

La direttiva del Presidente del Consiglio afferma che il processo di programmazione strategica riveste un'importanza fondamentale per l'efficace organizzazione del complesso delle attività finalizzate a definire l'indirizzo politico ed attuarlo mediante concreti atti e comportamenti amministrativi.

Conseguentemente, e sulla scorta di una analisi delle esperienze maturate nell'ultimo biennio, successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, viene ritenuto opportuno definire, nelle sue diverse fasi, il momento centrale di tale processo, vale a dire il procedimento di predisposizione della direttiva annuale del Ministro.

Tali fasi sono così individuate nella direttiva: 1) formulazione delle priorità politiche; 2) proposta degli obiettivi strategici (con acquisizione di elementi dai titolari dei centri di responsabilità amministrativa; 3) definitivo "consolidamento" degli obiettivi strategici, in relazione ai quali il Ministro deve effettuare articolazioni in obiettivi operativi e relativi programmi di azione, recanti l'indicazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per la loro realizzazione (e questa indicazione — ad avviso della Corte — assume decisiva importanza).

La direttiva sottolinea, altresì, la necessità di sviluppare ulteriormente la politica di semplificazione amministrativa. Al riguardo assumono fondamentale rilievo sia il ricorso sempre più ampio alle analisi di impatto della regolazione, sia lo snellimento delle strutture organizzative cui è finalizzata la riapertura della delega legislativa per la riforma delle pubbliche amministrazioni.

Un ulteriore profilo della direttiva del Presidente del Consiglio deve essere sottolineato dalla Corte: quello relativo alla affermazione che tutte le amministrazioni dovranno dotarsi di efficaci sistemi di valutazione dei dirigenti, nonché di sistemi di controllo di gestione, base propedeutica indispensabile per la corretta e puntuale valutazione. A questo riguardo la direttiva rileva la necessità che — conclusa la fase progettuale — si passi immediatamente ad una prima sperimentazione dei sistemi di valutazione; ogni amministrazione dovrà — pertanto — presentare al Dipartimento della funzione pubblica una dettagliata relazione sull'esperienza maturata.

2.4 Una autonoma rilevanza è da riservare, nell'ambito del coordinamento e dell'indirizzo dell'attività di Governo, alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 febbraio 2003 (denominata propriamente "indirizzo per l'attività di monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo").

La direttiva si sofferma, nella parte delle motivazioni, sulla esperienza operativa finora maturata dalle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri specificamente deputate al monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo ed alla predisposizione dei correlati rapporti semestrali, dalla quale è emersa la necessità di acquisire in via continuativa i dati e le informazioni utili, evitando di concentrare le richieste, in una sola volta, ogni semestre. E ciò al fine di non appesantire ulteriormente la già gravosa attività degli strumenti normativi, amministrativi e gestionali necessari al conseguimento degli obiettivi programmatici di legislatura.

La direttiva predispone, poi, le iniziative di immediato sviluppo del sistema di monitoraggio. A tale scopo viene implementata una procedura di monitoraggio permanente dei percorsi (normativi e non) attraverso i quali ogni singolo obiettivo viene perseguito: per soddisfare tale esigenza è stato adottato — con la stessa direttiva — un ulteriore documento di accompagnamento delle proposte normative inoltrate in via istruttoria per la presentazione al Consiglio dei Ministri (oltre alle già esistenti "relazione illustrativa", "relazione tecnica", "analisi di impatto della regolamentazione" e "relazione tecnico-normativa"), da redigere secondo uno schema assai dettagliato predisposto dagli uffici della Presidenza, peraltro qualificato da semplicità compilativa.

In particolare, gli uffici legislativi dei singoli dicasteri dovranno esplicitare per il monitoraggio attuato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri:

a) quale o quali degli obiettivi viene interessato dal provvedimento normativo proposto ovvero quale nuovo obiettivo di Governo si vuole introdurre con lo stesso; b) a quali fonti normative primarie o secondarie già emanate si fa riferimento; c) quali stanziamenti di bilancio sono interessati dall'obiettivo di Governo che si intende conseguire con il provvedimento normativo proposto; d) quali strumenti attuativi l'amministrazione proponente deve adottare per garantire l'effettivo conseguimento dell'obiettivo di Governo interessato e con quale tempistica.

L'emanazione della direttiva, fin qui descritta, permette di effettuare talune valutazioni:

1) si privilegia quella che lo stesso Governo ha definito ormai, da qualche tempo, "una basilare esigenza di concretezza", che ha condotto ad articolare il programma su missioni fondamentali, definendo strategie, priorità e tempi di realizzazione. Per raggiungere gli auspicati livelli di efficacia operativa è stata - già in passato - segnalata ai ministri la necessità di individuare, nell'ambito dei propri uffici di diretta collaborazione, il responsabile per l'attuazione del programma, che pertanto avrà il compito di mantenere un collegamento costante tra le strutture ministeriali e gli uffici della Presidenza.

2) Finalità essenziale della direttiva è la creazione di un periodico flusso di informazioni e valutazioni - organizzate secondo modelli concordati - che permetta la costruzione, e il tempestivo aggiornamento, di un quadro sintetico di monitoraggio sullo stato di attuazione degli impegni programmatici.

3) Infine, la Presidenza è determinata nel richiedere ai ministri di provvedere all'attivazione di procedure e sistemi di valutazione degli effetti delle misure legislative, in modo da poter procedere alla rilevazione dell'impatto che le norme, una volta entrate in vigore, produrranno realmente sui diversi settori economici e sociali.

2.5 Un terzo ambito in cui si manifesta il coordinamento e l'indirizzo dell'attività del Governo è quello del controllo e del monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, la cui esplicazione è avvenuta attraverso le iniziative assunte dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

L'ambito ricordato si situa - correttamente - nel circuito istituzionale prefigurato nell'art. 95 della Costituzione e nelle disposizioni più significative della legge 23 agosto 1988 n. 400 e il più recente periodo testimonia, con ripercussioni sul ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri, la centralità dei compiti di governo del sistema di finanza pubblica.

Nel 2002 e nei primi mesi del 2003 appare, così, con evidenza l'intento di indirizzare le decisioni ed i comportamenti dell'amministrazione a rigorose finalità di contenimento della spesa ritenute prioritarie rispetto ad ogni altro obiettivo, favorendo una convergenza dinamica di effetti al fine di attuare le più efficaci forme di controllo.

La Corte ha già in passato sottolineato, e ritiene tuttora di porre in luce, l'importanza delle scelte effettuate con riferimento ai profili squisitamente finanziari ed amministrativi, attese le implicazioni derivanti sul quadro degli equilibri di bilancio, sulle scelte programmatiche, sulla complessiva tenuta del sistema, ravvisando peraltro - in proposito - l'esigenza di adeguate valutazioni nella sede parlamentare.

In tale contesto si sta delineando un ruolo proprio della Presidenza del Consiglio dei ministri incentrato appunto sul monitoraggio e il controllo della finanza pubblica, del quale sono prova gli atti di indirizzo qui di seguito richiamati.

2.5.1 Il dPCM del 29 novembre 2002 ha adottato un atto di indirizzo (conseguente al DL 6 settembre 2002 n. 194 convertito dalla legge 31 ottobre 2002 n. 246), il quale si riferisce testualmente alla definizione di "criteri di carattere generale per il coordinamento dell'azione amministrativa del Governo, intesi all'efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica".

