

4.2.3. Con DPCM 28 agosto 2003 è stato conferito l'incarico ad un Ministro senza portafoglio per l'attuazione del programma di Governo. Questa nomina rileva anche perché alla nuova figura sono delegate le funzioni di coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni statali.

E' da sottolineare che per lo svolgimento delle funzioni il Ministro si avvale dell'Ufficio per il programma di Governo, del Comitato tecnico-scientifico, dell'Osservatorio e della banca dati di cui all'art. 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, nonché dell'ufficio costituente la struttura di supporto. In proposito dovrà essere valutato se il riferimento al predetto Comitato sia coerente con la sua qualificazione di organismo contraddistinto da professionalità tecnico-scientifiche.

4.2.4. Con decreto del 12 dicembre 2003 è stata disciplinata l'organizzazione del Dipartimento degli Affari regionali. Con questo provvedimento, di cui la Corte rileva l'importanza nell'attuale momento, viene correttamente definita la struttura di cui il Presidente del Consiglio dei Ministri si avvale, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, per il coordinamento dell'azione governativa in materia di rapporti con il sistema delle autonomie, per la promozione dello sviluppo e della collaborazione tra Stato, regioni ed autonomie locali, nonché per la promozione, anche in esito alle deliberazioni degli appositi organi a composizione mista, delle iniziative necessarie per l'ordinato svolgimento dei rapporti tra lo Stato e le regioni e le stesse autonomie locali.

4.2.5. Il decreto 19 gennaio 2004 disciplina la organizzazione del Dipartimento per gli Italiani nel mondo.

In proposito la Corte non può non rilevare – nella materia - la generale ed estesa competenza del Ministero degli affari esteri⁵.

4.2.6. Con il DPR 6 febbraio 2004, n. 100 è stato emanato il regolamento recante modalità di coordinamento delle attività del gruppo tecnico presso il Ministero dell'Interno con l'apposita struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di immigrazione. Questo provvedimento prevede, ad avviso della Corte, adeguate misure per una migliore azione governativa nel delicato, e complesso, settore della disciplina dell'immigrazione e della normativa sulla condizione dello straniero.

4.2.7. Il decreto del 10 febbraio 2004 detta le norme per l'organizzazione interna del Dipartimento delle politiche comunitarie. Ne viene qui sottolineato il rilievo per la esatta definizione della struttura di cui si avvale il Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, per l'attività inerente all'attuazione degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione Europea e per le azioni di coordinamento nelle fasi di predisposizione della normativa comunitaria, ai fini della definizione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministero per gli affari esteri, in sede di Unione Europea.

⁵ Il Dipartimento cura il coordinamento dell'azione governativa nelle seguenti materie:

- a) promozione culturale e informazione delle comunità italiane all'estero al fine di mantenere il legame con il Paese di origine;
- b) promozione e tutela dei diritti politici e civili degli Italiani residenti all'estero;
- c) intervento coordinato dello Stato e delle Regioni a favore delle comunità italiane all'estero, nonché provvidenze per gli italiani che rimpatriano;
- d) politiche generali concernenti le comunità italiane all'estero, con particolare riferimento alla valorizzazione del ruolo degli imprenditori italiani all'estero, ai fini dello sviluppo del loro legame con la madrepatria.

4.3. Nel novero degli assetti organizzativi della Presidenza, adibiti a compiti di 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 2003 ha confermato – con sicuri elementi – la centralità dei compiti istituzionali da riconnettere anche ai complessi processi di razionalizzazione 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.

In proposito va posto in luce 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 sia ai provvedimenti soggetti al controllo che alla funzione referente al Parlamento.

Quanto all'Ufficio per il controllo interno si ricordano le sue competenze in materia di valutazione e controllo strategico, di valutazione della dirigenza e di controllo della gestione.

Notevole rilievo dispiega anche l'impegno per la elaborazione di un sistema di contabilità analitica dove sono stati approfonditi sia gli aspetti evolutivi che quelli di maggiore criticità. Lo sviluppo di tale sistema appare - finora - più consolidato nell'ambito del Segretariato generale piuttosto che nei dipartimenti assegnati a ministri senza portafoglio: esso deve comunque procedere con l'avanzamento di un sostanziale cambiamento culturale, nell'ambito del quale acquisiranno sempre maggiore rilevanza la verifica e la valorizzazione dei risultati raggiunti.

Un cenno specifico va, poi, riservato al nuovo sistema per la valutazione della dirigenza di cui il DPCM 27 novembre 2003.

Le novità introdotte riguardano in sostanza: a) l'introduzione della valutazione della qualità delle prestazioni rese, che rappresenterà una "macroarea" di valutazione; b) l'individuazione della professionalità e delle competenze possedute dal dirigente, acquisite mediante la compilazione di una scheda informativa. Con l'introduzione nel nuovo sistema della macroarea di valutazione è stato necessario – altresì – procedere ad una differente ripartizione del punteggio complessivo inizialmente attribuito al dirigente.

4.4. Per evidente connessione con quanto dianzi esposto, va – qui di seguito – ricordata l'opera svolta nell'anno 2003 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 (nel mese di aprile 2004) il suo terzo rapporto denominato testualmente: "Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri: stato e prospettive".

