

ministeri, tuttavia con eccezioni costituite, per un verso, dalle strutture territoriali delle agenzie e, per altro verso, dagli 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 successivamente modificato la loro denominazione in quella di Prefetture-UTG: legge n. 189 del 2002) non hanno mai raggiunto la soglia dell’operatività, a causa delle resistenze che, contro l’assorbimento in essi di una quota pur modesta di Uffici statali periferici, sono state opposte dalle Amministrazioni centrali. Tali resistenze, già evidenti in sede di prima attuazione del d.lgs. n. 300 del 1999 (quando vennero fortemente potenziate le articolazioni periferiche di alcuni ministeri, 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), sono state ulteriormente rafforzate dai provvedimenti di riordino di alcuni Ministeri (come il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), le cui strutture periferiche avrebbero dovuto confluire, secondo l’ordinario disegno, negli UTG.

Di tale situazione ha preso atto il d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29, che ha riportato le funzioni del Prefetto nei confronti degli uffici statali periferici a quelle di coordinamento, anche al fine di assicurare la leale collaborazione di tali uffici con gli enti locali. Inoltre, il Prefetto è coadiuvato da una conferenza provinciale permanente, dallo stesso presieduta e composta dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato che svolgono la loro attività nella provincia, nonché da rappresentanti degli enti locali. Il Prefetto del capoluogo di regione è altresì coadiuvato da una conferenza permanente, composta dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato, alla quale possono essere invitati i rappresentanti della regione.

2.4. I Ministeri e le Agenzie (con i rispettivi organi periferici) non esauriscono il complesso delle strutture che compongono l’amministrazione dello Stato. Ad essi si è, infatti, affiancato, per la concomitanza di fattori diversi (la maggiore agilità che offrono gli strumenti privatistici rispetto a quelli pubblicistici, la liquidazione degli enti delle partecipazioni statali, l’introduzione dei principi di concorrenza nella gestione dei servizi pubblici), un articolato sistema di società possedute o controllate dal Ministero dell’economia, che spesso costituiscono meri soggetti strumentali dell’amministrazione statale (in tal senso, con riguardo a Italia lavoro SpA, società a totale partecipazione del Tesoro, si è espressa la Corte costituzionale nel ritenere

legittima la sua costituzione per interventi “sussidiari” dello Stato in materia di politica attiva del lavoro¹³).

Ne discende l'importanza di considerare, nel quadro complessivo delle gestioni amministrative statali, il ruolo di primo piano che oggi è svolto da un'ampia serie di soggetti formalmente privati, ma titolari di compiti e funzioni pubbliche, oltre che di rilevanti risorse finanziarie da essi erogate sotto il comando diretto del Ministero dell'economia, eventualmente d'intesa con altri ministeri¹⁴.

2.5. Come accennato, la Corte costituzionale ha posto, nell'esame di questioni e conflitti incentrati sul nuovo riparto di competenze fra Stato e regioni introdotto da nuovo Titolo V, una serie di principi che riverberano i loro effetti, direttamente o indirettamente, anche sull'organizzazione delle amministrazioni statali, in quanto riconosciute titolari o, a seconda dei casi, escluse dall'esercizio di determinate funzioni amministrative.

Senza pretendere di esaurire la ricognizione di tali effetti, si richiamano, di seguito, alcune pronunce le cui affermazioni appaiono particolarmente rilevanti in chiave di organizzazione degli apparati centrali.

Vanno ricordate, in primo luogo, le sentenze per cui l'applicazione dei canoni di sussidiarietà e adeguatezza può ben comportare che le funzioni amministrative siano allocate a livello statale, senza che le relative decisioni legislative siano vincolate alle regole di ripartizione della potestà legislativa e di quella amministrativa.

In questa logica, sono state ritenute legittime alcune leggi statali che, in esercizio di potestà legislativa concorrente nelle materie “governo del territorio” (grandi opere pubbliche) e “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, hanno regolato in modo unitario e a livello nazionale i procedimenti di realizzazione di opere e impianti, riconoscendo un ruolo primario agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative¹⁵. In tal modo, nelle materie di cui all'art. 117, comma 3, Costituzione, la legge statale è autorizzata ad attribuire funzioni amministrative ad uffici statali ogni qualvolta ciò sia giustificato da esigenze di esercizio unitario delle funzioni, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e adeguatezza,

¹³ Corte cost., 19 dicembre 2003, n. 363, secondo cui è espressiva della potestà esclusiva dello Stato in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (art. 117, 2° comma, lett. g, cost.) la norma di legge statale che consente al Ministro del lavoro di avvalersi di “Italia lavoro s.p.a.”, in quanto ente strumentale del Ministero del lavoro, benché rivestito della forma societaria.

¹⁴ Nella nomenclatura impiegata dalla *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, tali società costituiscono un nuovo “sistema delle partecipazioni statali”, che svolge, fra l'altro, un ruolo di rilievo nel settore degli investimenti (pari, nel 2003, a 2.597 milioni: + 15 per cento rispetto al 2002) in una serie numerosa di settori economici: dall'energia alle infrastrutture, dall'impiantistica alle costruzioni, all'attività manifatturiera, alla cantieristica navale (cfr., da ultimo, la *Relazione generale 2003*, Roma, 2004, vol. II, pag. 73).

naturalmente assicurando idonei meccanismi di cooperazione con gli altri livelli di governo per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali.