In particolare, l'atto di indirizzo si situa come presupposto indispensabile per consentire al Ministro dell'economia e delle finanze di disporre limitazioni all'assunzione di impegni di

spesa o all'emissione di titoli di pagamento a carico del bilancio dello Stato, nonché la riduzione delle spese di funzionamento degli enti e organismi pubblici non territoriali previste nei rispettivi bilanci, ai fini di un più agevole conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica indicati dal documento di programmazione economico-finanziaria e della sua nota di aggiornamento.

Nello specifico, i criteri adottati sono i seguenti: a) l'azione amministrativa di ciascun Dicastero sarà improntata al più rigoroso contenimento della spesa; b) saranno escluse o rinviate tutte le iniziative miranti ad incrementare l'azione amministrativa suscettibile di determinare un aumento degli oneri (fatte salve quelle che, a parità di costi, possono migliorare l'azione amministrativa medesima); c) saranno sospese fino al termine dell'esercizio le procedure di utilizzo delle dotazioni di bilancio non direttamente connesse con interventi ritenuti indifferibili o assolutamente necessari.

2.5.2 Un successivo dPCM del 18 aprile 2003 reitera, nella sostanza, quanto già previsto con l'atto del novembre 2002, dinanzi citato.

Va peraltro posta in luce una specifica considerazione contenuta nella parte motiva di questo secondo dPCM, nella quale viene espressamente considerato l'impegno del Governo, nei confronti del Parlamento, di approntare e trasmettere prontamente lo schema del decreto, in tempi e con modalità tali da assicurare effettivamente la possibilità di conseguire risultati utili per effetto di eventuali successivi interventi correttivi solo se assunti tempestivamente.

2.5.3 Richiamando, da ultimo, la precedente considerazione sulla esigenza - ravvisata dalla Corte - di una adeguata valutazione in ambito parlamentare delle determinazioni governative assunte, è da segnalare che sia il dPCM 29 novembre 2002 che quello del 18 aprile 2003, recano la enunciazione, finale, del seguente criterio di carattere generale: "le Camere saranno tempestivamente informate in merito alle misure adottate, ai sensi del presente provvedimento, per la realizzazione di un efficace sistema di controllo o di monitoraggio della finanza pubblica".

2.6 Un ulteriore ambito dell'azione di coordinamento e indirizzo della Presidenza del Consiglio dei ministri si rinviene nell'impegno per la "qualità della legislazione" e per l'informatizzazione della normativa vigente.

In proposito sono anche intervenute talune innovazioni organizzative che hanno riguardato le strutture della Presidenza finalizzate, appunto, a rendere migliore la qualità della legislazione; e ciò dopo la positiva sperimentazione dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e dell'analisi tecnico-normativa (ATN), realizzata con appositi gruppi di lavoro. Al riguardo giova richiamare quanto posto in luce nella parte generale di questa relazione dedicata all'organizzazione, dove è sottolineato che "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 primo ordine per il miglioramento dell'efficienza amministrativa, anche in termini di celerità dei processi decisionali, e di semplificazione delle strutture ad essi preposte".

Le relative iniziative, come previsto dalla legge n. 137 del 2002, dovranno essere assunte sia dal Dipartimento affari legislativi e giuridici sia dal Dipartimento della Funzione pubblica.

Quanto alla informatizzazione della normativa vigente è intervenuto il dPCM 24 gennaio 2003, che assume un suo speciale significato poiché adottato dopo aver acquisito l'intesa dei Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati. Le iniziative di informatizzazione, attuate dal dPCM citato, si radicano su uno specifico programma, finanziato dall'art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

Va poi ricordato che le attività incluse nel programma sono definite in coordinamento con le iniziative già avviate nel campo della informatizzazione della documentazione giuridica pubblica, in particolare dalla Corte costituzionale, dalla Corte suprema di cassazione, dalla Magistratura amministrativa e contabile, dal Ministero della giustizia, dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello stato, dall'AIPA, dalle regioni e dalle province autonome.

Con protocolli d'intesa tra Presidenza e regioni si determinano – altresì – modalità e termini di partecipazione delle regioni stesse al programma, ovvero di coordinamento delle iniziative di competenza. Il dPCM 24 gennaio 2003 costituisce, infine, un "Comitato guida", formato dai segretari generali della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della Presidenza del Consiglio dei ministri o da loro delegati.

2.7 Un ultimo ambito di coordinamento ed indirizzo svolto dalla Presidenza è da ricercare nella Direttiva del 2 luglio 2002 sulle attività d'ispezione.

Con detta direttiva il Ministro della Funzione pubblica, su delega del Presidente del Consiglio, ha inteso contribuire alla definizione dei principi che regolano le attività di ispezione, diretto strumento conoscitivo delle diverse realtà delle amministrazioni e particolarmente utile per promuovere politiche orientate ad aggiornare e migliorare il servizio ai cittadini ed alle imprese.

La direttiva ha considerato che le ispezioni, finora, si sono basate principalmente su regole non scritte con affidamento alla professionalità ed alla competenza degli ispettori rilevando l'opportunità di definire, quindi, sistematicamente criteri e modi di svolgimento.

La stessa direttiva sottolinea, in particolare, che l'attività di ispezione presuppone l'imparzialità e l'autonomia di giudizio: la funzione di soggetto estraneo e neutrale, che deve caratterizzare l'attività dell'ispettore, permette – infatti – di avanzare proposte adatte a risolvere le inefficienze incontrate; l'autonomia di giudizio qualifica la professionalità e garantisce l'imparzialità che deve caratterizzare il lavoro di ogni dipendente della pubblica amministrazione.

3. Il nuovo ordinamento contabile e gli aspetti finanziari, contabili e gestionali.

3.1 Nel corso dell'anno 2002 ha avuto compimento l'opera di revisione ed aggiornamento dell'ordinamento contabile della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il nuovo ordinamento di disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza è stato adottato con dPCM del 9 dicembre 2002 (pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 55 del 7 marzo 2003).

Come già ricordato nel paragrafo delle considerazioni generali e dei profili istituzionali, la Corte ritiene di dover esprimere, in questa sede di referto al Parlamento, il suo apprezzamento per la formulazione dell'art. 13, comma 6, dello stesso provvedimento, che così recita: "in conformità a quanto stabilito dall'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 303 del 1999 il Segretario generale trasmette il conto finanziario e la relazione, entro quindici giorni dall'approvazione, ai Presidenti delle Camere nonché alla Corte dei conti ai fini del referto annuale".

Detta norma consente, come anche già posto in luce, di rendere maggiormente esaustiva, in termini di completezza, la rappresentazione alle Camere del rendiconto generale dello Stato in un contesto di unitaria ricomposizione del quadro complessivo di spesa delle amministrazioni centrali.

3.2 Una prima peculiarità, oggetto di positiva valutazione della Corte, si rinviene nell'art. 2 del dPCM 9 dicembre 2002, il quale prevede che la Presidenza emani e aggiorni periodicamente il manuale delle procedure in cui sono indicati analiticamente, anche attraverso la predisposizione di moduli e schemi, i criteri da seguire per l'adozione degli atti e lo svolgimento delle attività. Il

manuale è approvato dal Segretario generale su proposta congiunta del Dipartimento per le risorse strumentali, del Capo Dipartimento per le risorse umane e del Capo dell'Ufficio Bilancio e Ragioneria.