In ordine a detto rapporto la Corte ritiene di porre in debita evidenza alcuni aspetti di specifica significatività nella presente sede referente:

a) l'attenzione rivolta alla composizione dei servizi per il controllo interno (SECIN), individuando le professionalità necessarie perché essi possano svolgere il proprio compito in coerenza con la loro configurazione organizzativa, in posizione di staff rispetto al Ministro;

b) l'azione di tipo metodologico concretizzata nella messa a punto delle linee guida per la predisposizione delle direttive dei ministri per l'attività amministrativa e la gestione e del relativo sistema di monitoraggio: dette linee sono state recepite da parte delle amministrazioni, assicurando una omogeneità sia terminologica che procedurale;

c) la carenza di riflessione sul tema della regolarità amministrativa, componente che peraltro si distingue dagli altri elementi dei controlli interni.

4.5. 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 da altre disposizioni di legge o di regolamento.

In ordine alle attribuzioni del Dipartimento assume specifico rilievo il DPR 23 aprile 2004, n. 108, con il quale è stato emanato il regolamento recante disciplina per l'istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento del ruolo dei dirigenti presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, con contestuale soppressione del ruolo unico e conseguenti problemi di concreta applicazione anche in relazione agli assetti organizzativi esistenti.

Menzione autonoma merita, poi, la Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica del 24 marzo 2004 ("misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni"), dalla quale emerge che il Dipartimento ha individuato tra le priorità di cambiamento nelle amministrazioni pubbliche quella di creare specifiche condizioni che possano incidere sul miglioramento del sistema sociale interno, delle relazioni interpersonali e, in generale, della cultura organizzativa.

4.6. Nell'ambito dell'organizzazione va ricompresa la tematica delle esigenze logistiche e dei servizi generali e di supporto. Deve – perciò - farsi 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 sono molteplici e possono – sostanzialmente - identificarsi nelle seguenti categorie: acquisto di beni e servizi; gestione del parco auto; gestione del patrimonio immobiliare; gestione dei sistemi informativi e di telecomunicazioni; acquisto di beni e servizi legati ad eventi ed iniziative non ordinarie della Presidenza.

4.6.1. Va posto in luce che, nel contesto di esigenze molto rilevanti a livello operativo, è stato predisposto dal Dipartimento un progetto pilota di esternalizzazione della organizzazione e gestione dei servizi generali di supporto (DPCM 4 agosto 2003), mediante la realizzazione di un modello organizzativo capace di intercalarsi con il sistema imprenditoriale, integrando rispettive competenze e conoscenze.

E' poi da evidenziare - sul piano del definitivo assetto normativo - che il decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343, ha previsto che la Presidenza possa provvedere alla amministrazione, organizzazione, coordinamento e gestione dei servizi generali di supporto, purchè non siano di nocimento alle esigenze di sicurezza, attraverso società per azioni appositamente costituita, anche con partecipazione minoritaria di soggetti privati selezionati attraverso procedure ad evidenza pubblica contemplando – altresì – che i rapporti tra la società e la Presidenza siano regolati da apposito contratto di servizio con riferimento alla verifica qualitativa delle prestazioni rese.

Stante quanto sopra, è da porre in evidenza che nel mese di aprile 2004 è stato predisposto il capitolato speciale in ordine alle modalità di svolgimento della procedura di gara per la selezione del socio privato di minoranza della costituenda società per azioni mista PCMS

SpA e per l'affidamento della gestione dei servizi generali di supporto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con particolare riguardo alle modalità di presentazione dell'offerta e di aggiudicazione della gara, agli adempimenti per la stipula dell'atto costitutivo della società, ai termini di stipulazione dell'atto e del contratto di servizio tra la stessa società e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla riservatezza delle informazioni.

Sulla iniziativa, diano illustrata, non è ancora possibile fornire esaustivi elementi di giudizio. Al momento appaiono suscettibili di considerazione gli intenti di razionalizzare la spesa e di conseguire auspicabili risparmi, così come è ragionevole ipotizzare una fase di avviamento e sperimentazione.

La Corte, conclusivamente, deve comunque ribadire l'esigenza di preservare, all'interno dell'amministrazione, le necessarie capacità di programmazione, di guida e di controllo dei risultati; ugualmente è necessario garantire, in tutte le fasi del percorso, un rigoroso rispetto delle regole della concorrenza.

4.6.2. Una ulteriore iniziativa del Dipartimento per le risorse strumentali attiene al primo quaderno "Il portale dei servizi della Presidenza del Consiglio dei Ministri", il quale si incentra sulla sperimentazione di un sistema di acquisizione telematica di beni e servizi. Il modello, basato su un portale intranet aziendale, appare corrispondente a criteri di razionalità e facilità di accesso all'informazione e dovrebbe essere finalizzato, sul piano della logistica integrata, alla migliore programmazione delle risorse e all'erogazione di un servizio unitario di organizzazione, gestione e monitoraggio delle richieste, riducendone i costi.

4.7. Nel novero delle competenze e attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, va ricordata una figura istituzionale che opera ormai da un triennio: quella del Ministro per l'innovazione e le tecnologie (DPR 10 giugno 2001 e DPCM 11 giugno 2001), al quale ha fatto seguito l'istituzione – presso la Presidenza – di un apposito Dipartimento (con denominazione identica all'incarico conferito al ministro).