La seconda pronuncia di rilievo è quella con la quale la Corte costituzionale ha ritenuto che non rientra fra le “norme generali sull'istruzione” (materia di competenza esclusiva dello Stato: art. 117, comma 2, lett. n) e neppure tra i principi fondamentali in materia di “istruzione” (che forma oggetto di potestà legislativa concorrente) l'attribuzione agli uffici scolastici regionali del compito di distribuire il personale docente fra le istituzioni scolastiche della regione; compito strettamente connesso alla programmazione della rete scolastica regionale e alla gestione del relativo servizio e, cioè, a funzioni (già attribuite alle regioni da precedenti leggi statali) che costituiscono, nel loro insieme, l'essenza delle competenze regionali in materia di istruzione¹⁶.

La terza pronuncia – cui s'è, in parte, già accennato – ha riconosciuto legittima, in quanto espressiva della potestà esclusiva dello Stato in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (art. 117, 2° comma, lett. g, cost.), la norma di legge statale che consente al Ministro del lavoro di avvalersi di “Italia lavoro SpA” – società interamente posseduta dal Tesoro e, secondo la definizione della stessa Corte costituzionale, ente strumentale del Ministero del lavoro, benché rivestita della forma societaria – per lo svolgimento di azioni nel campo della politica attiva del lavoro (promozione dell'occupazione sull'intero territorio nazionale, con particolare riguardo alle aree depresse e ai soggetti svantaggiati del mercato del lavoro)¹⁷. Ciò in quanto, da una parte, il Ministero del lavoro non è autorizzato ad avvalersi della società “se non per lo svolgimento di funzioni che spettano allo Stato in virtù del vigente riparto di competenze” e – dall'altra – gli interventi di “Italia lavoro SpA” hanno carattere “sussidiario”, essendo sempre lasciata ai soggetti fruitori la scelta di avvalersi o meno delle sue prestazioni.

3. Continua: la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

3.1. L'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stata oggetto, prima e dopo la legge n. 137 del 2002, 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 del 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

¹⁵ Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303; Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 6.

¹⁶ Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13.

politica generale del governo, nonché di indirizzo politico e amministrativo. Il tal senso, i compiti e le strutture della Presidenza subirono 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.

Successivamente, 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)¹⁸; sono stati istituiti il Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali¹⁹, il Dipartimento per l’innovazione e le tecnologie²⁰ e il Centro nazionale per l’informatica nella pubblica amministrazione-CNIPA²¹; sono stati istituiti l’Ufficio nazionale per il servizio civile, con soppressione dell’Agenzia per il servizio civile²², e il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga²³.

Infine, è stato riportato nella Presidenza del Consiglio il Dipartimento degli italiani nel mondo²⁴ (in precedenza trasferito al Ministero degli affari esteri²⁵) ed 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 amministrazioni pubbliche (ma con compiti e organizzazione demandati ad un apposito regolamento)²⁶.

Si assiste, quindi, all’affermarsi di una tendenza normativa di segno opposto a quella indicata dal d.lgs. n. 303 del 1999, talché un complesso di settori e interventi sono stati restituiti o attribuiti alla gestione diretta della Presidenza del Consiglio.

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.

Ora, i compiti di tali gruppi di lavoro sono stati ripartiti, dalla legge n. 137 del 2002, tra il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento degli affari legislativi e giuridici della

¹⁷ Corte cost., 19 dicembre 2003, n. 363.

¹⁸ Da osservare che la materia “protezione civile” è oggetto, dopo il nuovo titolo V (parte II) Cost., di potestà legislativa concorrente fra Stato e regioni: art. 117, comma 3.

¹⁹ DPCM 9 agosto 2001, in G.U., serie gen., 18 agosto 2001, n. 191.

²⁰ DPCM 27 settembre 2001, in G.U., serie gen., 17 ottobre 2001, n. 242.

²¹ Art. 176 d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, e art. 5 d.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343.

²² Art. 7 l. 6 marzo 2001, n. 64; art. 3 l. n. 3/2003.

²³ DPCM 15 novembre 2001 e DPCM 15 febbraio 2002; ora, art. 3, comma 83, legge n. 350/2003 (legge finanziaria 2004), e DPCM 15 marzo 2004.

²⁴ D.lgs. n. 257/2002 e d.p.c.m. 3 dicembre 2002 (seguito, per l’organizzazione del dipartimento, dal DPCM 19 gennaio 2004).

²⁵ Art. 10 d.lgs. n. 303/1999.

²⁶ Art. 1 legge n. 3/2003.

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

3.2. Da ultimo, il d.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343, oltre ad introdurre una serie di norme per la disciplina *ad hoc* del personale in servizio presso la Presidenza del Consiglio (anche con l'istituzione di un separato comparto di contrattazione²⁷), ha previsto la costituzione di una società per azioni con il compito di "provvedere all'amministrazione, organizzazione, coordinamento e gestione dei servizi generali di supporto" della Presidenza del Consiglio.