Altra disposizione meritevole di considerazione è quella relativa all'istituto contabile del "riporto", più volte analizzato in passato dalla Corte soprattutto in relazione agli assetti ordinamentali delle Regioni a statuto speciale. L'art. 11 del nuovo regolamento stabilisce infatti che le disponibilità non impegnate alla chiusura dell'esercizio sugli stanziamenti in conto capitale, su richiesta motivata del titolare del conto di responsabilità o di spesa, sono riportate, con decreto del Segretario generale, in aggiunta alla competenza dei corrispondenti stanziamenti dell'esercizio successivo. L'istituto del riporto viene poi esteso, con il secondo comma dello stesso art. 11, anche alle somme finalizzate per legge e alle somme provenienti dall'Unione Europea nonché a quelle assegnate per le attività di protezione civile.

In proposito osserva la Corte che la predetta estensione amplia un ambito che dovrebbe, più coerentemente, essere circoscritto alle spese di investimento, con necessità quindi di analizzare la natura effettiva delle spese sottostanti alle somme "riportate".

Uno spunto di ulteriore interesse, in materia di ordinamento contabile, viene offerto altresì dall'art. 59 del dPCM 9 dicembre 2002, il quale disciplina in modo compiuto la progressiva introduzione della contabilità analitica.

In tal senso, ed ai fini della predisposizione del bilancio di previsione, entro il 30 giugno di ogni anno, ciascun centro di responsabilità e di spesa provvede a individuare obiettivi operativi, azioni, tempi nonché le risorse necessarie al loro raggiungimento, con riferimento all'esercizio finanziario successivo. E' previsto - altresì - che a partire dalla predisposizione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004, la formulazione delle previsioni sia supportata dai dati forniti dal sistema di contabilità analitica dei costi (che ricollega le tipologie di risorse utilizzate da ciascun centro di responsabilità e di spesa ai risultati conseguiti in relazione alla missione istituzionale e agli obiettivi operativi assegnati nel precedente periodo di gestione).

Si prevede anche che le relative attività siano realizzate con il coordinamento ed il supporto metodologico dell'ufficio per il controllo interno che, a tale scopo, provvede a realizzare centralmente e ad aggiornare costantemente un'apposita banca dati, con l'ausilio delle strutture interessate. In proposito - peraltro - la Corte ipotizza che la concreta attivazione a regime del nuovo sistema, di per sé completamente condivisibile, richiederà qualche tempo in quanto i necessari adeguamenti operativi si rivelano complessi.

3.3 Una notazione a sé deve effettuarsi in materia di controllo degli inventari e di schede riepilogative dei beni mobili (art. 38 del decreto).

In proposito deve osservarsi che le risultanze del conto consuntivo della Presidenza del Consiglio non si riconnettono - in ragione dell'autonomia finanziaria e contabile - ai dati del conto del bilancio del rendiconto generale dello Stato. Per la componente conto del patrimonio dello stesso rendiconto generale permane, invece, uno stretto collegamento: ed infatti l'Ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza trasmette la scheda riepilogativa generale al Ministero dell'economia e delle finanze per l'inserimento nel conto del patrimonio dello Stato.

Tutto ciò segue ad una procedura ben precisa, la quale prevede che dopo la chiusura dell'anno finanziario, il Capo del Dipartimento per le risorse strumentali, nell'ambito del segretariato generale, ed i capi dei dipartimenti affidati a Ministri o sottosegretari, per i rispettivi centri di responsabilità, controllano e certificano la regolarità dei registri contabili tenuti dai consegnatari e redigono, per quanto di competenza, una scheda riepilogativa delle variazioni della consistenza dei beni mobili.

3.4 Conclusivamente, può dirsi che la nuova disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza è caratterizzata da completezza, analiticità e ponderazione delle esigenze peculiari di una amministrazione che prevede — tra l'altro — dipartimenti facenti capo a Ministri. Le norme sono qualificate da attenzione ben calibrata in relazione a situazioni particolari (l'art. 30 prevede, ad esempio, cassieri propri per la Funzione pubblica e la Protezione civile, così come estesa trattazione è riservata all'attività negoziale).

In ogni caso l'art. 58 del decreto, qualificato dalla intestazione "principi generali", dispone che "per quanto non previsto dal presente decreto, l'attività amministrativa-contabile dovrà essere comunque svolta nel rispetto dei principi generali di contabilità pubblica".

In proposito si osserva, da ultimo, che qualora emergessero in futuro nuove e particolari esigenze in materia di ordinamento contabile della Presidenza, lo strumento più idoneo andrebbe ricercato in un regolamento in senso stretto e, più propriamente, in un regolamento governativo disciplinato dall'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400 che — per la sua natura di regolamento delegato — consentirebbe specifiche innovazioni al sistema, ovvero eventuali modifiche — se necessarie — alla disciplina generale della contabilità di Stato.

Ciò stante, si conferma — peraltro — che il dPCM 9 dicembre 2002 è stato redatto in conformità all'ordinamento vigente e, in particolare, al dettato generale dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 303 ed ai principi desumibili dalla legge 3 aprile 1997 n. 94 e dal decreto legislativo 7 agosto 1997 n. 279.

3.5 La disamina del bilancio preventivo per l'esercizio 2002, approvato con dPCM del 28 dicembre 2001 (pubblicato nel supplemento ordinario della G.U. n. 51 del 1 marzo 2002) dà luogo a sintetiche notazioni.

Può porsi in luce che — in linea di larga massima — la struttura del bilancio della Presidenza si conforma, sostanzialmente, a principi e criteri stabiliti dalla legge n. 94 del 1997. Si rileva quindi una modulazione per funzioni obiettivo (contraddistinte da significatività gestionale alquanto relativa) disaggregate, ai fini della gestione, in capitoli di spesa: nel quadro dei principi vigenti in materia di bilancio sono, poi, stati individuati centri di responsabilità (in numero di 13) con autonomia gestionale, ai quali è stata assegnata una specifica dotazione in relazione ai compiti istituzionali.

Il bilancio riflette il variato assetto della compagine governativa che si avvale di tre nuovi Ministri senza portafoglio e recepisce le modifiche normative apportate al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 dal DL 12 giugno 2001, n. 217 (convertito dalla legge 3 agosto 2001, n. 317) e dal DL 7 settembre 2001, n. 343 (convertito dalla legge 9 novembre 2001, n. 401).

Il documento ricomprende, perciò, anche le dotazioni finanziarie del Dipartimento della protezione civile, del Fondo per il servizio civile, nonché del Dipartimento per l'informazione e l'editoria iscritte, nel precedente esercizio, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

3.6 La Corte dedica annualmente particolare attenzione alla "nota preliminare", che illustra ed analizza lo stato di previsione dell'entrata e della spesa in cui si articola il bilancio.

Detta "nota" costituisce — infatti — il documento più rilevante per la cognizione, da parte del Parlamento, degli "obiettivi generali perseguiti dalle politiche pubbliche di settore" (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 279 del 1997), a misura dei quali vengono dimensionate, nel breve periodo, le risorse finanziarie appostate nelle "unità previsionali di base" (UPB) in cui si articola il bilancio; e così per il bilancio di previsione dello Stato la perdita di analiticità del bilancio "politico" (o "per l'approvazione parlamentare"), elaborato per UPB, è compensata proprio dalla nota preliminare che illustra il contenuto e le finalità delle UPB, evidenziando, in particolare, i programmi e i progetti finanziati nell'ambito dei diversi stati di previsione.