In relazione al DPCM del 27 settembre 2001, istitutivo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, ne va rimarcato il carattere di supporto generalizzato all'opera del ministro. Qui va segnalato che 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, attraverso il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, a migliorare l'azione delle pubbliche amministrazioni in un quadro generale di "governo elettronico".

Deve inoltre considerarsi che il Dipartimento non limita il suo raggio di azione all'ambito delle pubbliche amministrazioni perché esercita competenze, alquanto estese, in ordine all'utilizzo e all'accelerazione della diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei settori della vita economica e sociale del paese, nonché il coordinamento della ricerca applicata alle medesime tecnologie.

In termini generali va, poi, posto in luce che il Ministro per l'Innovazione e le tecnologie assume un ruolo di guida, propulsione e coordinamento complessivo in tre distinti ambiti: a) l'e-government; b) la materia della "società dell'informazione" e dell'attività politico-istituzionale del relativo Comitato dei Ministri; c) lo stato dell'innovazione e delle tecnologie in Italia.

4.8. La Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, della quale deve farsi menzione nella presente sede, ha proseguito – nel 2003 – la sua attività istituzionale con rinnovato impegno.

In proposito la Corte ritiene di dover porre in luce, nel contesto della complessiva attività referente al Parlamento, due profili desunti dal 7° rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione, predisposto nel recente periodo dalla Scuola:

a) in quasi tutti i comparti l'investimento in formazione nelle pubbliche amministrazioni, ha raggiunto nel 2003, e in molte Amministrazioni anche superato, la soglia dell'1% della massa salariale; ciò con equivalente riferimento a quello dello scorso anno: un totale di 842.500 dipendenti totali, ai vari livelli di governo;

b) il raggiungimento della soglia dell'1% non è dovuto al lievitare dei prezzi delle singole unità temporali di formazione erogata poiché il costo per ora fruita è aumentato in modo irrilevante: sono invece aumentate le partecipazioni alla formazione.

4.9. L'art. 176 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, ha provveduto ad istituire il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, che "opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attuazione delle politiche del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, con autonomia tecnica, funzionale, amministrativa, contabile e finanziaria e con indipendenza di giudizio". Inoltre l'art. 5 del decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343, ha sancito che dal 1° gennaio 2004 siano trasferiti al predetto Centro i compiti, le funzioni e le attività esercitati dal Centro tecnico di cui al comma 19 dell'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, e al comma 6 dell'articolo 24 della legge 24 novembre 2000, n. 340; al CNIPA sono contestualmente trasferite le risorse finanziarie e strumentali, nonché quelle umane comunque in servizio.

In proposito la Corte sottolinea l'importanza e la delicatezza di alcune funzioni, come quelle di regolazione e consulenza tecnica, da ricomprendere in un ambito di autonomia e di indipendenza a garanzia di tutti i destinatari della attività informatica: donde la necessità di elaborare con caratteristiche di terzietà le conseguenti linee operative e procedurali.

4.10. Si è già premesso che sussistono talune atipicità ordinamentali, che sono ravvisabili nella disamina complessiva delle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

4.10.1. La prima serie di considerazioni attiene al Dipartimento della Protezione civile, in ordine al quale la Corte – in due precedenti relazioni – si era soffermata sul disegno ordinamentale sotteso al 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", disegno da situare nel più ampio contesto della legge organica n. 225 del 1992.

In proposito questa Corte aveva già rilevato – nella scorsa relazione – l'opportunità di prendere in considerazione l'esigenza di consolidare la struttura del Dipartimento nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, ritenuta la sede più idonea per attuare i rapporti istituzionali con il sistema delle autonomie, nel quale svolgono un ruolo essenziale e determinante gli Enti locali. Deve però essere qui sottolineata la funzione essenziale del coordinamento, tipica e peculiare della Presidenza, che non presuppone compiti propriamente operativi, comportanti impiego diretto di risorse umane e di supporti logistici e strumentali.

4.10.2. Stante quanto precede, sussistono rilevanti perplessità in ordine ad alcuni aspetti:

a) nell'ambito delle sue proprie competenze la Corte segnala la deroga – presente nelle ordinanze di protezione civile – alle norme di contabilità generale; al riguardo è doveroso osservare che le deroghe, in via di principio e proprio in quanto tali, non dovrebbero estendersi a situazioni estranee alle esigenze emergenziali; in ogni caso le stesse deroghe non possono essere invocate per l'adozione di ordinarie misure organizzative o gestionali;

b) le funzioni del Dipartimento vengono gradatamente estese – sulla base di uno speciale disposto contenuto nel citato DL 343 del 2001, convertito dalla legge n. 401 del 2001 – anche a materie (i "grandi eventi") che non si riconnettono allo specifico fine di arginare le calamità

naturali e di fronteggiare situazioni di emergenze (ad esempio: il vertice FAO, l'afflusso di pellegrini per le celebrazioni religiose, il semestre italiano di Presidenza europea, le grandi manifestazioni internazionali ed, ancora, altri incontri di grande rilievo istituzionale).