L'iniziativa si propone un triplice obiettivo: l'organizzazione, il coordinamento, il monitoraggio ed il controllo dei servizi di supporto, attraverso un'organizzazione professionale di dimensione ridotta rispetto a quella attuale; il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi generali, attraverso il ricorso all'*outsourcing* dell'attività gestionale in *partnership* con soci privati muniti di competenze manageriali; la razionalizzazione della spesa, con realizzazione di conseguenti risparmi.

La società, a capitale misto pubblico-privato (55 per cento pubblico, di cui il 4 per cento ad un socio con competenze nel settore informatico; 45 per cento privato), svolgerà, pertanto, tutte le attività di organizzazione, coordinamento, gestione diretta e indiretta, nonché di controllo dei servizi generali di funzionamento e supporto oggi svolte dal Dipartimento per le risorse strumentali, individuando tutte le opportunità di riduzione dei costi e le condizioni per migliorare l'efficienza complessiva della gestione degli acquisti, come, ad esempio: il controllo della domanda corrente; l'analisi dei consumi storici e dei fabbisogni futuri; la differenziazione tra domanda programmabile e non programmabile di beni di funzionamento; l'identificazione di altre aree cui estendere la propria offerta di servizi gestionali, anche per elevare i livelli complessivi delle attività di supporto; la messa a punto di strutture e processi che riflettano le indicazioni operative risultanti dalle analisi svolte.

L'iniziativa si configura quale progetto-pilota, da monitorare e valutare in vista della sua

²⁷ Il primo contratto collettivo, relativo al quadriennio giuridico 2002-2005 e al biennio economico 2002-03 è stato certificato dalla Corte con del. Sez. riun. 31 maggio 2004, n. 14.

“esportazione” ad altri settori dell’amministrazione.

Il termine finale della società, di cui è prevista la costituzione entro il 2004, è fissato al 31 dicembre 2009, ma potrà essere prorogato, una o più volte, per successivi periodi di massimo cinque anni, qualora ne ricorrano i presupposti, con apposita deliberazione dell’assemblea degli azionisti.

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

4.1. Nel contesto della riforma amministrativa, un ruolo di primaria importanza è rivestito dai controlli interni.

Al riguardo, il secondo rapporto del “Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato” (2003) ha rilevato una generale insufficienza nell’organizzazione e nell’attività di tutte le loro specie²⁸.

Insoddisfacente, anzitutto, la situazione dei controlli strategici, a proposito dei quali il rapporto richiama le amministrazioni ad attuare correttamente i presupposti del loro funzionamento: in primo luogo, l’impostazione del “processo di programmazione”, mediante il quale, da una parte, il vertice politico definisce gli obiettivi strategici, i programmi e le priorità dell’azione amministrativa e, dall’altra, i dirigenti identificano i percorsi operativi per il raggiungimento degli obiettivi e dei risultati che essi sono impegnati a conseguire, tenuto conto delle risorse (umane, finanziarie, tecnologiche) disponibili; in secondo luogo, l’efficienza del servizio di controllo interno (SECIN), che costituisce lo *staff* tecnico a disposizione del ministro per attivare e presidiare il processo di programmazione; in terzo luogo, la professionalità delle risorse umane impegnate nel processo di programmazione e, in particolare, nei SECIN, fra i cui addetti tuttora prevale una formazione di tipo giuridico-amministrativo, mentre del tutto marginali sono le professionalità economico-organizzative²⁹. In mancanza di tali presupposti, le amministrazioni – osserva il rapporto – finiscono per considerare il processo di programmazione “come un mero adempimento formale, destinato a tradursi in un semplice spreco di risorse”³⁰; donde una qualità “decisamente bassa” della stessa programmazione, con

²⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri. Stato e prospettive. Secondo rapporto*, Roma, 2003, par. 6,7.

²⁹ Osserva peraltro il rapporto che, rispetto a questa situazione generale, la composizione dei SECIN, è stata, in alcuni ministeri (in particolare, in quelli della difesa, del lavoro e delle politiche sociali, della giustizia, della salute), recentemente modificata.

³⁰ Presidenza del Consiglio dei ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione ecc. Secondo rapporto*, cit., par. 6.1.

ovvi riflessi sulla coerenza delle direttive rispetto alle finalità cui esse dovrebbero assolvere.

Quanto ai controlli di gestione, il rapporto denuncia una grave situazione di arretratezza e di ritardo nella loro attivazione, aggravata dall'inadeguatezza degli organici (ad eccezione che nel Ministero dell'economia e delle finanze) e dal diffuso disorientamento degli addetti, che non sempre hanno le competenze per affrontare l'esperienza e che non sempre godono di un'adeguata legittimazione da parte degli organi di vertice³¹. I contenuti del controllo, poi, si risolvono quasi esclusivamente nel monitoraggio della spesa e, comunque, in una logica esclusivamente finanziaria. Solo in alcuni casi il monitoraggio si estende all'avanzamento dei progetti indicati nella direttiva del ministro e altrettanto sporadicamente si riscontrano forme di rendicontazione interna, utili al bilanciamento ed al riassetto interno delle risorse, in una "logica di correlazione risorse-obiettivi-risultati che, seppure in forme non ancora particolarmente complesse e sofisticate, individua un potenziale percorso virtuoso verso il controllo direzionale"³².