Le considerazioni che precedono, per le evidenti interazioni con gli altri ministeri e con la complessiva realtà amministrativa, devono integralmente estendersi anche alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

La nota preliminare della quale si è presa cognizione (2002) rivela una apprezzabile compiutezza, anche se una sua considerazione di fondo appare improntata ad una certa genericità, in quanto sottolinea che il documento di previsione 2002 realizza “una completa sinergia tra la strutturalità delle funzioni di carattere permanente della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la capacità di risposta immediata all’impulso politico del Presidente del Consiglio”.

In prosieguo, la nota preliminare definisce poi – correttamente – i termini delle riduzioni apportate alle spese in conto capitale per tutti i Centri di responsabilità, ad eccezione del centro n. 13 (protezione civile), da correlare alla previsione di riassegnazione, nel 2002, delle somme non impegnate nel corso dell’anno finanziario precedente: il processo di transizione tra due Governi ha comportato, infatti, la necessaria revisione della programmazione degli interventi da realizzare e la previsione di un avanzo di esercizio di 10.329.138 euro.

In ordine al “valore aggiunto” desumibile dalla nota preliminare per il 2002 – rispetto alle precedenti – tre elementi possono essere posti in luce:

1) le spese di funzionamento della Presidenza, rapportate alla dotazione iniziale del 2001, presentano - a livello previsionale - un abbattimento di circa il 13%, percentuale che si eleva ancora fino al 20% se rapportata alle sole spese discrezionali escludendo, cioè, quelle consolidate (stipendi, fitti, utenze, ecc.) e gli interventi autorizzati da leggi;

2) tra gli obiettivi del Dipartimento per la Funzione Pubblica è possibile individuare progetti di formazione dirigenziale, sia in tema di programmazione, controllo strategico e attività amministrativa (in attuazione del d.lgs. n. 286 del 1999), sia in tema di gestione delle risorse umane;

3) le dotazioni finanziarie del centro di responsabilità n. 12 “Innovazione e tecnologie” sono destinate all’attuazione di una strategia unitaria per la modernizzazione del Paese attraverso l’uso avanzato delle nuove tecnologie con la realizzazione di “Piani di azione” (anche in termini di esportazione del know-how ai Paesi in via di sviluppo quale modello di e-Government avanzato).

3.7 Per il bilancio di previsione 2003 la nota esplicativa (definita non più “nota preliminare” ma “relazione tecnica”) registra un ulteriore, sensibile, miglioramento rispetto ai precedenti documenti; il testo esaminato può essere oggetto di apprezzamento perché dà la possibilità di percepire, in modo concreto, le reali innovazioni operate nelle strutture generali in relazione a finalità istituzionali proprie dell’esercizio 2003.

In via preliminare, deve osservarsi che la dotazione del Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha risentito del taglio del 2,5% (cui, per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, sono state sottoposte per il 2003 le voci esposte nella tabella C della legge finanziaria), presenta un abbattimento del 5,26% rispetto alla dotazione iniziale del 2002.

In termini generali può poi rilevarsi che lo strumento previsionale che la Corte ha avuto modo di esaminare recepisce, sostanzialmente, l’esigenza di fornire un supporto coerente al ruolo di indirizzo, coordinamento ed impulso dell’attività del Governo che la Costituzione ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri ed esprime l’esigenza di attuare il processo di integrazione europea e di decentrare funzioni e compiti al sistema delle autonomie locali.

Il bilancio di previsione del 2003 è, quindi, tendenzialmente improntato a criteri di gestione delle risorse che prendono l’avvio dalla direttiva del Segretario generale indirizzata ai capi dei dipartimenti e degli uffici equiparati, con la quale sono state individuate le priorità dell’azione amministrativa al fine dell’attivazione del processo programmazione - risultati -

valutazione (cui si ispira, in coerenza con il disegno di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni, il decreto legislativo n. 303/1999). Nel documento previsionale si riscontrano, anche, le esigenze connesse al semestre di presidenza italiana dell'UE che implica il coinvolgimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri in un maggiore impegno funzionale e finanziario.

Premesso quanto precede, le ulteriori, e più specifiche, considerazioni scaturenti dal documento illustrativo del bilancio 2003 ("nota preliminare" ora, come già anticipato, "relazione tecnica al bilancio di previsione") si incentrano su cinque punti:

1) può riscontrarsi una sostanziale coerenza tra le istruzioni di carattere generale diramate dal Ministero dell'economia e delle finanze, nella circolare di bilancio, e la direttiva del Segretario generale del 15 luglio 2002 in materia di contenimento delle spese per consumi intermedi.

2) Speciale rilievo assumono i temi della ristrutturazione degli immobili e della logistica degli uffici, per i quali si era — finora — riscontrato un cospicuo processo di frammentazione e dispersione territoriale.

Pertanto per centri di responsabilità affidati a Ministri senza portafoglio e a Sottosegretari di Stato sussiste un aumento delle spese di investimento per attrezzature, dovuto alla prosecuzione degli interventi di riassetto degli uffici nell'obiettivo di completare il disegno di riorganizzazione degli immobili in uso alla Presidenza.

3) Va posto in debita evidenza che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 luglio 2002, concernente la ridefinizione delle strutture della Presidenza, ha previsto che le attività strumentali per il funzionamento del Segretariato generale siano svolte essenzialmente dal Dipartimento per le risorse strumentali e da quello per le risorse umane e l'organizzazione; per conseguenza è stato istituito un nuovo Centro di spesa denominato "Risorse strumentali".

4) Specifiche risorse sono attribuite al centro di responsabilità "Conferenza Stato-Regioni" per garantire il coordinamento della negoziazione politico-amministrativa tra i diversi livelli di Governo (statale, regionale e locale) nell'attuazione del programma di decentramento delle funzioni statali verso le regioni e le autonomie locali, derivante dalla modifica della parte seconda del titolo V della Costituzione operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

5) Le risorse devolute al centro di responsabilità "Politiche comunitarie" fanno riferimento — come già accennato — alla presidenza italiana dell'Unione Europea in ordine alla quale il Dipartimento per le politiche comunitarie dovrà assicurare la presenza di propri funzionari in tutte le relative iniziative governative nonché in tutti i gruppi di lavoro operanti presso la Commissione Europea e presso il Consiglio dell'Unione Europea, al fine di esercitare la funzione di coordinamento dell'azione di Governo.

3.8

3.8.1 Il conto finanziario dell'esercizio 2002, pervenuto alla Corte in data 10 giugno 2003, dà luogo a talune considerazioni scaturenti dalla disamina degli elementi più significativi.

In termini generali può dirsi che l'analisi dei dati del consuntivo depone per una sostanziale rispondenza delle risultanze gestionali alle direttive del Segretario generale e dei Ministri titolari dei rispettivi centri di responsabilità circa l'individuazione delle priorità dell'azione amministrativa per l'anno 2002.

In ulteriore dettaglio può porsi in evidenza quanto segue:

a) emerge una valorizzazione delle tecnologie informatiche e telematiche. Al riguardo, attraverso la direttiva in data 16 gennaio 2002 emanata dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie di concerto con il Ministro delle comunicazioni, sono state fornite a tutte le amministrazioni pubbliche, raccomandazioni sull'avvio di azioni prioritarie finalizzate alla realizzazione di un sistema di sicurezza informatica e delle telecomunicazioni (ICT) della pubblica amministrazione.