Va posto comunque in debita evidenza che 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 di più adeguata ponderazione a livello istituzionale. E' ancora da considerare che la protezione civile è materia ricompresa dall'art. 117 Cost. nella legislazione concorrente, con conseguente potere legislativo spettante alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Per sostanziale connessione con quanto esposto nei precedenti punti a) e b) è da ricordare che in data 16 dicembre 2003 la Commissione europea ha avviato nei confronti dello Stato italiano la procedura di infrazione comunitaria inerente alle ordinanze di protezione civile emanate ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992⁶. In proposito la Corte effettua riserva di ulteriori considerazioni in sede di prossima relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato 2004.

c) non appare adeguata, in un auspicato quadro di misure dirette a razionalizzare in modo omogeneo le risorse umane, la istituzione di un ruolo speciale della protezione civile, ora contemplato dall'art. 4 del decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343. Dovranno infatti essere verificate - in prosieguo di tempo assai ravvicinato - possibili sovrapposizioni tra il personale del predetto ruolo speciale e gli appartenenti alle Forze Armate e al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, con elevata professionalità, utilizzati per fronteggiare situazioni di emergenze contraddistinte da immediato impiego operativo.

4.10.3. La seconda valutazione di atipicità istituzionale nell'ambito delle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri attiene, come già rilevato in passato, all'Ufficio nazionale per il Servizio Civile.

Tale Ufficio nel corso del 2003 è stato oggetto di due successivi atti normativi:

- con DPCM 31 luglio 2003 si è provveduto alla riorganizzazione dell'Ufficio nazionale, che annovera un direttore generale (con una propria segreteria), due uffici e undici servizi;
- con DPCM 12 dicembre 2003 si è disciplinata la struttura ordinativa, l'articolazione interna e la ripartizione delle competenze; il tutto - ad avviso della Corte - con eccessiva dovizia di dettagli e specificazioni minute di compiti ed adempimenti.

Sui compiti individuati nei ricordati provvedimenti non è agevole configurare una diretta correlazione alle tipiche competenze istituzionali della Presidenza del Consiglio.

4.10.4. Ad analoghe perplessità dà luogo il Dipartimento Nazionale per le Politiche Antidroga.

Tale Dipartimento è stato oggetto, nel più recente periodo, dei seguenti provvedimenti:

- 1) legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, comma 83: istituzione e organizzazione;
- 2) DPCM 15 marzo 2004, in forza del quale il Dipartimento è la struttura competente per il coordinamento delle pubbliche amministrazioni sulle politiche atte a contrastare il diffondersi delle tossicodipendenze e delle alcoolodipendenze correlate, nonché per la promozione e la collaborazione con le associazioni, con le comunità terapeutiche e con i centri di accoglienza operanti nel campo della prevenzione, del recupero e del reinserimento sociale dei tossicodipendenti;
- 3) DPCM 2 aprile 2004, di delega di funzioni al Vice Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di politiche di contrasto e recupero al diffondersi delle tossicodipendenze, dove è anche precisato che per lo svolgimento delle funzioni delegate il Vice Presidente si avvale del Dipartimento.

⁶ Al riguardo si segnala anche lo svolgimento dell'interpellanza n. 2 - 00501 (550^a seduta pubblica del Senato della Repubblica del 26 febbraio 2004).

I provvedimenti normativi ricordati – ad avviso della Corte - non forniscono elementi sufficienti per chiarire le ragioni di una collocazione istituzionale nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

4.11. Si fa – infine - riferimento alla situazione del personale, che è strettamente intrecciata ai connessi aspetti di attività istituzionale della Presidenza del Consiglio.

4.11.1. In materia di personale assume centrale rilievo il decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343, che ha apportato una serie di modifiche e integrazioni sostanziali al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303. Di notevole importanza si rivela l'art. 3 di detto decreto legislativo n. 343 che istituisce, in considerazione delle funzioni e dei compiti attribuiti al Presidente del Consiglio dei Ministri, il ruolo dei consiglieri e dei referendari della Presidenza, dove sono inseriti – rispettivamente – i dirigenti di prima e seconda fascia.

Lo stesso provvedimento legislativo si occupa, poi, dei collocamenti fuori ruolo e del personale di ogni ordine, grado e qualifica del comparto ministeri chiamato a prestare servizio in posizione di comando presso la Presidenza.

Viene istituito, altresì, il ruolo speciale della Protezione Civile, già oggetto in precedenza di notazione critica.

4.11.2. In materia di personale due aspetti, per la Corte meritevoli di menzione, si desumono dalla relazione del Segretario generale sullo “stato della Presidenza del Consiglio a metà legislatura”.

Il primo aspetto si sintetizza nella seguente, testuale, citazione: “a quasi vent'anni dall'entrata in vigore della legge n. 400 si imponeva un'attività diretta alla rideterminazione dell'organico della Presidenza, condotta sulla base della verifica delle reali esigenze di funzionamento degli uffici. Il risultato di questa attività è confluito nel DPCM 11 luglio 2003, con il quale l'organico del personale di ruolo della Presidenza appartenente alle aree funzionali è stato ridotto del 46%, passando da 3.790 a 2.047 unità”.

Il secondo aspetto attiene alla conflittualità giudiziaria relativa a problemi di inquadramento e di status giuridico ed economico, nonché al contenzioso sui temi della progressione interna mediante percorsi di qualificazione professionale.

Per abbassare il grado di conflittualità, la Presidenza ha fatto ricorso - in modo generalizzato - allo strumento della conciliazione, che è mezzo deflattivo del contenzioso previsto dal legislatore.

