

In sostanza, pertanto, le nuove disposizioni potranno essere operative soltanto quando saranno dotate delle risorse finanziarie occorrenti alla loro copertura.

5. La legge finanziaria.

5.1. Nel precedente capitolo primo, dedicato agli andamenti di finanza pubblica, sono stati esposti i caratteri salienti della manovra di bilancio per il 2003.

Qui, nel rinviare, per quanto riguarda le valutazioni della Corte circa la congruità delle relative previsioni e spesa e di entrata, a tale capitolo e, più estesamente, alle osservazioni formulate nella relazione sulle leggi di spesa dell'ultimo quadrimestre del 2002, si limita l'esame alla tecnica di copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria.

La copertura di tali oneri è caratterizzata anche quest'anno dall'utilizzazione di parte del miglioramento del risparmio pubblico.

Come è noto, fino alla sessione di bilancio per il 1999 non si era dato luogo a tale utilizzazione, soprattutto perché la struttura delle varie manovre di bilancio la rendeva inutile.

A partire dalla sessione di bilancio per il 2000, anche in ragione della nuova struttura della legge finanziaria e della mutata situazione dei conti pubblici, si è invece costantemente utilizzato tale differenziale, risultante dal confronto tra il risparmio pubblico del progetto di bilancio a legislazione vigente e quello risultante dall'assestamento relativo all'esercizio in corso.

Già a partire dalla relazione sulle leggi di spesa del terzo quadrimestre del 1999, la Corte, pur senza contestare la legittimità dell'operazione, aveva espresso qualche perplessità sulla sua sostanza.

Si era infatti richiamata l'attenzione sul fatto che il miglioramento del risparmio pubblico può verificarsi nell'ambito di saldi di segno positivo o negativo.

Nella prima ipotesi, pur in assenza di una espressa previsione normativa, la soluzione adottata è apparsa maggiormente prospettabile sotto il profilo interpretativo, mentre nella seconda ipotesi, che quest'anno ricorre per la prima volta anche al netto delle regolazioni contabili, lo squilibrio ancora esistente nella parte corrente del bilancio dovrebbe indurre a ritenere tale utilizzazione — sempre tenendo conto del percorso di risanamento ancora da compiere — non del tutto rispondente a criteri prudenziali, in base ai quali ci si dovrebbe far carico anche dell'ineliminabile incertezza sulla effettiva realizzazione delle previsioni di entrata a fronte di spese invece pressoché certe.

A tale riguardo, si sottolinea la circostanza che le nuove o maggiori entrate previste a copertura dei nuovi oneri di natura corrente sono costituite quest'anno essenzialmente dai

condoni e misure analoghe, che nel loro insieme “pesano” per circa il 75% del totale dei mezzi di copertura al netto dell’utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico e del 63% circa al lordo dell’utilizzazione stessa: provvedimenti questi, come già indicato, dagli effetti non agevolmente prevedibili, perché intesi a sollecitare una reazione da parte di una platea di potenziali interessati sulla base di un calcolo di convenienza su cui influiscono non soltanto fattori logici, ma anche storici e psicologici.

Da ultimo, si richiama nuovamente l’attenzione su due ulteriori inconvenienti derivanti sull’utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico.

In primo luogo, infatti, si verifica l’effetto paradossale per cui il peggioramento degli andamenti dell’anno precedente e quindi del risparmio pubblico risultante dall’assestamento determina – qualora non influenzi le previsioni a legislazione vigente per l’esercizio successivo – un ampliamento del differenziale e pertanto una maggiore disponibilità di copertura.

In secondo luogo, il progressivo slittamento temporale dell’approvazione dell’assestamento (quest’anno protratto al 29 novembre) non consente fin quasi al termine della sessione di bilancio di conoscere con certezza il differenziale in parola e pertanto gli strumenti di copertura a disposizione.

Analogamente, miglioramenti gestionali che dovessero manifestarsi nell’ultimo scorciò dell’esercizio non potrebbero modificare il livello certificato dall’assestamento con la conseguenza che il risparmio pubblico dell’esercizio precedente determinato a consuntivo potrebbe essere molto diverso da quello risultante dall’assestamento e anche tale da non dar luogo ad alcun margine differenziale rispetto alle previsioni a legislazione vigente per l’esercizio successivo.

Tav. 1

ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 2002

numero legge	2001	2002	2003	2004	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
463	3.357	61.717	63.782			
6	37.021					
15		251.149				
16		513.341	64.600	64.600		64.600
30		888	888	888		888
35		907	725			
39		6.164	2.535	2.535		2.535
71		36	36	36		36
75		25.000	5.000	5.000		5.000
76		2.582				
78		310	155	155		155
91		7.220	7.220	7.220		7.220
94		137	137	137		137
104		16.191				
111		500	500	500		
112		6.064.491	1.500	1.500		1.500
116		677.661				
117		1.178				
118		198.547	27.523	27.523	a)	
120		25.000	93.000	93.000		68.000
134		5.000				
141		400	200			
145		1.500	1.500	1.500		1.500
148		274	231	231		231
151		7			b)	7
154		969	1.027	1.047		1.047
156		125.329	125.090	153.090		153.090
166		563.876	610.198	876.656	c)	18.583
172		84.662	44.192	36.159	c)	
174		4.750	3.500	3.500	c)	
176		967	967	967		967
178		1.672.502	2.805.514	2.310.514	c)	10.000
179		57.750	27.660	27.660		22.160
182		4.669	4.442	4.442	c)	
183		258	258	258		258
189		28.205	135.239	127.178		119.308
222		3.147	8.920	1.103		1.103
230		15		15		d) 15
255		15	15	15		15
256		27.428	11.000	11.000	c)	
259		10.695	20.658	20.658	c)	
260			1.418	1.418		1.418
264		14.482	16.612	16.612		
265		270.000	605.000	33.000		38.000
266		500	2.600	2.600		2.600
267		4.462	4.462	4.462		e)
268		265.997	303.032	220.078	c)	145.078
273		53.568	131.083	170.725		3.344
279			3.600	3.600		3.600
284			7.965			
286		60.000	10.000			
288			7.747	7.747		7.747
Totale	40.378	11.114.446	5.161.731	4.239.329		680.120