Nell'ambito degli stanziamenti provenienti dai fondi UMTS, assegnati alla Presidenza del Consiglio dei ministri, è stata approvata e cofinanziata, per 120 milioni di euro, una prima tranche di 138 progetti di e-government realizzati dalle Regioni e dagli enti locali per iniziative di oltre 490 milioni di euro da realizzare entro i prossimi due anni.

b) Il consuntivo della Presidenza del Consiglio dei ministri ricomprende nel 2002, per la prima volta, dotazioni destinate alle attività di protezione civile. In proposito sono da registrare sensibili variazioni alle previsioni iniziali a seguito di integrazioni disposte dal Ministero dell'economia e delle finanze per fronteggiare le emergenze conseguenti ad eventi calamitosi che hanno colpito il Paese con notevole frequenza.

c) Sono state attuate campagne di informazione istituzionale con diffusione sui principali mezzi di comunicazione: tra esse vanno annoverate quella sulla prevenzione ed educazione sugli effetti dannosi derivanti dall'uso di sostanze stupefacenti, quella sulla regolamentazione degli immigrati (realizzata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali), quella sul rilancio dell'economia, quella sulla normativa delle pensioni e dell'occupazione, nonché quella relativa alla "Settimana dei beni culturali".

d) Il consuntivo evidenzia una rimodulazione delle risorse finanziarie, inizialmente attribuite al Ministro per l'attuazione del programma di Governo, a seguito della nomina dello stesso a Ministro dell'Interno a decorrere dal 3 luglio 2002. La soppressione del relativo Centro di responsabilità ha comportato – pertanto – il trasferimento degli stanziamenti al Centro di responsabilità "Segretariato generale" che ha assicurato, dal 4 luglio 2002 al 31 gennaio 2003, la connessa attività e la predisposizione del III Rapporto semestrale sull'attuazione del programma. Per l'assolvimento di tale esigenza è stata istituita, a decorrere dal 1° febbraio 2003, una "struttura di missione" con scadenza non oltre la durata del mandato del Governo in carica.

3.8.2 L'analisi dei dati finanziari prende le mosse, inizialmente, dal versante dell'entrata, ponendo in luce – sinteticamente – quanto segue: le entrate originariamente previste in euro 2.289.574.131, corrispondenti alla dotazione delle unità previsionali di base 3.1.5.2 (Presidenza del Consiglio dei ministri), 3.1.5.14 e 3.2.10.2 (Editoria), 3.1.5.15 e 3.2.19.3 (Protezione civile) e 3.1.5.16 (Servizio civile) dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, sono state definitivamente accertate per effetto di successive variazioni in euro 3.435.667.316.

In ordine al predetto complessivo importo sono stati riscossi euro 3.129.524.561, mentre sono rimasti da riscuotere euro 306.142.755. Le risultanze che precedono denotano pertanto adempimenti non caratterizzati da rallentamenti o inerzie burocratiche.

Il versante della spesa dà luogo in termini di competenza alle seguenti risultanze complessive:

	Previsioni definitive	Impegni	Differenza
Parte corrente	1.595.829.983	1.187.472.598	408.357.385
Conto Capitale	1.902.053.056	1.501.921.983	400.131.073
Totale	3.497.883.039	2.689.394.581	808.488.458

Al riguardo è da rilevare una sostanziale omogeneità dei ritmi gestionali – scaturenti dall'assunzione di impegni – sia in relazione alla spesa di titolo I che a quella di investimento.

In tal senso depone – chiaramente – il dato delle differenze tra impegni e previsioni definitive che si articola pressoché proporzionalmente sui due comparti di spesa.

Per la gestione dei residui, il conto pone in evidenza le seguenti risultanze:

	Residui iniziali	Somme pagate	Somme rimaste da pagare
Parte corrente	168.182.820	88.137.430	78.660.490
Conto Capitale	8.977.730	7.299.828	1.673.038
Totale	177.160.550	95.437.258	80.333.534

Il quadro che precede rivela un grado di smaltimento di particolare significato per la spesa di investimento che registra – a fine esercizio – il modesto importo, ancora da pagare, di 1,6 milioni di euro. Di segno diverso è la situazione per la spesa corrente per la quale i pagamenti per 88,1 milioni di euro non consentono di realizzare una sufficiente incidenza sulla massa iniziale ammontante a 168, 1 milioni di euro.

Sulla attività dei diversi centri di responsabilità sono da svolgere specifiche notazioni in ordine alle spese correnti: il Segretariato generale con 306,8 milioni di euro in termini di impegni ha svolto intensa attività gestionale in relazione ai 382,4 milioni di previsioni definitive; più modesti quantitativamente si rivelano i dati della Funzione Pubblica: 32,3 milioni di impegni su 50,4 milioni di previsioni, con formazione di 18 milioni circa di economie. Analoghe considerazioni possono svilupparsi per l'Informazione e l'Editoria con impegni per 364,4 milioni da raffrontare a disponibilità per 536,6 milioni.

Da sottolineare poi – in particolare – il ritmo gestorio del C.d.R. “Innovazioni e tecnologie” che spunta un importo degli impegni appena inferiore di venti milioni di euro rispetto alle previsioni definitive (258,1 milioni a fronte di 277,2 milioni).

Da ultimo è da porre in luce, ma stavolta nel comparto delle spese qualificate in conto capitale, la notevolissima dimensione dei dati della Protezione civile: 1.428,4 milioni di euro di impegni da correlare a previsioni finali di 1.755,3 milioni, con pagamenti per 1.146,5 milioni. In ordine a specifici profili contabili della Protezione Civile si fa comunque rinvio alle notazioni sviluppate in altra parte di questa relazione (in appendice al capitolo sul Ministero dell'Interno), notazioni che comunque non fanno diretto ed esclusivo riferimento alla attività gestoria dal Dipartimento della Presidenza.

Conclusivamente, può osservarsi che in ogni caso gli aspetti gestionali della Presidenza risultano caratterizzati, quanto alla loro effettiva significatività, dal limite intrinseco nella stessa natura dell'amministrazione, che dovrebbe situarsi sempre più nel contesto esclusivamente istituzionale di cui all'art. 95 della Costituzione.

4. L'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

4.1 Gli assetti delle strutture generali.

Con il dPCM 23 luglio 2002 è stato disciplinato l'ordinamento delle strutture generali della Presidenza. Su tale provvedimento sono da porre in luce tre profili specifici:

1) viene presa in considerazione la sentenza 22 maggio 2001, n. 221, con la quale la Corte costituzionale, pronunciandosi in merito al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto tra il Governo e la Corte dei conti relativamente all'art. 9, comma 7, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, ha accolto le ragioni addotte dalla Corte dei conti ed ha annullato il primo periodo del citato art. 9, comma 7. E' stato emanato – pertanto – il nuovo provvedimento sulle strutture generali della Presidenza in osservanza della procedura individuata dalla citata sentenza della Corte costituzionale.

2) Non sono state disciplinate le strutture della Presidenza del Consiglio destinate ad essere trasferite ad altre amministrazioni o a costituirsi in agenzie, ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, per le quali, in attesa del trasferimento, ovvero della costituzione dell'agenzia, è rimasta ferma l'attuale organizzazione.

3) In termini generali si è proceduto alla ricognizione, sistematica e complessiva, delle strutture generali, compiendo anche adeguati interventi di ridefinizione.