Sempre secondo il menzionato rapporto, la dotazione di personale dei SECIN era, al 2002, di 230 persone (di cui 35 negli organi di direzione, 4 consulenti esterni e le altre 191 nelle strutture di supporto), con un costo stimato di circa dieci milioni di euro l'anno (esclusi il costo del tempo impiegato dalle strutture di *line* per corrispondere con i SECIN ed il costo delle risorse strumentali).

Rispetto alla situazione fin qui descritta, il recente "terzo rapporto" del Comitato tecnico-scientifico (aprile 2004) rileva che alcuni miglioramenti non hanno mancato di verificarsi nel corso del 2003, ma osserva pure che il disegno dei controlli interni, quale risulta dalla normativa del 1999 (d.lgs. n. 286) è ancora lontano dall'essere compiutamente realizzato³³.

In particolare, la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del novembre 2002 (con le annesse linee guida) ha effettivamente consentito una standardizzazione dei processi di programmazione strategica, comprensiva di una fase iniziale (discendente), in cui il Ministro esplicita le priorità politiche; una fase successiva (ascendente), in cui i responsabili dei centri di responsabilità amministrativa (CRA) propongono obiettivi e programmi coerenti con tali priorità; una fase finale in cui il ministro consolida gli obiettivi e assicura la disponibilità delle

³¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione ecc. Secondo rapporto*, cit., par. 5.

³² Presidenza del Consiglio dei Ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione ecc. Secondo rapporto*, cit., par. 5.

³³ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri. Stato e prospettive. Terzo rapporto*, Roma, 2004.

risorse necessarie per realizzarli. Inoltre, i tempi di emanazione delle direttive generali per l'azione amministrativa si sono sensibilmente accorciati (per la prima volta, nessuna amministrazione ha emanato la direttiva dopo il 5 marzo). Tuttavia, in quasi tutti i ministeri manca tuttora l'essenziale integrazione tra la programmazione strategica (che porta all'emanazione della direttiva) e gli altri atti della programmazione, in particolare le note preliminari al bilancio di previsione. Tra le eccezioni, mette conto richiamare il Ministero della difesa, in cui il processo di programmazione strategica si giova di un'esperienza di lungo periodo, antecedente alle norme sui controlli interni emanate nel 1999³⁴.

Anche il contenuto delle direttive presenta poche variazioni rispetto all'anno precedente, salvo che alcuni ministri (economia, interno) hanno voluto conferire ad esse la valenza di uno strumento per comunicare anche all'esterno le priorità della loro azione³⁵.

Eterogenea è la tipologia degli obiettivi, solo raramente ricavati a partire dalle priorità politiche, "attraverso un processo di scomposizione gerarchica, che assicuri la completezza del sistema". Inoltre, non risulta ancora affrontato "il problema del presidio degli obiettivi che interessano l'azione di più ministeri; ci si limita, al più, a programmare l'attività separatamente nelle singole amministrazioni, senza costruire un progetto che integri i compiti attribuiti a ciascuna di esse". Ancora, non viene instaurato, in genere, alcun collegamento fra gli obiettivi e gli indicatori mediante i quali valutare il grado del loro raggiungimento. In molti casi, anzi, gli indicatori mancano e, dove ci sono, hanno la funzione di rilevare unicamente il completamento dei programmi d'azione, mentre sono quasi interamente assenti indicatori di efficienza, di efficacia e di impatto. Come rileva il Comitato, "ciò deriva in parte dalle oggettive difficoltà di individuare indicatori di *performance* in molte delle attività caratteristiche delle amministrazioni dello Stato; ma dipende anche dalle insufficienti professionalità esistenti nelle amministrazioni stesse in materia di processi di programmazione e controllo sofisticati: temi quali l'impatto delle politiche pubbliche, la costruzione dei *logical framework*, la valutazione degli impatti organizzativi sono ancora in fase di interiorizzazione sia da parte dei responsabili dei centri di responsabilità amministrativa che dei SECIN, e richiederebbero una ulteriore azione di carattere formativo".

Infine, l'assenza di livelli di riferimento per la misurazione degli obiettivi indicati dalle direttive rappresenta un serio problema per la qualità della programmazione; di fatto, molto spesso ci si limita a chiedere che vengano completati dei progetti senza specificare "che cosa"

³⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione ecc. Terzo rapporto*, cit., par. 3.1.

³⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione ecc. Terzo rapporto*, cit., par. 3.2.

essi dovrebbero generare per l'amministrazione o per la collettività. Tale assenza costituisce, inoltre, un problema ancora maggiore se si considera che, come previsto dalle normative, il raggiungimento degli obiettivi contenuti nella direttiva deve poter costituire un elemento-cardine per la valutazione dei dirigenti; la mancanza di indicatori e di livelli di riferimento rende, infatti, difficile valutare in modo oggettivo le prestazioni dei singoli dirigenti.

Tutte le amministrazioni hanno messo a punto un sistema di monitoraggio periodico, rivolto a verificare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi strategici; il monitoraggio ha, quasi ovunque, cadenza semestrale (è quadrimestrale nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel Ministero della salute e nel Ministero del lavoro). In generale, il sistema è cartaceo o prevede l'invio di moduli via posta elettronica, cui le strutture sono chiamate a fornire risposte e indicazioni; il che rallenta i tempi del monitoraggio e ne riduce la frequenza. Le esperienze più avanzate sono quella del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che dal 2004 realizza il monitoraggio interamente per via elettronica, e quella del Ministero della giustizia, che ha attivato un progetto di monitoraggio informatizzato³⁶.

