuta fusione dei due precedenti Ministeri del tesoro e del bilancio) portò all'aumento di due posti di dirigente generale di livello B e di sette posti di dirigente generale di livello C (che ammontavano, in realtà, a quindici, considerando il numero dei dirigenti generali precedentemente in soprannumero). Un analogo fenomeno si riscontra, ad un primo esame dei rispettivi atti organizzativi, per i ministeri dei beni e delle attività culturali<sup>21</sup>, dell'ambiente<sup>22</sup>, della pubblica istruzione<sup>23</sup> (v. i capitoli di

<sup>19</sup> Sono: il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 175, relativo al Ministero delle attività produttive; il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176, relativo al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali; il d.P.R. 26 marzo 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.

<sup>20</sup> In vista dell'emanazione di tali ultimi regolamenti, il d.p.c.m. 10 aprile 2001 ha redistribuito (con decorrenza 1 giugno 2001) una serie di funzioni e uffici fra i ministeri preesistenti, in funzione degli accorpamenti poi realizzati.

<sup>21</sup> Cfr. d.P.R. 29 novembre 2000, n. 441.

questa relazione dedicati a tali ministeri).

Da segnalare, per contro, il consistente ridimensionamento del Ministero della difesa, attraverso un programma di progressiva riduzione del personale (e della spesa) avviato dalla legge n. 549/1995 e completata, fra il 1996 ed il 1998, con una serie di decreti legislativi e di decreti ministeriali di riorganizzazione delle strutture ministeriali<sup>24</sup>.

2.6 Il d.lgs. n. 300/99 ha previsto che gli Uffici territoriali del governo (Utg) assumano le competenze delle residue amministrazioni periferiche dello Stato, peraltro con numerose eccezioni. Così, sono escluse dalla confluenza negli Utg le strutture territoriali delle agenzie (che erediteranno la gran parte degli attuali uffici periferici dei ministeri).

Inoltre, manterranno i loro apparati periferici, oltre ai ministeri d'ordine diversi dal Ministero dell'interno (difesa, giustizia), alcuni fra gli altri maggiori ministeri (tesoro e finanze, istruzione, beni e attività culturali).

Ancora, l'amministrazione periferica di alcuni ministeri è stata, in alcuni casi, rafforzata, ad esempio con la creazione di 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.

Ciò non costituisce, di per sé, un motivo di censura, stante l'esigenza che le amministrazioni statali con competenze nei territori regionali siano in questi presenti con strutture idonee ad interloquire con le amministrazioni regionali e locali. E', comunque, essenziale che, nella logica organizzativa della legge n. 59/1997, l'apparato periferico dell'amministrazione statale sia costruito in maniera tale da concentrare, in organi regionali, le competenze prima distribuite a livello provinciale (o subprovinciale), così da evitare l'aggiunzione delle nuove articolazioni regionali a quelle – che spesso permangono – di livello subregionale.

---

<sup>22</sup> Cfr. d.P.R. 3 novembre 1999, n. 549.

<sup>23</sup> Cfr. d.P.R. 6 novembre 2000, n. 347.

<sup>24</sup> Cfr., al riguardo, nelle relazioni della Corte per gli esercizi finanziari dal 1996 al 1999, i capitoli dedicati al Ministero della difesa.

2.7 Resta da riferire che, in sede di controllo del regolamento di organizzazione del Ministero delle politiche agricole, istituito dal d.lgs. n. 143/1997, la Corte ha sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune norme dello stesso d.lgs. n. 143, avendo ritenuto che tale decreto attribuisce al Ministero una serie di competenze che risultano, invece, interamente devolute alle regioni, in attuazione dell'art. 117 Cost.<sup>25</sup>. La Corte costituzionale ha, tuttavia, restituito gli atti alla Corte dei conti, essendo entrato nel frattempo in vigore il d.lgs. n. 300/1999, recante la nuova organizzazione dei ministeri. La questione è stata, quindi, riproposta dalla Sezione controllo Stato, con riferimento alle disposizioni del d.lgs. n. 300 concernenti il “nuovo” Ministero delle politiche agricole e forestali<sup>26</sup>.