I tentativi di conciliazione, che alla data del maggio 2001 ammontavano a soli 14 casi, sono cresciuti in maniera direttamente proporzionale alla percezione, da parte del personale, del mutato orientamento dell'Amministrazione. Di converso, il complessivo andamento del contenzioso è passato dai 380 ricorsi pendenti del 2001, ai 259 del 2002, per scendere nel 2003 a 132.

4.11.3. Una specifica problematica riguarda il personale di prestito – di cui alla legge n. 400 del 1988 – assunto e cessato dal servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Al riguardo appare utile una illustrazione della situazione, che è riassunta nei seguenti dati:

ASSUNZIONI		CESSAZIONI	
Anno	Unità	Anno	Unità
1999	53	1999	46
2000	29	2000	62
2001	53	2001	116
2002	22	2002	38
2003	9	2003	62
	166		324

4.11.4. Il recente periodo registra la predisposizione del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio 2002-2003.

L'ipotesi di detto contratto, sottoscritta in data 17 marzo 2004 e certificata positivamente dalle Sezioni Riunite della Corte il 14 maggio 2004, costituisce il primo regolamento contrattuale relativo al personale non dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei Ministri conseguente alla istituzione del relativo comparto (CCNQ del 18.12.2002 sulla composizione dei comparti di contrattazione collettiva), avvenuta in attuazione dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303. L'ipotesi di accordo segue cronologicamente la ulteriore riforma del personale della Presidenza, adottata con il d.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343, emesso in base alla delega contenuta nella legge 6 luglio 2002, n. 137.

Del rapporto di certificazione della Corte sono da porre in luce, nella presente sede referente, i seguenti temi:

a) con riguardo alla autonomia contabile, attribuita alla Presidenza del Consiglio, è necessario richiamare l'attenzione degli organi competenti sulla esigenza di effettuare adeguatamente il controllo di gestione e di verificare i risultati della contrattazione integrativa, ai fini del rispetto degli impegni volti al contenimento e alla riduzione dei compensi per lavoro straordinario onde mantenere nei giusti limiti la complessiva spesa di personale;

b) in ordine alla corresponsione al personale "in prestito" proveniente dal comparto ministeri del maggior importo della "indennità di amministrazione", va rilevato che la normativa introdotta rappresenta una deroga al principio generale in materia e, soprattutto, rende meno trasparente la ricostruzione effettiva del costo del personale di una amministrazione, quale la Presidenza del Consiglio, ormai costituita in comparto autonomo e che continua tuttavia ad imputare ad altri comparti il costo del personale che - in molti casi - da tempo presta servizio presso le proprie strutture;

c) in termini di contabilità economica la scheda tecnica, allegata al contratto, ha esposto la ricostruzione di uno scenario evolutivo delle grandezze macroeconomiche e di finanza pubblica improntato a criteri di ottimismo, utilizzando parametri di raffronto sui redditi da lavoro dipendente che non esauriscono il quadro delle variabili di riferimento. All'interno di una adeguata ricostruzione degli andamenti di finanza pubblica si rende - perciò - indispensabile contenere gli incrementi complessivi di spesa per il personale nei limiti individuati nei documenti definitori della complessiva manovra per gli esercizi interessati.

Ministero dell'economia e delle finanze**Parte I – Area Economia****Premessa.****Considerazioni di sintesi.****1. Il quadro programmatico.**

1.1 Gli obiettivi di governo del Ministero dell'economia e delle finanze: 1.1.1 La struttura del programma di Governo; 1.1.2 Il processo di formazione e aggiornamento del programma di Governo; 1.1.3 Elenco degli obiettivi di Governo del Ministero dell'economia e delle finanze. *1.2 La programmazione finanziaria:* 1.2.1 Il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) per gli anni 2003-2006; 1.2.2 La nota preliminare tecnica del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2003; 1.2.3 Le funzioni-obiettivo del Ministero dell'economia e delle finanze (Economia). *1.3 La programmazione strategica:* 1.3.1 Il processo di programmazione strategica; 1.3.2 La Direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze (Economia) per l'attività amministrativa e la gestione relativa al 2003; 1.3.3 Competenze e obiettivi dei singoli Dipartimenti. *1.4 Miglioramenti e criticità.*

2. L'Auditing contabile-finanziario: 2.1 *Capitoli promiscui.* 2.2 *Scostamenti tra dotazioni di competenza e autorizzazioni di cassa.* 2.3 *Accumulo dei residui di stanziamento.* 2.4 *Capitoli fondo.* 2.5 *Eccedenze di spesa.* 2.6 *Formazione di economie.* 2.7 *Miglioramenti e criticità.*

3. I risultati della gestione: 3.1 *I risultati finanziari:* 3.1.1 Dati di insieme; 3.1.2 Analisi della spesa per centri di responsabilità; 3.1.3 Analisi della spesa per funzioni-obiettivo; 3.1.4 Analisi della spesa per categorie economiche. 3.2 *I risultati economici.* 3.3 *I risultati delle politiche e dell'attività istituzionale nei singoli Dipartimenti:* 3.3.1 Dipartimento del tesoro: 3.3.1.1 L'azione del Dipartimento per l'attuazione della Direttiva ministeriale; 3.3.1.2 L'azione del Dipartimento in materia di gestione del debito pubblico; 3.3.1.3 L'azione del Dipartimento in materia di cartolarizzazioni; 3.3.1.4 L'azione del Dipartimento in materia di privatizzazioni; 3.3.2 Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato: 3.3.2.1 L'azione del Dipartimento per l'attuazione della Direttiva ministeriale; 3.3.2.2 L'attività istituzionale del Dipartimento; 3.3.3 Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione: 3.3.3.1 L'azione del Dipartimento per l'attuazione della Direttiva ministeriale; 3.3.3.2 L'attività istituzionale del Dipartimento; 3.3.4 Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro: 3.3.4.1 L'azione del Dipartimento per

l'attuazione della Direttiva ministeriale; 3.3.4.2 L'azione del Dipartimento in materia di acquisti di beni e servizi. 3.4 *Miglioramenti e criticità*.