La situazione dei sistemi di controllo di gestione può essere così sintetizzata: solo due ministeri (economia e finanze, infrastrutture e trasporti) dispongono di un sistema funzionante di controllo di gestione; in altri ministeri, il modello logico è stato definito ma non è stato ancora messo a punto il sistema informativo di supporto (difesa, attività produttive, beni e attività culturali); in altri ancora, il modello logico è stato soltanto sviluppato (affari esteri, giustizia, comunicazioni), oppure è in fase di sviluppo (interno, salute, lavoro), o non è ancora allo studio (politiche agricole, ambiente, istruzione)³⁷.

Quanto, infine, alla valutazione dei dirigenti, essa ha costituito, in molte amministrazioni, la prima forma di controllo interno ad essere attivata, anche in assenza di sistemi informativi adeguati ad alimentare correttamente i processi valutativi. Ma – rileva il Comitato tecnico-scientifico – i pericoli di questo modo di procedere sono evidenti: se la valutazione non è basata su elementi oggettivi, almeno in parte ricavati da sistemi di controllo strategico e di gestione funzionanti, essa si presta ad essere percepita come iniqua e ingiustificata; e ciò rischia di tradursi “in una forte demotivazione, quindi in risultati opposti rispetto agli obiettivi di stimolo all'innovazione, all'efficienza e all'efficacia che essa dovrebbe indurre nelle amministrazioni secondo le intenzioni del legislatore”³⁸.

³⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione ecc. Terzo rapporto*, cit., par. 3.3.

³⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione ecc. Terzo rapporto*, cit., par. 4.

³⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione ecc. Terzo rapporto*, cit., par. 5.

4.2. Per parte sua, la Corte ha aggiornato, nel 2003, la sua rilevazione sullo stato dei controlli interni nei ministeri³⁹, rilevando una tuttora limitata attuazione della normativa che regola la materia, specie per quanto attiene alla valutazione della dirigenza. In particolare, per la dirigenza apicale non risultano definiti criteri valutativi di sorta, mentre per la dirigenza di seconda fascia risultano utilizzati criteri e procedure del tutto sperimentali e provvisori. Di conseguenza, la corresponsione della “retribuzione di risultato” continua ad avvenire in modo forfetario o nella misura convenzionalmente stabilita in sede di concertazione con le organizzazioni sindacali, ma senza un sicuro riferimento a risultati effettivamente conseguiti e valutati.

Soltanto di recente, la determinazione dei criteri valutativi è giunta a compimento per la dirigenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ha raggiunto un grado sufficiente di maturazione per la dirigenza del Ministero degli affari esteri, per quella del Ministero dell'economia e per quella del Ministero dell'interno.

Nella stessa occasione, la Corte ha rilevato un sensibile miglioramento qualitativo delle annuali direttive dei ministri per l'attività amministrativa, nel senso di una più precisa indicazione degli obiettivi assegnati ai dirigenti e, spesso, della scansione di fasi e tempi di realizzazione in rapporto alle priorità stabilite. Inoltre, tutte le direttive richiamano – almeno formalmente – l'importanza dei controlli interni e della verifica dei risultati di gestione, in conformità a quanto richiesto dalle direttive generali di indirizzo del Presidente del Consiglio.

In realtà, i servizi di controllo interno sono tutti formalmente istituiti ed inseriti tra gli “uffici di diretta collaborazione dei ministri”. Tuttavia, essi non sono dotati, con poche eccezioni (come quella del Ministero dell'economia), di sufficienti strutture ed operano – come accennato – in assenza di sistemi informatici per assicurare il monitoraggio e l'elaborazione dei numerosi dati necessari per le attività di controllo. Di qui, una situazione di sostanziale isolamento dei servizi di controllo rispetto agli uffici operativi delle amministrazioni, con il risultato di un grave *deficit* informativo sullo stato di attuazione dei programmi e degli interventi quale presupposto per l'assunzione dei provvedimenti correttivi o di impulso.

Per altro verso, molti servizi di controllo interno lamentano che le loro indicazioni e valutazioni non ricevono sufficiente considerazione da parte dei ministri e dei vertici amministrativi (capi dipartimento e direttori generali), così che la stessa funzione dei controlli interni finisce per risultare largamente inespressa.

³⁹ Sez. centr. Contr. Stato (gestione), 26 maggio 2003, n. 15.

Infine, la Corte ha richiamato l'attenzione del governo sulla necessità che i provvedimenti di incarico dirigenziale contengano una più precisa indicazione delle funzioni assegnate e degli obiettivi da perseguire, nonché delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie a raggiungerli, onde creare le premesse per un adeguato controllo dei risultati.

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

E' singolare, per altro verso, che il più volte citato Comitato tecnico-scientifico della Presidenza del Consiglio dei Ministri abbia presentato, sui risultati della propria attività, un "rapporto riservato" al Presidente del Consiglio e al Ministro per la funzione pubblica, in evidente analogia con il regime stabilito dal d.lgs. n. 286 del 1999 per le relazioni inviate ai ministri dai servizi di controllo interno (art. 6, comma 2). Si tratta, tuttavia, di una norma che non ha riscontro in ordinamenti di altri paesi, dove l'esito finale dei controlli interni è sempre pubblico, proprio per le esigenze di trasparenza delle gestioni che ne formano oggetto.