Agli assetti organizzativi generali, come previsti nel dPCM del 23 luglio 2002, si è compiutamente correlata la direttiva generale del Segretario generale (datata 2 gennaio 2003) per l'azione amministrativa e la gestione dei Dipartimenti ed Uffici.

Quanto agli aspetti refluenti sull'organizzazione dei servizi va posto, qui, in evidenza che la direttiva individua particolari esigenze:

a) necessità di adeguamento dei processi lavorativi delle strutture alle competenze istituzionali, eliminando eventuali duplicazioni ed individuando le procedure che presentano maggiori aspetti di criticità e possibili margini di miglioramento: a seguito della razionalizzazione dell'organizzazione deve pervenirsi, poi, alla allocazione delle risorse umane;

b) ciascun Dipartimento o ufficio deve utilizzare, in modo concreto, la disposta analisi degli assetti organizzativi e dei processi lavorativi, in modo da poter individuare gli interventi migliorativi che consentono un contenimento dei costi delle linee di attività e dei prodotti realizzati;

c) priorità di impegno delle strutture del Segretariato generale nell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, identificando e realizzando interventi finalizzati a rendere più efficiente ed efficace l'esecuzione dei processi lavorativi e a monitorare in tempo reale le diverse fasi esecutive.

4.1.1 Nell'ambito delle strutture generali della Presidenza, adibite a compiti di organizzazione, gestione delle risorse, controllo e monitoraggio assumono un ruolo specifico due uffici, la cui opera si riflette anche su compiti ed attribuzioni della Corte: l'ufficio bilancio e ragioneria e l'ufficio per il controllo interno.

Per il primo l'anno 2002 ha segnato un arco temporale di intensa attività, da riconnettere anche ai complessi processi di razionalizzazione organizzativa in atto. L'Ufficio, in particolare, ha svolto ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, l'attività connessa al controllo della regolarità amministrativa e contabile sui provvedimenti e sui titoli di spesa emessi dai centri di responsabilità e di spesa della Presidenza.

E', poi, da tener presente che all'Ufficio bilancio e ragioneria sono trasmessi per l'annotazione tutti gli atti di organizzazione e gestione: in relazione a ciò l'Ufficio inoltra al Segretario generale eventuali osservazioni; cura, altresì, i rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze relativamente alle variazioni di bilancio, nonché i rapporti con la Corte dei conti relativamente ai provvedimenti soggetti al controllo.

Quanto all'Ufficio per il controllo interno si menzionano le sue competenze in materia di valutazione e controllo strategico, di valutazione della dirigenza e di controllo della gestione. Esse si articolano come segue:

1. valutazione e controllo strategico. L'ufficio per il controllo interno in particolare:

a) verifica l'effettiva attuazione degli obiettivi definiti dalle direttive e dagli altri atti di indirizzo politico-amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri;

b) provvede al monitoraggio dello stato di attuazione dei programmi;

c) effettua l'analisi della congruenza tra gli obiettivi prefissati e le scelte operative attuate, identificando ed analizzando le cause ed i possibili rimedi di eventuali scostamenti rilevati.

2. Valutazione della dirigenza. Viene realizzato dall'Ufficio il supporto metodologico e funzionale all'applicazione del sistema di valutazione della dirigenza approvato con il dPCM 20 febbraio 2002.

3. Controllo di gestione. L'Ufficio coordina le attività finalizzate al controllo di gestione assicurando l'omogeneità dei criteri e delle metodologie in uso nell'amministrazione.

Sull'attività svolta nel 2002 dall'Ufficio è intervenuta la deliberazione della Sezione del controllo sulla gestione di questa Corte (deliberazione n. 5/2002/G del 7 maggio 2003) la quale si è — così — testualmente espressa: “un'attenzione particolare va data all'opera della Presidenza del Consiglio dei ministri con riguardo alla propria dirigenza anche perché costituisce un esempio che le altre amministrazioni hanno dichiarato di tenere in considerazione.... L'ufficio ha curato nel 2002 la stesura definitiva di un modello per la valutazione della dirigenza, seguendone già l'applicazione sperimentale, che ha riguardato n. 350 dirigenti di prima e seconda fascia. Si è attivato anche per supportare le necessarie attività formative per un accrescimento della cultura di valutazione dei risultati nell'ambito dei servizi e dei dipartimenti

della Presidenza. Corsi formativi sono stati concordati ed avviati presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione”.

4.1.2 Per stretta connessione con quanto finora esposto, va – qui di seguito – ricordata l’opera svolta nell’anno 2002 dal Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, istituito dall’art. 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 286, e collocato nell’ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il Comitato ha redatto e diffuso (a gennaio 2003) il suo secondo rapporto denominato testualmente: “Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri: stato e prospettive”.

Di detto rapporto la Corte ritiene di porre in debita evidenza due aspetti in larga misura coerenti con i risultati della analisi condotta dalla Corte:

a) la qualità del processo di programmazione strategica – risultante dall’individuazione delle priorità politiche da parte del Ministro e dalla proposta, formulata dai responsabili amministrativi, di un insieme limitato di programmi coerenti con le priorità politiche – presenta una qualità medio/alta solo in pochi ministeri. Al contrario, negli altri casi, il processo di programmazione è considerato dalle amministrazioni come mero adempimento formale, destinato a tradursi in uno spreco di risorse. In sintesi – ad avviso del Comitato – la bassa qualità del processo di programmazione deriva in buona parte dalla scarsa partecipazione ad esso dei Ministri e dei Servizi di controllo interno che hanno il compito istituzionale di presidiare la programmazione.

b) Un secondo aspetto attiene alla qualità delle direttive ministeriali, esprimibile come la sintesi della coerenza interna (articolazione della direttiva in un sistema coordinato e gerarchico di obiettivi) e della coerenza esterna (coerenza tra le priorità politiche indicate nella direttiva e le politiche governative di interesse del Ministero, nonché coerenza della direttiva ministeriale con la direttiva del Presidente del Consiglio): anche qui solo in alcuni casi esiste, almeno dal punto di vista formale, una buona coerenza esterna; la coerenza interna appare invece legata in modo significativo al grado di professionalità dei servizi di controllo interno.

4.1.3 Tra i Dipartimenti della Presidenza una posizione particolare – in relazione alle sue generali attribuzioni in materia di razionalizzazione organizzativa – assume il Dipartimento della Funzione pubblica, oggetto del decreto di organizzazione interna 30 dicembre 2002.

Detto provvedimento esplicita le attribuzioni nel senso che il Dipartimento è la struttura di cui il Presidente del Consiglio dei ministri si avvale per lo svolgimento delle funzioni indicate dall’art. 21 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 luglio 2002, dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni ed integrazioni, e dalle altre disposizioni di legge o di regolamento; il Dipartimento, inoltre, fornisce al Ministro per la funzione pubblica, se nominato, il supporto per lo svolgimento dei compiti a lui delegati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Il Ministro – a sua volta esercita le funzioni di indirizzo politico amministrativo, definisce le priorità e gli obiettivi da conseguire nelle aree di propria competenza, verifica la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.

Nel Dipartimento della funzione pubblica, fino all’emanazione del regolamento governativo di cui alla legge 15 luglio 2002, n. 145 (art. 10), rimane operante l’ufficio del ruolo unico della dirigenza che svolge attività di gestione, coordinamento ed indirizzo delle materie concernenti le dotazioni organiche ed il trattamento giuridico ed economico della dirigenza del ruolo unico; coordina – altresì – e gestisce la mobilità interna ed esterna al ruolo unico ai sensi dell’art. 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni.