4. Il sistema di gestione e di controllo: 4.1 *L'organizzazione del Ministero (Economia)*. 4.2 *La gestione del personale*. 4.3 *Il funzionamento del controllo interno*. 4.4 *Miglioramenti e criticità*.

Parte II – Area Finanze

1. Considerazioni preliminari, generali e di sintesi.

2. Analisi del rendiconto della spesa: 2.1 *Analisi complessiva*; 2.2 *Analisi funzionale*; 2.3 *Analisi per centri di responsabilità*: 2.3.1 Dipartimento per le politiche fiscali; 2.3.2 Guardia di finanza; 2.4 *Analisi per categorie economiche*; 2.5 *Indicatori finanziari*.

3. Analisi del rendiconto dell'entrata: 3.1 *Monitoraggio dei risultati ex post della legislazione d'entrata: i risultati della manovra sulle entrate per il 2003*; 3.2 *Risultati complessivi di gettito*; 3.3 *Rapporto oneri/risultati*; 3.4 *Entrate tributarie*: 3.4.1 Risultati complessivi di gettito delle entrate tributarie; 3.4.2 Entrate da accertamento e controllo; 3.4.3 Entrate da condono; 3.5 *Entrate extra tributarie e patrimoniali*.

4. Analisi dell'attività e dei risultati gestionali per centri di responsabilità: 4.1 *Evoluzione del quadro normativo ed organizzativo del Ministero dell'economia e delle finanze – Area finanze*: 4.1.1 Il decreto legislativo n. 173 del 2003; 4.1.2 Il Decreto del Presidente della Repubblica 3 luglio 2003, n. 227; 4.1.3: Il Decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2003, n. 385; 4.2 *Uffici di diretta collaborazione*: 4.2.1. Servizio per il controllo interno (già S.I.n.Co.); 4.2.2. Servizio consultivo ed ispettivo tributario (SeCIT); 4.3. *Dipartimento per le politiche fiscali (DPF)*: 4.3.1 La Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2003; 4.3.2 Analisi del referto 2003 del Servizi di controllo interno; 4.3.3 Risorse umane e finanziarie; 4.3.4 Elementi emersi dalle risposte alle richieste istruttorie della Corte; 4.3.5 Sistema informativo; 4.4 *Agenzie fiscali*: 4.4.1 Il nuovo contratto collettivo di comparto; 4.4.2 Agenzia delle entrate; 4.4.3 Agenzia delle dogane; 4.4.4 Agenzia del territorio: 4.4.4.1 Impiego delle risorse; 4.4.4.2 Risultati di produzione; 4.4.4.3 Valutazione dei risultati della gestione; 4.4.5 Agenzia del demanio; 4.5 *Guardia di finanza*: 4.5.1 Controllo “di qualità” dell'attività di verifica; 4.5.2 Risorse impiegate ed attività svolta: 4.5.2.1 Prevenzione e repressione delle violazioni degli obblighi tributari; 4.5.2.2 Area extra tributaria; 4.6 Gli altri centri di responsabilità: 4.6.1 Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS); 4.6.2 Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze.

5. Attendibilità ed affidabilità dei dati contabili: 5.1 *Scostamenti tra previsioni iniziali e definitive*; 5.2 *Capitoli per memoria*; 5.3 *Scostamenti tra dotazioni di competenza ed autorizzazioni di cassa*; 5.4 *Eccedenze*; 5.5 *Economie sugli stanziamenti definitivi di competenza*; 5.6 *Accumuli sui residui di stanziamento*; 5.7 *Economie sui residui propri*.

Parte I
Area Economia

PAGINA BIANCA

Premessa.

La trattazione del Ministero dell'economia e delle finanze, oggetto del riaccorpamento previsto dal decreto legislativo n. 300 del 1999, è suddivisa anche per quest'anno in due distinte sezioni, una riferita all'area funzionale dell'ex Ministero del tesoro e l'altra a quella dell'ex Ministero delle finanze, che analizza anche il comparto delle agenzie fiscali.

Considerazioni di sintesi.

Il processo di programmazione del Ministero (Economia) ha registrato sensibili progressi, che hanno riguardato:

- la tempestiva emanazione della direttiva ministeriale;
- la coerenza per struttura e terminologia, della Direttiva ministeriale con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002;
- la coerenza dello schema di programmazione strategica del Ministero (Economia) con gli obiettivi programmatici del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF);
- la riduzione degli obiettivi operativi (71 contro 94 nel 2002);
- l'aumento del numero degli indicatori, con particolare riguardo al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione;
- l'aumento degli obiettivi operativi corredati di programmi di azione;
- l'aumento, in percentuale, degli obiettivi operativi di durata pluriennale;
- l'aumento, in percentuale, degli obiettivi trasversali (che coinvolgono soggetti diversi dal Ministero);
- l'assegnazione di obiettivi operativi direttamente ai Capi dipartimento;
- l'articolazione di un obiettivo operativo in sottobiettivi;
- la qualità degli obiettivi.