a) Per il rifinanziamento della spesa negli esercizi successivi è fatto espresso rinvio alla tab. D della legge finanziaria annuale.

b) Ogni quadriennio a decorrere dal 2006.

c) Gli oneri pluriennali sono indicati nelle rispettive schede.

d) Ad anni alterni

e) L'ammontare è determinato ai sensi dell'art.11 comma 3 lett. d) della legge n. 468/78.

Tav. 2

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 2002

(importi in migliaia di euro)

	2001	2002	2003	2004	Totale	%
Fondi speciali:						
Parte corrente		475.210	553.850	478.475	1.507.535	35,05
Conto capitale	3.357	812.715	861.091	1.116.589	2.793.752	64,95
Totale	3.357	1.287.925	1.414.941	1.595.064	4.301.287	28,37
Riduzione precedenti autorizzazioni spesa		1.866.984	1.100.562	1.938.550	4.906.096	32,36
Maggiori o nuove entrate		703.011	1.301.239	584.444	2.588.694	17,07
Altre forme di copertura	37.021	2.012.825	1.269.988	46.270	3.366.104	22,20
Totale	40.378	5.870.745	5.086.730	4.164.328	15.162.181	100,00
Regolazioni debitorie		5.243.701	75.000	75.000	5.393.701	

Sono state escluse le regolazioni debitorie relative al ripiano delle occorrenze finanziarie del S.S.N. (lg. n. 112) nonché quelle relative al ripiano delle situazioni debitorie delle università (art. 4 lg. n. 268)

Tav. 3

TIPOLOGIA DEGLI ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 2002*

legge	2001		2002		2003		2004	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
463		3.357.000		61.717.000		63.782.000		
6	37.021.000							
15		251.149.096						
16		513.341.000		64.600.000		64.600.000		
30		888.000		888.000		888.000		
35		907.195		725.756				
39		6.164.569		2.535.357		2.535.357		
71		35.920		35.920		35.920		
75		25.000.000		5.000.000		5.000.000		
76		2.582.284						
78		309.874		154.937		154.937		
91		7.220.000		7.220.000		7.220.000		
94		136.832		136.832		136.832		
104		16.190.924						
111		500.000		500.000		500.000		
112		1.500.000	894.290.000	1.500.000		1.500.000		
116		677.660.885						
117		1.177.522						
118		172.724.000	25.822.844	1.700.000	25.822.844	1.700.000	25.822.844	
120			25.000.000	68.000.000	25.000.000	68.000.000	25.000.000	
134		1.000.000	4.000.000					
141		400.000		200.000				
145		1.500.000		1.500.000		1.500.000		
148		274.240		230.855		230.855		
151		7.230						
154		968.873		1.026.716		1.046.858		
156		125.328.661		125.089.621		125.089.621		
166		30.058.000	533.817.569	16.583.000	593.615.276	21.583.000	855.072.845	
172		84.662.402		44.192.112		36.159.167		
174		2.250.000	2.500.000	1.000.000	2.500.000	1.000.000	2.500.000	
176		966.810		966.810		966.810		
178		768.008.000	904.494.000	1.032.020.000	1.773.494.000	537.020.000	1.773.494.000	
179		52.750.000	5.000.000	27.660.000		27.660.000		
182		4.669.290		4.441.530		4.441.530		
183		258.228		258.228		258.228		
189		28.204.575		135.239.150		127.177.633		
222		3.147.261		8.920.368		1.103.180		
230		15.350				15.350		
255		14.980		14.980		14.980		
256		27.428.047			11.000.000		11.000.000	
259		10.694.896			20.658.000		20.658.000	
260				1.417.716		1.417.716		
264		5.232.000	9.250.000	10362000	6.250.000	10.362.000	6.250.000	
265		270.000.000		605.000.000		33.000.000		
266		500.000		2.600.000		2.600.000		
267		4.462.000		4.462.000		4.462.000		
268		189.997.000	1.000.000	228.032.000		145.078.000		
273		6.048.000	47.520.000	7.634.415	123.449.000	6.934.415	163.791.000	
279				3.600.000		3.600.000		
284				7.964.646				
286			60.000.000		10.000.000			
288				7.746.853		7.746.853		
TOT.	37.021.000	3.357.000	3.258.211.001	2.612.534.356	2.431.159.802	2.655.571.120	1.280.739.242	2.883.588.689

* I dati di cui sopra non comprendono le regolazioni debitorie (v. tav. 2)

STRUMENTI

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.I. 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),

tecni nazionali, che si aggiungono alle agenzie fiscali (quattro) già operanti alla fine del 2001; è stata, invece, soppressa l’Agenzia per il servizio civile¹⁰. 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” perseguitate 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.