Va segnalato, inoltre, che viene configurato – nel decreto di organizzazione del Dipartimento – l'ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure, il quale coadiuva il Ministro nell'attività di semplificazione, fornisce supporto e consulenza alle altre pubbliche amministrazioni al fine di dare attuazione ai processi di delegificazione, semplificazione e riassetto normativo, cura la redazione del disegno annuale di semplificazione amministrativa e predispone la relazione annuale al Parlamento di cui alla legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni.

Da ultimo, sempre in ordine alle attività del Dipartimento e al concreto dispiegarsi dei suoi assetti operativi, va ricordato che lo stesso Dipartimento ha organizzato, sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica, la "I^a Conferenza nazionale dell'Alta Dirigenza dello Stato" (Roma, 3-5 febbraio 2003).

4.1.4 L'anno 2002 ha registrato l'ulteriore attività di una nuova figura istituzionale nell'ambito del Governo: quella del Ministro per l'innovazione e le tecnologie (d.P.R. 10 giugno 2001 e dPCM 11 giugno 2001), al quale ha fatto seguito l'istituzione – presso la stessa Presidenza – di un apposito dipartimento (con denominazione identica all'incarico conferito al ministro).

Qui si ritiene di fare soltanto riferimento, in termini generali, alla delega di funzioni conferita dal Presidente al Ministro in relazioni alle amministrazioni pubbliche, che ricomprende indirizzo, coordinamento e impulso nella definizione ed attuazione dei programmi, dei progetti e dei piani di azione, nonché funzioni di valutazione delle proposte formulate dalle amministrazioni e di controllo sull'attuazione e sull'impiego delle relative risorse (nel contesto specifico alle innovazioni connesse all'uso delle tecnologie dell'informazione e comunicazione).

Quanto al dPCM del 27 settembre 2001, istitutivo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie – che pone indubbi problemi di coerenza con la posizione della Presidenza desumibile dall'art. 95 della Costituzione – ne va rimarcato il carattere "a tutto campo" per fornire supporto all'opera del ministro. Il Dipartimento, in particolare, cura il supporto (oltre che per la generale definizione di una strategia unitaria per la modernizzazione del Paese attraverso le tecnologie) per la elaborazione, il monitoraggio e la verifica dell'attuazione dei piani d'azione volti a migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità delle pubbliche amministrazioni e l'elaborazione, la promozione, l'aggiornamento del piano d'azione "governo elettronico".

4.1.5 Conclusivamente in ordine alle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri può dirsi – salvo quanto si dirà appresso su talune significative atipie ordinamentali – che il dPCM del 23 luglio 2002 ha fornito un assetto adeguato a Dipartimenti ed uffici, nell'intento di fornire una collocazione di carattere sistematico, facendo soprattutto premio su disposizioni di carattere generale. In tal senso si rivela importante il dettato dell'art. 7 del predetto dPCM, in base alla quale il Segretario generale convoca e presiede la conferenza dei capi delle strutture generali, ai fini del parere sul progetto di bilancio della Presidenza, secondo le indicazioni del decreto sull'ordinamento finanziario e contabile, nonché per l'esame di problematiche di carattere generale, a fini di coordinamento.

In ogni caso le strutture generali della Presidenza anche sulla linea della direttiva del Segretario generale in data 2 gennaio 2003 già più avanti ricordata, dovrebbero sempre più – tendenzialmente – conformarsi verso:

- una semplificazione, uno snellimento ed un miglioramento del rendimento delle attività poste in essere dalle strutture dell'amministrazione, da attuare attraverso una adeguata diffusione della cultura della responsabilità e managerialità della dirigenza;

- un costante, dinamico, riassetto strutturale ed organizzativo in funzione di coerenza con le missioni istituzionali della Presidenza;

- una autentica incentivazione della comunicazione interna, anche attraverso un migliore utilizzo delle potenzialità informative.

4.2 Valutazioni su recenti innovazioni.

Si è premesso che il dPCM 23 luglio 2002 si presta a talune valutazioni su atipie ordinamentali inserite nel complessivo disegno delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri.

4.2.1 Gli art. 2 e 36 del predetto dPCM 23 luglio 2002 fanno specifico riferimento al Dipartimento nazionale per le politiche antidroga.

Tale Dipartimento, che è qualificato “struttura di missione”, viene inserito negli assetti organizzativi della Presidenza. In proposito, e pur nella piena consapevolezza della grande importanza sociale dei compiti conferiti, non è agevole ravvisare un collegamento con i compiti propri di una amministrazione che deve operare in funzione di supporto ai compiti del Premier costituzionalmente disciplinati dalla Costituzione. In tal senso depongono anche talune espressioni testuali del dPCM, nel quale è specificato che “la struttura, ferme restando le competenze attribuite alle altre amministrazioni statali in materia di contrasto alla droga e di recupero delle persone dedite all’uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, ha il compito di effettuare le attività istruttorie necessarie ai fini dell’esercizio del potere di indirizzo e coordinamento del Governo”.

4.2.2 Ad analoghe, consistenti, perplessità dà luogo l’Ufficio Nazionale per il Servizio Civile che - come sancito dal dPCM 23 luglio 2002 - “cura l’organizzazione, l’attuazione e lo svolgimento del servizio civile nazionale, l’indirizzo, il coordinamento ed il controllo, elaborando le direttive ed individuando gli obiettivi degli interventi per il servizio civile su scala nazionale”: compiti tutti per i quali è alquanto disagevole configurare una diretta correlazione alle tipiche competenze istituzionali della Presidenza del Consiglio.

4.2.3 Quanto al Dipartimento per la Protezione Civile, la Corte - in sede di precedente relazione al Parlamento - si era soffermata sul decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, recante “Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile”.

Al riguardo si era osservato che la scelta di ricondurre una struttura con compiti operativi, connotati da atipie ordinamentali e gestionali, nella Presidenza del Consiglio dei ministri poteva dare adito a contrasti con il precipuo ruolo di supporto della stessa Presidenza alle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio. La Corte, conclusivamente, aveva esposto l’opportunità di allocare, con gli idonei atti normativi, le strutture di protezione civile nel pertinente alveo del Ministero dell’Interno.

In questa sede si ritiene di poter prendere in attenta considerazione l’esigenza emersa di consolidare la struttura nella Presidenza, che viene ritenuta la sede più idonea per il rapporto istituzionale con il sistema delle autonomie, nel quale svolgono un ruolo essenziale e determinante gli enti locali.

Tuttavia permangono non poche perplessità soprattutto in ordine a due aspetti:

1) le funzioni del Dipartimento vengono gradatamente estese anche a materie che non si riconnettono affatto al tradizionale fine di arginare calamità naturali o, comunque, alle esigenze emergenziali di protezione civile in senso proprio: eventi come il vertice FAO, l’afflusso di pellegrini per le celebrazioni religiose, il semestre italiano di presidenza europea sono stati ricondotti nel novero delle attribuzioni del Dipartimento. Si cita, in proposito, l’ordinanza 18 aprile 2003 che fa specifico – testuale – riferimento alla “ineludibile esigenza di assumere

misure straordinarie ed urgenti per il compimento delle attività organizzative connesse alla gestione del semestre di presidenza italiana dell'Unione europea".