Persistono nondimeno serie criticità:

- manca il raccordo tra programmazione di Governo e programmazione finanziaria, sotto numerosi profili (organizzazione verticale, livello di analiticità, corrispondenza di contenuti, terminologia, criterio classificatorio);
- anche per l'esercizio 2003, così come per l'anno precedente, la nota preliminare tecnica allegata allo stato di previsione del Ministero è priva delle informazioni prescritte dalla normativa contabile;
- non è stata elaborata la nota preliminare al conto consuntivo;
- è carente il raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria, con la conseguenza che gli attuali processi di programmazione strategica hanno inizio, in quasi tutte le amministrazioni statali, dopo l'approvazione del bilancio dello Stato, sicché la ripartizione delle risorse finanziarie, effettuata con il bilancio, non tiene conto degli obiettivi e dei programmi delle amministrazioni;
- la qualità della programmazione strategica si espone a rilievi critici concernenti:
 - la duplice struttura delle priorità politiche
 - l'alta percentuale di obiettivi operativi coincidenti con gli obiettivi strategici
 - la denominazione di alcuni obiettivi operativi
 - l'uso di obiettivi strategici diversi aventi la stessa denominazione

- la configurazione di obiettivi strategici promiscui
- attribuzione della qualifica di “alta priorità” a tutti gli obiettivi di un Dipartimento
- la configurazione come obiettivi operativi di settori di attività istituzionale.

Per quanto attiene all'auditing contabile-finanziario, un'anomalia ricorrente riguarda la promiscuità dei capitoli di spesa, ossia la finalizzazione di una dotazione finanziaria a spese eterogenee, che impedisce la corretta ripartizione delle spese alla stregua dei criteri di classificazione economica e funzionale, abbassando la soglia di attendibilità delle analisi dell'attività di gestione.

In ordine all'accumulo dei residui di stanziamento, è auspicabile l'abbandono del criterio di formazione incrementale delle dotazioni di competenza, in modo da conservare i residui di stanziamento con riguardo all'effettivo stato di attuazione dei programmi e progetti di spesa, consentendo così di determinare gli stanziamenti di competenza in base alle esigenze funzionali e agli obiettivi di spesa concretamente perseguibili.

Il fatto poi che tale fenomeno abbia interessato anche capitoli di parte corrente non sembra coerente con l'esigenza di introdurre il principio di formazione del bilancio “a base zero”, dato che l'attuale prassi comporta il congelamento in bilancio di considerevoli risorse finanziarie.

Le eccedenze in conto residui che si riscontrano su alcuni capitoli relativi agli oneri per stipendi ed altri assegni fissi al personale sono da attribuire alla mancata comunicazione da parte delle ex Direzioni Provinciali del Tesoro degli ordinativi emessi su ruoli di spesa insoluti al 31 dicembre 2002.

La prassi dei capitoli fondo, se favorisce l'efficienza gestionale, per effetto della maggiore flessibilità, produce tuttavia un notevole inconveniente: quello di attenuare l'efficacia del controllo, e quindi la conoscibilità delle dinamiche gestionali da parte del Parlamento.

Relativamente ai risultati finanziari, a differenza dell'esercizio precedente, che registrava un dato patologico, concernente il rapporto tra il totale degli impegni e la massa impegnabile del 110,6 per cento, percentuale che attestava il superamento degli impegni sugli stanziamenti e quindi la violazione del principio del vincolo del bilancio, la gestione del 2003 espone complessivamente un valore fisiologico.

Positiva anche l'evoluzione del rapporto pagamenti totali/massa spendibile, pari a 83,4 per cento, con 3 punti in più rispetto al 2002.

La situazione della cassa è diversificata. Rispetto al valore medio del rapporto pagamenti totali/massa spendibile, pari a 83,4 per cento, si collocano al livello più alto l'indicatore del Dipartimento del tesoro (86,6 per cento) e al livello più basso, anche quest'anno, quello del Dipartimento per le politiche di sviluppo (26,2 per cento), con uno scarto di 57 punti, certamente elevato, ma inferiore (70 punti) a quello del 2002.

In ordine ai risultati economici della gestione, si rileva che i costi medi del personale dei centri di responsabilità presentano scarti rilevanti.

Per quanto riguarda la programmazione strategica, i livelli di realizzazione degli obiettivi previsti dalla Direttiva per l'attività amministrativa e la gestione per il 2003 da parte dei Dipartimenti sono migliorati. Ciò premesso, e pur tenendo conto dell'avvertenza metodologica secondo cui le informazioni disponibili non consentono di esprimere con ragionevole attendibilità

valutazioni sulle performance dei Dipartimenti e, quindi, su quelle dei dirigenti che vi sono assegnati o preposti, deve segnalarsi che esistono significativi margini di ulteriori miglioramenti.

Con riguardo al sistema di gestione e di controllo, a parte la riserva sul livello non elevato delle professionalità specifiche del Servizio di controllo interno, formulata dal Comitato tecnico-scientifico sui controlli strategici, sono stati registrati miglioramenti concernenti:

- l'attuazione della normativa riguardante la riorganizzazione del Ministero;
- l'unificazione dei Servizi di controllo interno;
- l'attivazione del controllo di gestione;
- l'avvio della valutazione, sia pure a livello sperimentale, del personale dirigenziale;
- l'estensione del modello di valutazione a tutti i dirigenti.