Le misure di riordino organizzativo della Presidenza del Consiglio, in attuazione del d.lgs. n. 303/1999, sono esaminate nel pertinente capitolo di questa relazione.

2.8 In vista della riduzione del numero dei ministeri e per soddisfare a naturali esigenze di coordinamento relativamente ad apparati di particolari dimensioni e complessità, la legge 26 marzo 2001, n. 81 (“norme in materia di disciplina dell’attività di Governo”) ha istituito – come accennato – 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”. In tal caso, la delega, conferita dal ministro competente (che conserva la responsabilità politica del dicastero e i poteri di indirizzo ex art. 95 Cost.), è approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio. Per riferire al Consiglio dei ministri su argomenti e questioni attinenti alla materia delegata, i vice ministri possono essere invitati a partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri, senza diritto di voto.

E’ stato, in tal modo, completato il quadro della nuova “organizzazione del Governo”, risultante dalla riforma dei ministeri (d.lgs. n. 300/1999, con i successivi regolamenti organizzativi) e da quella della Presidenza del Consiglio (d.lgs. n. 303/1999, con i successivi atti organizzativi), che ha preso avvio con l’inizio della

---

<sup>25</sup> Sez. contr. Stato, ord. 10 giugno 1999 (G.U., prima serie spec., 15 settembre 1999, n. 37).

<sup>26</sup> Sez. contr. Stato, ord. 7 settembre 2000 (G.U., prima serie spec., 8 novembre 2000, n. 46).

#### XIV Legislatura.

Né i d.lgs. n. 300/1999 e 303/1999, né la legge n. 81/2001 hanno, invece, raccolto l'opportunità (prevista dall'art. 12, comma 2, lett. r, legge n. 59/1997) di prevedere, accanto alle strutture incaricate dei "compiti permanenti", articolazioni organizzative deputate al perseguimento di "specifici obiettivi e missioni". Manca, perciò, la possibilità di costituire, eventualmente per un tempo definito, strutture *ad hoc* per lo svolgimento di funzioni-obiettivo, emergenti da nuove norme legislative o da esigenze contingenti, la cui realizzazione potrebbe richiedere la "combinazione" di strutture dislocate in apparati ministeriali diversi.

2.9 E' il caso di accennare, poi, ad altri due fattori che sono destinati ad influenzare in maniera determinante l'assetto dei poteri centrali. Il primo è costituito dalla razionalizzazione normativa, che – attraverso la delegificazione e lo snellimento dei procedimenti amministrativi, la valutazione d'impatto della regolazione e la riduzione della complessità della legislazione – dovrebbe determinare, in tutti i settori, modifiche rilevanti in ordine alle regole dei processi decisionali e, perciò, all'organizzazione ed al funzionamento delle amministrazioni, in termini di maggiore razionalità ed efficienza delle strutture. Sono note, al riguardo, le iniziative assunte sia dal Parlamento (con l'introduzione, in particolare, di un parere obbligatorio del Comitato per la legislazione, istituito presso la Camera dei deputati, sui progetti di legge recanti norme di delega o di delegificazione, nonché su tutti i progetti che prevedono il conferimento di poteri normativi a soggetti diversi dal Governo), sia dal Governo (che si è munito di apposito "Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure", con compiti di supporto agli uffici legislativi della Presidenza del consiglio dei ministri e dei ministeri in ordine ai processi di delegificazione, semplificazione e riordino<sup>27</sup>). Nel 1999, il Governo

---

<sup>27</sup> V. ampiamente, in questa relazione, il capitolo dedicato alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Da ultimo, v. la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000 (G.U., serie gen., 23 maggio 2000, n. 118), recante "Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolazione".