In ogni caso tutta la tematica della gestione dei c.d. "grandi eventi" - che comporta delicate interrelazioni con il sistema della autonomie e in primo luogo con le Regioni - dovrebbe essere oggetto, ad avviso della Corte, di adeguata ponderazione a livello istituzionale.

Va comunque, ancora, considerato che la protezione civile è materia ricompresa dall'art. 117 Cost. nella legislazione concorrente, con conseguente potestà legislativa spettante alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

In ogni caso la consapevolezza del rilievo istituzionale della tematica fin qui trattata emerge, anche, da una recente circolare del Dipartimento della Protezione Civile DPC/cg/0035114 (in G.U. n. 236 dell'8 ottobre 2002) dove - tra l'altro - si fa riferimento puntuale ad un contesto "che presenta indubbi profili di complessità, certamente ancor più rilevanti e meritevoli di approfondita riflessione alla stregua della sopravvenuta valenza costituzionale assegnata dalla legge costituzionale n. 3/2001 alla disciplina della materia della protezione civile", per cui "appare indispensabile una lettura sistematica di ciascuna disposizione normativa in coordinamento con tutte le ulteriori norme che disciplinano la medesima materia".

2) Il secondo aspetto da segnalare attiene alla deroga - nelle ordinanze di protezione civile - alle norme di contabilità generale. Al riguardo la Corte deve osservare che le deroghe non possono in alcun modo estendersi a situazioni estranee alle esigenze emergenziali, ne tanto meno le stesse deroghe possono essere invocate nell'ambito dell'adozione di ordinarie misure organizzative o gestionali.

In proposito, e per sostanziale connessione, va ricordata una recente determinazione (n. 20/2002 del 30 luglio 2002) della Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, che riveste particolare interesse in quanto ha preso in considerazione, in modo approfondito, le procedure in deroga adottate in forza di ordinanze contingibili ed urgenti in materia di protezione civile. L'Autorità ha definito con chiarezza che:

a) le ordinanze contingibili ed urgenti possono derogare alle disposizioni vigenti in tema di lavori pubblici, ma, proprio perché conseguono ad una situazione eccezionale, la deroga non può permanere sine die, ma deve essere necessariamente limitata nel tempo e circoscritta alla persistenza della situazione invocata;

b) le ordinanze adottate per l'attuazione degli interventi di emergenza, al verificarsi di eventi di calamità naturali, devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare; la deroga quindi è circoscritta esclusivamente alle sole norme esplicitamente richiamate.

4.2.4 A talune considerazioni si prestano le strutture disciplinate dall'art. 7, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 303, in forza del quale per lo svolgimento di particolari compiti e per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi, il Presidente del Consiglio dei Ministri istituisce, con proprio decreto, apposite strutture di missione, la cui durata temporanea è specificata dall'atto istitutivo.

Al riguardo, dal complesso degli atti adottati, la Corte valuta come coerenti con il disposto legislativo soprattutto le tre seguenti strutture:

1) Quella posta alle dirette dipendenze del Segretario Generale come struttura di missione, denominata "Ufficio per il programma di Governo", con il compito di espletare tutte le attività connesse con il monitoraggio dello stato di attuazione del programma.

2) Una seconda struttura denominata "Unità tecnica per l'e-government per lo sviluppo" con il compito di sviluppare, organizzare e coordinare le attività tecniche necessarie alla preparazione ed esecuzione dei progetti individuati nel quadro dell'iniziativa "e-government per

lo sviluppo”, al fine di fornire supporto tecnico e progettuale ai Paesi interessati alle iniziative di e-governement (presso il Dipartimento per le Innovazioni e le Tecnologie).

3) Una ulteriore struttura presso il Dipartimento della Funzione pubblica con il compito di riorganizzare, coordinare e integrare le attività di comunicazione e informazione ai cittadini svolte, anche attraverso Internet e le reti telematiche, dalle diverse strutture del Dipartimento, nonché di sperimentare procedure e modelli di eccellenza da mettere a disposizione delle altre pubbliche amministrazioni.

Ad incertezze di valutazione dà luogo, invece, la struttura di missione riguardante la commissione intergovernativa per la realizzazione di una nuova linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione (dPCM 9 agosto 2002 e dPCM 7 maggio 2003).

4.3 Il processo evolutivo delle esigenze logistiche e dei servizi generali e di supporto.

In chiusura di notazioni sugli assetti organizzativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri deve farsi, diffusamente, uno specifico riferimento al Dipartimento delle Risorse Strumentali del Segretariato Generale, che provvede all'erogazione dei servizi generali di supporto richiesti dalla Presidenza ricorrendo, ove necessario, anche ad appaltare l'esecuzione dei lavori, la prestazione di servizi e la fornitura di beni a soggetti esterni.

I servizi possono identificarsi nelle seguenti categorie: acquisto di beni e servizi; gestione del parco auto; gestione del patrimonio immobiliare; gestione dei sistemi informativi e telecomunicazioni; acquisto di beni e servizi legati ad eventi ed iniziative non ordinarie della Presidenza.

Nell'anno 2002 particolarmente gravosa ed intensa è stata l'attività del Dipartimento in considerazione del fatto che, in atto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri è composta da oltre 20 strutture per un totale di circa 4.000 dipendenti; le varie strutture organizzative inoltre sono dislocate in 25 sedi, tutte ubicate nella città di Roma.

Nel contesto di esigenze alquanto imponenti, a livello operativo, è stato avviato dal Dipartimento un progetto sperimentale per la riorganizzazione dei servizi generali di supporto mediante la realizzazione di un modello organizzativo capace di intercalarsi con il sistema imprenditoriale, integrando rispettive competenze e conoscenze; l'iniziativa è tesa dunque a conseguire il miglioramento dei servizi generali, attraverso il ricorso all'outsourcing dell'attività gestionale.

Tutto ciò premesso, e sulla base di elementi conoscitivi direttamente forniti dalla stessa Presidenza, si sta delineando un quadro di interventi e soluzioni, caratterizzato dai seguenti aspetti qualificanti:

1) l'approccio prescelto per riorganizzare in modo efficace il modello operativo di gestione degli approvvigionamenti, è quello di creare una struttura che da un lato utilizzi, e dall'altro integri, le capacità e le competenze presenti nell'amministrazione e nel mondo imprenditoriale.

2) La soluzione scelta è di affidare in outsourcing ad una società a capitale misto pubblico-privato (51% pubblico; 49% privato), da costituire appositamente, le attività di organizzazione, coordinamento, gestione diretta e indiretta, e di controllo dei servizi generali di funzionamento e supporto svolte attualmente all'interno del Dipartimento Risorse Strumentali.

3) L'obiettivo temporale è di concludere la costituzione della società entro il 2003, per poi raggiungere la situazione a regime entro la fine del 2004 (fase di avviamento).

4) La società non svolgerà direttamente lavori, né fornirà direttamente alla Presidenza beni né presterà direttamente servizi, ad eccezione di quelli relativi al proprio oggetto sociale. Nei riguardi dei fornitori, del mercato in generale e delle pubbliche amministrazioni o organismi pubblici (ad esempio, A.I.P.A., Provveditorato alle Opere Pubbliche, CONSIP S.p.A., ecc.), la Società agirà per conto ovvero in nome e per conto della Presidenza: in quest'ultimo caso in base ad una specifica procura e, quindi, con i necessari poteri di rappresentanza.