Nel sottoporre al Parlamento la necessità di provvedere alla correzione della norma, è comunque evidente che la riservatezza dei rapporti di controllo interno può rilevare, allo stato, come "modalità del riferire" ai vertici politici, senza che ciò comporti l'inaccessibilità dei rapporti stessi da parte dell'organo di controllo esterno.

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

In questo quadro, la temporaneità degli incarichi (minimo due, massimo sette anni) era funzionale alla verifica dei risultati conseguiti, in vista della conferma o della revoca dei

dirigenti. Ma tali verifiche sono mancate, onde è venuto meno un elemento cardine di quella “cultura del risultato” che costituiva il motivo portante dell’intera riforma della dirigenza.

A sua volta, la legge n. 145 del 2002, nell’eliminare il termine minimo (due anni) di durata degli incarichi, ha accentuato il carattere fiduciario delle nomine, senza accompagnarlo con la valutazione oggettiva dell’attività svolta dai dirigenti; il che rischia di compromettere la essenziale distinzione fra responsabilità di indirizzo politico-amministrativo e responsabilità di gestione, cui è rimessa dal legislatore la tutela dell’imparzialità dell’amministrazione. Di tali problematiche è tuttora investita la Corte costituzionale⁴⁰.

Sulla nuova disciplina della dirigenza statale (legge n. 145 del 2002) ci si sofferma nel capitolo seguente⁴¹.

Quanto ai suoi effetti sul piano dell’organizzazione amministrativa, mette conto richiamare, in questa sede, come la cessazione automatica degli incarichi di vertice alla data di entrata in vigore della legge abbia determinato un consistente ricambio negli uffici di vertice delle amministrazioni. Anche su questo punto, si rinvia al capitolo che segue⁴².

4.5. Resistenze allo snellimento degli apparati ministeriali, malgrado i decentramenti amministrativi realizzati nel 1999 e nel 2001, sono rese evidenti dalla problematica operazione di trasferimento del personale statale al sistema delle autonomie.

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

Al gennaio 2004, dopo il trasferimento di funzioni realizzato nel 2001, risultano trasferiti alle regioni o, comunque, interessati da procedure di trasferimento poco più di 12.100 dipendenti statali, pari al 45,3 per cento dei dipendenti da trasferire⁴³. Peraltro, le unità di personale effettivamente assegnate alle regioni e agli enti locali sono poco più di 9.600⁴⁴.

⁴⁰ Pret. Roma, giud. lav., ord. 11 maggio 2004, causa n. 220017/2003; Pret. Roma, giud. lav. ord. 23 aprile 2004, causa n. 213387/2003.

⁴¹ Par. 5.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Cfr. Isae, *Rapporto annuale sull’attuazione del federalismo*, Roma, febbraio 2004, 2 ss.

⁴⁴ Di questi, oltre la metà (5.600 circa) appartiene alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro e alle Agenzie per l’impiego, e soltanto 4000 sono i dipendenti di altre amministrazioni: Isae, *Rapporto annuale*, cit.

Ne discende che, per oltre la metà del personale individuato, non si è dato avvio ad alcuna procedura di trasferimento, essendosi prevista, almeno per una quota delle unità interessate, una forma di “compensazione” in termini di risorse finanziarie da trasferire⁴⁵.

Quanto al personale con qualifica dirigenziale (meno dell’1 per cento del personale complessivamente da trasferire), 26 unità sulle 67 previste (equivalenti a poco meno del 40 per cento) risultano effettivamente incardinate nelle amministrazioni regionali⁴⁶.

Dati recenti espongono, poi, che il numero dei dirigenti dei ministeri – sensibilmente diminuito dal 1991 al 1998 (4.600 in quest’ultimo anno rispetto agli oltre 5.600 del 1991), è progressivamente aumentato negli anni successivi, fino a superare i 5.900 nel 2002: il che attesta una consistente moltiplicazione di strutture organizzative, malgrado le indicazioni normative nella direzione di uno snellimento degli apparati.

Si può dire, pertanto, che gli effetti del decentramento amministrativo sull’assetto delle amministrazioni centrali risultano, ad oggi, relativamente modesti, laddove la legge n. 59 del 1997 e, poi, il nuovo Titolo V Cost. depongono per un sensibile ridimensionamento dell’amministrazione per ministeri.

5. Organizzazione amministrativa e contenimento della spesa nelle leggi finanziarie 2002-2004.

Disposizioni a contenuto organizzativo, finalizzate essenzialmente alla razionalizzazione e al contenimento della spesa, sono contenute anche nelle leggi finanziarie 2002 (n. 448 del 2001), 2003 (n. 289 del 2002) e 2004 (n. 350 del 2003).

I tratti comuni a tutte consistono nella riduzione degli enti e organismi pubblici (mediante fusioni, trasformazioni e privatizzazioni), nella limitazione dei finanziamenti statali agli enti pubblici, nella razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, nell’esternalizzazione di attività e servizi a contenuto non specificamente pubblicistico.