L'organico del Nucleo si compone, secondo la l. n. 50/1999, di 25 esperti (scelti tra soggetti dotati di elevata professionalità nei settori della redazione dei testi normativi, dell'analisi economica, della valutazione di impatto delle norme e dell'analisi costi-benefici, del diritto comunitario, del diritto pubblico comparato, della linguistica, delle scienze e tecniche dell'organizzazione, dell'analisi organizzativa, dell'analisi delle politiche pubbliche), assistiti da una segreteria tecnica di 40 addetti. Attualmente, il Nucleo è dotato di 20 esperti e 18 componenti della segreteria tecnica.

predispose anche un “programma di riordino delle norme legislative e regolamentari”<sup>28</sup>, sul quale si è espresso il Parlamento con un apposito atto di indirizzo<sup>29</sup>. Sono state, poi, emanate due leggi annuali di semplificazione (n. 50/1999 e n. 340/2000), che hanno prodotto – unitamente alla legge n. 59/1997 e alla legge n. 191/1998 – la delegificazione di 247 procedimenti, 157 dei quali sono stati semplificati con appositi regolamenti.

Ulteriore esito della semplificazione sarebbe consistito – secondo un documento governativo<sup>30</sup> – nella abrogazione di 460 atti normativi (fra leggi e regolamenti), a fronte di 144 nuovi atti introdotti nell’ordinamento.

Inoltre, la legge n. 50/1999 ha previsto: una procedura governativa per l’analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR) sull’organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull’attività dei cittadini e delle imprese; la possibilità per il Parlamento di richiedere al Presidente del Consiglio l’elaborazione di studi e indagini sullo stato della legislazione, sugli strumenti di cognizione e sul coordinamento delle fonti normative, sulle tecniche di valutazione degli effetti delle politiche legislative e sull’eventuale seguito legislativo delle sentenze della Corte costituzionale; l’elaborazione, entro il 31 dicembre 2001, di testi unici in numerose materie e di uno specifico testo unico in materia di pubblico impiego<sup>31</sup>.

I testi unici finora approvati sono quattro e riguardano: l’ordinamento degli enti locali (d.P.R. n. 267/2000), la documentazione amministrativa (d.P.R. n. 445/2000), il pubblico impiego (d.lgs. n. 165/2001), le misure di sostegno alla maternità e alla paternità (d.lgs. n. 151/2000); ad essi si aggiungono i testi unici sull’immigrazione (d.lgs. n. 286/1998) e sui beni culturali (d.lgs. n. 490/1999), nonché il testo unico delle direttive per la concessione e l’erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse (d.m. industria, commercio e artigianato 3 luglio 2000<sup>32</sup>). Sono in preparazione i testi unici concernenti le espropriazioni per causa di pubblica utilità, l’ordinamento universitario, la circolazione e il soggiorno in Italia dei cittadini

<sup>28</sup> Camera dei deputati, Relazione per l’adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari (6 luglio 1999), in Atti parlamentari, XIII legislatura, doc. XXVII, n. 5.

<sup>29</sup> Camera dei deputati, Commissione speciale per l’esame della relazione del Governo per l’adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, Relazione all’Assemblea (13 ottobre 1999), in Atti parlamentari, XIII legislatura, doc. XXVII, n. 5/A.

<sup>30</sup> Ministro per la funzione pubblica, Relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi (art. 20, comma 1, l. 15 marzo 1997, n. 59), presentata il 24 marzo 2001 (dattiloscritto).

<sup>31</sup> V. pure il capitolo di questa relazione dedicato al personale.

<sup>32</sup> G.U., serie gen., 14 luglio 2000, n. 163.

dell'Unione europea.

Nel corso del 2001, infine, sono state messe a punto una “Guida alla sperimentazione dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR)”<sup>33</sup> e la “Guida alla redazione dei testi normativi”<sup>34</sup>, da valere soprattutto per gli uffici legislativi delle amministrazioni.

Il secondo fattore che appare destinato ad incidere sensibilmente sull’organizzazione delle amministrazioni deriva dalla possibilità di realizzare economie di scala attraverso l’acquisizione per via informatica di informazioni ed esperienze realizzate da altre amministrazioni, nonché mediante strumenti di semplificazione dei procedimenti per l’acquisizione di beni e servizi. Nel rinviare, per ulteriori approfondimenti, al capitolo di questa relazione dedicato all’attività contrattuale, mette conto qui richiamare – per un verso – il piano d’azione sul c.d. *e-government* (approvato dal Consiglio dei ministri il 22 giugno 2000), che si propone di assicurare lo scambio di dati per via telematica fra le amministrazioni, e – per altro verso – il sistema di convenzioni e contratti-quadro impostato dalla Consip S.p.A. (società a totale partecipazione del Ministero del tesoro con compiti di approvvigionamento di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni), che ha superato le 4.000 adesioni e che ha fra i maggiori utilizzatori (74% del totale) le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