1. Il quadro programmatico.

1.1. Gli obiettivi di governo del Ministero dell'economia e delle finanze.

1.1.1. La struttura del programma di Governo.

Il programma del Governo, quale risulta dalla sua specificazione e attualizzazione effettuate dal Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e riportate nel documento citato, è articolato su tre livelli. Il primo livello è costituito da cinque "Grandi Missioni" e da cinque "Grandi strategie", che insieme formano i dieci "pilastri" dell'azione del Governo; il secondo livello è rappresentato da "macro-aree" di intervento, ognuna delle quali è, a sua volta, suddivisa in "obiettivi di Governo", che costituiscono le declinazioni programmatiche di terzo livello.

1.1.2. Il processo di formazione e aggiornamento del programma di Governo.

Il programma di Governo è stato predisposto e aggiornato attraverso le seguenti fasi:

- redazione, da parte del Segretariato generale, di una scheda sintetica di 212 obiettivi di Governo, individuati sulla base del documento "piano di Governo per un'intera Legislatura" e organizzati, come si è detto, su tre livelli;
- invio della scheda alle amministrazioni statali, con l'invito ad aggiornare l'elenco iniziale degli obiettivi, mediante l'aggiunta di quelli concernenti le nuove esigenze politico-istituzionali e a comunicare il grado di attuazione degli obiettivi sia originari, sia nuovi;
- trasmissione al Segretariato generale, da parte delle amministrazioni, degli elenchi degli obiettivi, corredati di relazioni contenenti informazioni sul grado di attuazione degli stessi;
- validazione, a cura del Segretariato generale, dei nuovi obiettivi, passati, a seguito dell'integrazione, da 212 a 298.

Al fine di assicurare la coerenza tra programma di Governo ed azione amministrativa, una nota di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹ ha rappresentato che gli obiettivi di Governo – che costituiscono, come si è visto, il terzo livello della struttura del programma di Governo – corrispondono alle priorità politiche che, in base alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del novembre 2002, rappresentano il primo livello della programmazione strategica delle amministrazioni statali. Dette priorità politiche devono essere tradotte, per scomposizione gerarchica, in obiettivi strategici (secondo livello), articolati, a loro volta, in obiettivi

¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cura del Segretariato generale, *III Rapporto semestrale sull'attuazione del programma di Governo*, 11 giugno 2001 – 10 dicembre 2002, p. 7.

operativi (terzo livello) da realizzarsi attraverso programmi di azione (ed eventualmente in progetti²)³.

1.1.3. Elenco degli obiettivi di Governo del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il III Rapporto della Presidenza del Consiglio sull'attuazione del programma di Governo contiene un prospetto riepilogativo degli obiettivi di Governo delle amministrazioni statali, organizzati secondo la struttura a cascata prima illustrata (1° livello: pilastri; 2° livello: macro-aree; 3° livello: obiettivi di Governo). Quelli del Ministero sono riportati nell'Allegato A.

1.2. La programmazione finanziaria.

1.2.1. Il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) per gli anni 2003-2006.

Gli obiettivi programmatici, previsti dal DPEF 2003-2006, che rientrano nella competenza del Ministero (Economia) sono i seguenti:

Le riforme economiche

- la riforma fiscale⁴
- la riforma del mercato del lavoro e l'inclusione sociale
- la riforma del sistema previdenziale

Le riforme istituzionali-sociali

- la riforma della finanza pubblica
- la pubblica amministrazione, l'*e-government* e le politiche di razionalizzazione

degli

acquisti di beni e servizi:

- la riforma della pubblica amministrazione
- l'*e-government*
- le politiche di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi

Il patrimonio, le infrastrutture e la modernizzazione del Paese

- la gestione e la valorizzazione del patrimonio pubblico
- i nuovi interventi per le opere pubbliche: Infrastrutture SpA
- la legge obiettivo

Il progetto Mezzogiorno

- gli obiettivi programmatici
- le politiche di investimento
 - la quantità e l'utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche
 - la qualità degli investimenti
 - la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche
- gli incentivi e il marketing territoriale

Il sistema produttivo

- le privatizzazioni e le liberalizzazioni
- l'innovazione tecnologica e le telecomunicazioni.

² Articoli 16 e 17 d.lgs. n. 165 del 2001.

³ Per la rappresentazione grafica del "continuum" logico tra programma di Governo e Direttiva ministeriale per l'attività amministrativa e la gestione, v. Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cura del Segretariato generale, *IV Rapporto semestrale sull'attuazione del programma di Governo*, 11 giugno 2001 – 10 giugno 2003, p. 36.

⁴ In argomento, v. sentenze Corte costituzionale n. 296 del 22-26 settembre 2003 (imposta regionale sulle attività produttive), n. 297 del 22-26 settembre 2003 (tassa automobilistica regionale), n. 16 del 10-16 gennaio 2004 (Riforma costituzionale del titolo V della parte seconda della Costituzione), n. 37 del 20-26 gennaio 2004 (tributi istituiti e regolati da leggi dello Stato) e n. 49 del 20-29 gennaio 2004 (potestà legislativa e autonomia finanziaria regionale).