Quanto alla riduzione degli enti e organismi pubblici (comprese le agenzie), la legge finanziaria 2002 prevedeva un “regolamento delegificante” (ex art. 17, comma 2, legge n. 400 del 1988) per l’individuazione degli enti da fondere, trasformare (anche in fondazioni di diritto privato o in società per azioni) o sopprimere, secondo tre criteri direttivi: la riduzione della spesa di funzionamento delle amministrazioni, l’incremento della loro efficienza, il miglioramento dei servizi al pubblico. La stessa legge prevedeva che gli enti e gli organismi non compresi nel riordino così attuato dovevano ritenersi soppressi e posti in liquidazione, in quanto

⁴⁵ Isae, *Rapporto annuale*, cit., 26 s.

⁴⁶ Isae, *Rapporto annuale*, cit., 28.

da ritenere “non indispensabili” per l’esercizio delle funzioni loro attribuite.

Tale operazione è stata, poi, collegata al più ampio riordino degli apparati centrali dello Stato disposta dalla legge n. 137 del 2002, sicché il termine finale per l’emanazione del regolamento è stata portata a sei mesi (luglio 2004) dalla scadenza del termine (gennaio 2004) per lo svolgimento della delega da tale legge conferita⁴⁷. In attuazione di questa, sono stati, intanto, emanati decreti legislativi che hanno variamente riordinato enti e istituzioni preesistenti⁴⁸.

Non risultano, ad oggi, vere e proprie operazioni di privatizzazione di enti e organismi pubblici, a parte il riassetto di enti già in precedenza trasformati in fondazioni⁴⁹ (la privatizzazione è subordinata alla “verifica che i servizi siano più proficuamente erogabili al di fuori del settore pubblico” e, cioè, a minori costi di produzione dei servizi, con conseguente riduzione dell’onere a carico degli utenti⁵⁰).

Ancora, le amministrazioni statali sono state autorizzate ad attuare, un ampio programma di esternalizzazioni, onde “realizzare economie di spesa e migliorare l’efficienza gestionale”. A questo scopo, esse possono, anche in deroga ad ogni altra disposizione vigente, acquistare sul libero mercato servizi oggi prodotti al loro interno, costituire soggetti di diritto privato cui affidare questi servizi, attribuire il loro svolgimento con gara pubblica a soggetti di diritto privato già esistenti o, infine, aderire alle convenzioni e contratti-quadro stipulati dalla CONSIP

⁴⁷ Per l’attuazione del programma di riordino degli enti e organismi pubblici, il Ministro dell’economia e delle finanze, che è, in sostanza, il *dominus* dell’operazione, è autorizzato ad avvalersi della “struttura interdisciplinare” istituita dal d.lgs. n. 300/1999 (art. 73) per coadiuvare il ministro “durante le fasi del cambiamento e fino al pieno funzionamento del regime di gestione” dell’amministrazione economico-finanziaria, quale riordinata dallo stesso d.lgs. n. 300.

⁴⁸ Sono: il d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 1, “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 29 gennaio 1998, n. 19, concernente La Biennale di Venezia”; il d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, recante “Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano-CONI”; il d.lgs. 4 giugno 2003, n. 127, “Riordino del Consiglio nazionale delle ricerche-CNR”; il d.lgs. 4 giugno 2003, n. 128, “Riordino dell’Agenzia spaziale italiana-ASI”; il d.lgs. 4 giugno 2003, n. 138, “Riordino dell’Istituto nazionale di astrofisica-INAF”; il d.lgs. 3 settembre 2003, n. 257, “Riordino della disciplina dell’Ente per le nuove tecnologie, l’energia e l’ambiente-ENEA”; il d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 38, “Istituzione dell’Istituto nazionale di ricerca metrologica-INRIM; il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 32, “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 18 novembre 1997, n. 426, concernenti i compiti e l’organizzazione della fondazione Centro sperimentale di cinematografia”; il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 33, “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 29 gennaio 1998, n. 20, concernente i compiti e l’organizzazione della fondazione Istituto nazionale per il dramma antico”.

⁴⁹ V. nota prec.

⁵⁰ Numerosi, peraltro, gli enti e gli altri organismi sottratti all’operazione di sfoltimento. Si tratta delle amministrazioni alle quali sono affidati “compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale”; degli enti che gestiscono la previdenza sociale “a livello di primario interesse nazionale”; di quelli che sono “essenziali per le esigenze della difesa o la cui natura pubblica è garanzia per la sicurezza”; di quelli che “svolgono funzioni di prevenzione e vigilanza per la salute pubblica”. Un’altra esclusione riguarda gli enti della Difesa, peraltro già riordinati in attuazione di norme inizialmente contenute nella l. 537/1993 e, poi, nel d.lgs. n. 300/1999.

Esclusi dall’operazione di sfoltimento debbono ritenersi, altresì, gli enti che, per il campo di materia nel quale operano, sono transitati, dopo la l. cost. n. 3/2001 (“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”), nell’orbita della potestà legislativa regionale, e gli enti che, operando nelle materie di legislazione concorrente, sono soggetti alla legislazione statale nei soli limiti dei “principi fondamentali” che questa è autorizzata a porre.