### **3. Note preliminari, direttive per l’azione amministrativa e controlli interni: una riconoscizione.**

*3.1* La riforma amministrativa ha uno dei suoi punti di forza nella distinzione dei poteri (e delle responsabilità) del vertice politico, cui spettano compiti di indirizzo, di definizione degli obiettivi e di controllo sui risultati della gestione, dai poteri dei dirigenti, che sono responsabili della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, con relativo esercizio dei compiti negoziali e provvedimentali (artt. 3 e 13-19 d.lgs. n. 29/1993, nuovo testo).

---

<sup>33</sup> Suppl. ord. alla G.U., serie gen., 7 marzo 2001, n. 55.

<sup>34</sup> Suppl. ord. alla G.U., serie gen., 3 maggio 2001, n. 101.

Corollari del principio sono quello per cui le risorse di bilancio debbono essere distribuite, fra le amministrazioni e all'interno di ciascuna di esse, in rapporto agli indirizzi ed agli obiettivi che i diversi centri di responsabilità sono chiamati a realizzare, e quello per cui un efficace sistema di controlli interni è essenziale al fine di verificare l'attuazione, da parte dei dirigenti, degli indirizzi impartiti dai vertici politici ed, eventualmente, per far valere la “responsabilità manageriale” di cui all'art. 21 d.lgs. n. 29/1993. Entrambi i corollari valgono, poi, a garantire la “circolarità” dei processi decisionali e gestionali, dal momento che la “separazione” dei poteri implica ed esige la creazione di efficienti raccordi fra vertici politici e dirigenti, pur nelle distinte responsabilità per gli obiettivi e i risultati che l'amministrazione è impegnata a perseguire nei confronti del Parlamento.

Quanto alla ripartizione delle risorse fra le diverse politiche pubbliche e fra le diverse amministrazioni, la legge n. 94/1997 ha introdotto la distinzione fra bilancio politico (sottoposto all'approvazione parlamentare) e bilancio amministrativo (per la gestione), nell'ambito della quale le “note preliminari” agli stati di previsione dell'entrata e della spesa illustrano gli “obiettivi generali perseguiti dalle politiche pubbliche di settore”<sup>35</sup>, a loro volta articolati per “funzioni-obiettivo” in modo da definire le missioni delle amministrazioni e gli ambiti di responsabilità che, all'interno di ciascuna, competono alle maggiori articolazioni organizzative. Le “note preliminari” costituiscono, altresì, il presupposto per trasporre gli obiettivi delle politiche pubbliche in indirizzi per la gestione, attraverso le direttive che – all'inizio di ogni anno – i ministri impartiscono alle rispettive amministrazioni.

Con specifico riguardo alle direttive, un documento del Comitato tecnico-scientifico istituito dal d.lgs. n. 286/1999, recepito in una direttiva del Presidente del Consiglio 12 dicembre 2000<sup>36</sup>, ha indicato linee-guida e criteri metodologici per la loro redazione, di modo che il loro contenuto essenziale comprenda: la precisa definizione delle missioni istituzionali di ciascuna amministrazione, con la identificazione degli obiettivi da raggiungere anche in un arco temporale pluriennale; la specificazione degli obiettivi dei centri di responsabilità (e, cioè, delle strutture di primo

---

<sup>35</sup> Art. 1 d.lgs. n. 279/1997.

<sup>36</sup> G.U., serie gen., 26 gennaio 2001, n. 21.

livello) per il 2001; la determinazione dei progetti di particolare rilevanza, con specificazione delle responsabilità e delle scadenze temporali per la loro attuazione; la definizione del ruolo e delle funzioni dei servizi di controllo interno nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione all'attività dei ministri.