SpA (società a totale partecipazione del Tesoro)⁵¹. Inoltre, sono legittimate ad introdurre forme di autofinanziamento, mediante cessione (vendita) dei servizi prodotti (quelli strumentali e quelli finali) o compartecipazione alle spese da parte degli utenti del servizio. L'unica condizione per procedere all'esternalizzazione è data dalla prevedibilità di economie di gestione.

Spetterà a regolamenti governativi di stabilire la tipologia dei servizi suscettibili di esternalizzazione, le modalità del loro affidamento, i criteri per la loro esecuzione e quelli per la fissazione delle tariffe a carico degli utenti.

Il contenimento della spesa per l'acquisto di beni e servizi è oggetto di tutte e tre le leggi finanziarie, con misure che, nelle prime due leggi, obbligavano (le amministrazioni statali e gli enti pubblici) o favorivano (relativamente alle amministrazioni non statali) l'adesione alle convenzioni stipulate con operatori privati dalla CONSIP SpA e fondate su ordini "aperti" all'accettazione di tutte le amministrazioni interessate. La legge finanziaria 2004 ha, invece, eliminato l'obbligo di adesione, anche da parte delle amministrazioni statali, alle convenzioni CONSIP.

Le caratteristiche di tale sistema ed il suo forte impatto sull'attività delle amministrazioni sono stati oggetto, nel 2003, di un'analisi di controllo⁵² che ha rivelato una sostanziale carenza di programmazione e di capacità progettuale nella politica degli acquisti, raramente "ispirata a meditate e selettive politiche di individuazione degli obiettivi e dei correlati fabbisogni", talché le amministrazioni "risultano costantemente prive di parametri idonei a segnalare le priorità, le interrelazioni tecniche tra le strategie d'acquisto e il patrimonio in dotazione, gli elementi qualitativi irrinunciabili dei prodotti da acquisire".

La scarsa cura nella programmazione è, poi, "doppiata" da un analogo atteggiamento delle amministrazioni nella stipula "per adesione" dei contratti quadro e nella loro gestione.

A ciò si aggiunge la mancata riconversione del personale precedentemente adibito alla contrattazione diretta, ora da impiegare nelle fasi di gestione dei contratti e, in particolare, nella vigilanza sugli adempimenti dovuti dai fornitori e dai prestatori: compiti, questi, che dovrebbero essere attribuiti ad una struttura dedicata e specializzata, in grado di affrontare sia la dialettica con il contraente CONSIP, sia le questioni derivanti dall'esecuzione delle convenzioni e

⁵¹ Art. 29, comma, 1, LF 2002. Anticipazioni di tale operazione sono costituite dalla stipula, in base a norme di anni precedenti, di "contratti di *global service*" da parte di alcune amministrazioni (si tratta di contratti misti, il cui oggetto comprende sia prestazioni di lavoro, sia forniture, sia attività varie di servizio). Sul contratto per il "servizio integrato di gestione e manutenzione" del "Palazzo delle finanze" v. Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del Tesoro. Servizio centrale per gli affari generali e la qualità dei processi e dell'organizzazione. Gruppo di monitoraggio e valutazione del contratto, *1° Rapporto*, Roma, gennaio 2002 (dattiloscritto).

dall'aggiudicazione delle commesse.

Sotto l'aspetto della capacità di vigilanza e controllo, la Corte ha messo in evidenza scollamenti organizzativi tra uffici tecnici, uffici addetti alla gestione dei contratti, uffici di ragioneria e uffici preposti al controllo di gestione, tutti direttamente – sia pur in vario modo – coinvolti nei menzionati compiti ma privi di reciproci collegamenti organizzativi e funzionali.

Scarsa, infine, la capacità delle amministrazioni di valutare i risparmi di spesa effettivamente realizzati con la gestione centralizzata degli acquisti rispetto ai tradizionali sistemi di contrattazione, con la conseguenza che tali risparmi emergono – il più delle volte – da elaborazioni della stessa CONSIP, peraltro fondate su informazioni eterogenee e incomplete.

Tutti questi elementi depongono per la necessità che le nuove metodologie negoziali siano accompagnate dall'integrale riconversione degli apparati amministrativi un tempo dediti agli acquisti diretti, nonché dall'acquisizione, da parte del personale addetto, di tecniche gestionali – di programmazione e di controllo – congruenti con siffatte metodologie. Il che è tanto più urgente, in quanto la contrattualistica pubblica è interessata da un processo di ulteriori trasformazioni (*aste on line, market place*, ecc.), ad opera di discipline comunitarie che si annunciano fortemente innovative.

Più in generale, l'impulso che è stato dato, da alcuni anni, allo sviluppo dei sistemi informativi nell'ambito delle amministrazioni dello Stato esige una complessiva rimeditazione delle articolazioni funzionali in cui sono state finora ripartite le strutture amministrative, anche in rapporto alla semplificazione e accelerazione delle procedure amministrative, che costituisce il naturale portato delle nuove tecnologie informatiche e telematiche.

Tali ultimi aspetti formano oggetto, con riguardo ai singoli ministeri, di osservazioni e proposte, che la Corte ha formulato nell'ambito di una più ampia analisi in materia di informatica pubblica, in un recente rapporto per il Parlamento⁵³.

⁵² Sez. centr. contr. Stato (gestione), 1 luglio 2003, n. 26/G.

⁵³ Sez. riun., 14 aprile 2004, n. 8.