3.2 Il livello di attuazione delle disposizioni in materia di pianificazione strategica (individuazione degli obiettivi e riparto delle risorse finanziarie), contenute nell'art. 2, comma 4-*quater* della legge n. 468/78 e successive modificazioni (nota preliminare) e negli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/93 (direttiva generale), non mostra sostanziali miglioramenti rispetto agli anni precedenti.

Anche se le note preliminari appaiono più accuratamente costruite, permangono, rispetto ai tempi scanditi dalla normativa vigente, ritardi più o meno consistenti nella definizione delle direttive generali. Nei contenuti, queste continuano ad essere connotate da una diffusa genericità, che configge con l'esigenza di misurabilità e valutazione degli obiettivi e dei risultati della gestione.

A loro volta, i servizi di controllo interno non favoriscono il processo circolare programmazione-gestione-controllo-rimodulazione dei programmi e degli obiettivi, dal momento che i loro rapporti si caratterizzano, con rare eccezioni, per la genericità degli apprezzamenti in ordine agli andamenti ed ai risultati delle gestioni; donde la scarsa efficacia dell'attività di controllo, in termini – per un verso – di aggiustamenti, correzioni o modificazioni alle direttive politico-amministrative e – per altro verso – di impulso a riordinamenti di strutture, riallocazione di risorse finanziarie e di personale, revisione di competenze e procedimenti interni all'amministrazione.

Va, peraltro, riconosciuto che l'impulso ad una più efficiente programmazione è stato in parte frenato dal vasto processo di decentramento delle funzioni al sistema delle autonomie e dalle trasformazioni, tuttora in corso, nell'assetto e nelle competenze delle amministrazioni centrali. Per altro verso, l'introduzione, ad opera del Ministero del tesoro, della contabilità economica analitica, dovrebbe apportare – almeno al livello “micro” – un importante contributo alla misurazione e valutazione dell'azione amministrativa.

Ulteriore aspetto problematico della materia è costituito dalla commistione, introdotta dal d.lgs. n. 286/1999, fra “esiti” del controllo di gestione – funzionali alla economicità, efficienza ed efficacia delle gestioni – e “valutazioni” in ordine alla qualità delle prestazioni rese dai dirigenti, anche a fini retributivi e di carriera.

Su tutti gli aspetti qui accennati, la Corte riferirà – a breve termine – con una apposita relazione della Sezione controllo Stato.

3.3 Una parte significativa della nuova organizzazione dei ministeri è costituita – come detto – dal disegno dei controlli interni delineato dal citato d.lgs. n. 286/1999, che disciplina i controlli strategici, i controlli di gestione (o direzionali), i controlli amministrativo-contabili e la valutazione dei dirigenti.

Al riguardo, un recente rapporto del “Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato”<sup>37</sup> ha rilevato una situazione di diffuse carenze, insufficienze e inadempienze nell’istituzione e nell’avvio a funzionamento dei controlli strategici, dei controlli direzionali (o di gestione), dei controlli amministrativo-contabili e della valutazione dei dirigenti.

Quanto ai controlli strategici, il Comitato tecnico-scientifico ha avuto modo di rilevare che i vertici politici hanno mostrato scarsissimo interesse alla loro attivazione, sottovalutando “il valore aggiunto che il sistema dei controlli può portare all’efficacia dell’indirizzo politico”<sup>38</sup>.

I controlli direzionali (o, propriamente detti, “di gestione”) soffrono di indeterminatezza per mancanza di cultura aziendalistica fra i dirigenti dei centri di responsabilità amministrativa (Cra), per insufficiente lavoro di elaborazione circa gli indicatori di efficienza ed economicità e, soprattutto, per assenza di coordinamento fra l’assegnazione delle risorse ai Cra e la definizione degli obiettivi<sup>39</sup>.

Ben lontani dal disegno del d.lgs. n. 286/1999 sono anche i controlli di regolarità amministrativa e contabile, che nessun ministero ha costruito, “sia pure con gli adattamenti resi necessari dal contesto applicativo di natura pubblicistica”, secondo gli

---

<sup>37</sup> I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto, maggio 2001.

<sup>38</sup> Op. cit., Cap. I, par. 4.

<sup>39</sup> Op. cit., Cap. IV, par. 3.