

Le resistenze al processo di integrazione, già evidenti in sede di prima attuazione del d.lgs. n. 300 del 1999, sono state ulteriormente rafforzate dai provvedimenti di riordino di alcuni Ministeri, in base a cui è stata segnalata, già nelle precedenti relazioni³³, una implementazione complessiva dell'organizzazione statale decentrata.

L'originario impianto è stato pertanto modificato dal d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29 - del quale è stato, di recente, con d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180, emanato il regolamento di attuazione - assegnando al Prefetto funzioni di coordinamento nei confronti degli uffici statali periferici, anche al fine di assicurare più stabili raccordi con gli enti locali. La nuova normativa ha da un lato sviluppato ulteriormente istituti già esistenti nella pregressa legislazione, quali le Conferenze permanenti, dall'altro ha introdotto strumenti nuovi, quale il potere sostitutivo del Prefetto, a garanzia della qualità dei servizi resi alla collettività, la cui uniformità applicativa si basa su preliminari direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri di settore (rispettivamente ai Ministri e ai Prefetti).

Le Conferenze - composte dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato ed articolate in sezioni corrispondenti di massima ad aree tematiche (amministrazione d'ordine; sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità) - sono ora aperte in via stabile alla partecipazione degli Enti territoriali. Esse hanno il compito di coadiuvare il Prefetto³⁴ ai fini di coordinamento delle Pubbliche amministrazioni dello Stato sul territorio, anche per garantire i livelli minimi nelle prestazioni pubbliche essenziali (da definire sulla base di parametri oggettivi, come gli indicatori contenuti nelle carte dei servizi e il livello di soddisfacimento del servizio reso, eventualmente segnalato dagli enti locali)³⁵.

³³ Si segnala anche la istituzione, operata dal comma 222 dell'art. 1 della legge 266 del 2005 (Finanziaria 2006) di Ispettorati regionali ed Uffici regionali del lavoro e della massima occupazione, con sede in ogni capoluogo di regione o in comune sede di corte di appello.

³⁴ In base al d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29 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.

³⁵ Significativa è la possibilità per il Prefetto, anche ai fini del coordinamento delle attività delle strutture statali operanti sul territorio e secondo le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, di formulare proposte per "un'efficiente organizzazione degli uffici periferici dello Stato ed una ottimale distribuzione delle risorse, che tenga conto delle esigenze di semplificazione delle procedure, di riduzione dei tempi dei procedimenti e di contenimento dei relativi costi in vista del raggiungimento di una migliore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa in periferia".

Resta da considerare che tali, pur opportune, misure di raccordo si inscrivono in una più articolata strumentazione, finalizzata allo sviluppo della collaborazione interistituzionale tra Stato e Autonomie locali, che può richiedere anche ulteriori interventi a livello normativo³⁶.

4. Organizzazione amministrativa ed indirizzo politico-amministrativo.

4.1. La programmazione di bilancio.

Particolare consistenza e complessità riveste la tematica relativa ai profili dell'organizzazione amministrativa rispetto all'esplicazione dei poteri di indirizzo politico-amministrativo ed alle responsabilità di gestione della dirigenza, come disegnata in base agli articoli 4 e 14 del d.lgs. n. 165/2001, in coerenza all'impostazione programmatica accolta dalla riforma di bilancio del 1997, essa stessa modulata sulle coeve riforme degli apparati. E' stata in proposito evidenziata la necessità di una più diretta relazione con le risorse da individuare ed attribuire, sia nella formulazione delle previsioni di bilancio, ed in particolare nella impostazione delle note preliminari, che nella direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione, in una corretta sequenzialità tra il processo di formazione del bilancio e quello di definizione dell'indirizzo politico-amministrativo da parte dei Ministri. La problematica – ampliata dalla sfera di operatività di obiettivi programmatici che travalicano non di rado la sola area di una singola Amministrazione, se non dello stesso bilancio statale – comporta riflessi di rilievo anche organizzativo, per la difficoltà di una puntuale riconduzione delle risorse finanziarie agli obiettivi, sia in sede di allocazione previsionale che nella loro concreta attribuzione e nella gestione.

Ulteriori connessi profili, da approfondire in un necessario processo di affinamento, non solo metodologico, ma anche operativo, sono da un lato l'evidenziazione dei programmi e degli obiettivi innovativamente assentiti rispetto agli esercizi precedenti, con le ulteriori risorse attribuite a fronte del bilancio a legislazione vigente; dall'altro, una più generale riconsiderazione dei rapporti tra profili organizzativi, contabili e programmatici, anche alla luce della sostanziale inapplicazione della previsione di cui al comma 3 dell'art. 16 del d.lgs. 165 del 2001, intesa a consentire il conferimento e l'esercizio dei compiti e dei poteri dirigenziali a dirigenti preposti a strutture organizzative comuni a più Amministrazioni pubbliche, ovvero per

³⁶ Il Prefetto può promuovere tutte le possibili forme di collaborazione interistituzionale tra Stato e Autonomie locali, valorizzando anche, per il necessario apporto informativo, la rete degli uffici relazioni con il pubblico della provincia. La tematica è di particolare rilievo nella fase di attuazione del nuovo titolo V: si ricorda in tal senso la previsione contenuta nella delega di cui all'art. 2 della legge n. 131 del 2003, che prevedeva che l'esercizio delle funzioni fondamentali di comuni, Province e città metropolitane richiedenti la partecipazione di diversi livelli di governo fosse assicurato da forme di consultazione e raccordo, idonee a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato, regione ed Enti locali, anche sulla base di apposite intese raggiunte nelle Conferenze previste dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

l'attuazione di particolari programmi, progetti e gestioni. La tematica può dunque indurre a possibili sperimentazioni, volte a superare, ove necessario, eccessive rigidità organizzative, in vista di soluzioni ispirate a principi di maggiore flessibilità, valorizzando ulteriormente la natura programmatica dei bilanci e degli strumenti allocativi delle risorse e di verifica del loro utilizzo.

Nella direzione di calibrare più compiutamente le nuove previsioni di bilancio con gli esiti dei controlli gestionali affidati alla Corte dei conti in base all'art. 3 della legge n. 20 del 1994, si colloca la previsione normativa contenuta nella ultima Legge Finanziaria (legge 23 dicembre 2005, n. 266): in base al comma 171 dell'unico art. 1 si prevede infatti espressamente (con una modifica all'articolo 2 della legge n. 468 del 1978, cui viene aggiunto il comma 3-bis) che di tali esiti vada tenuto conto, oltre che nella predisposizione delle note preliminari ("nelle quali sono indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte"), nella formulazione delle previsioni di spesa.

La consapevolezza del nesso tra programmazione, risultati del controllo, nuova programmazione delle risorse, emerge, dunque, con chiarezza nel disegno normativo, anche se ancora parziale è il grado di attuazione nella concreta realtà amministrativa: a tal fine si esplica una funzione propulsiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti dei ministeri e delle P.A. in generale.

Tali funzioni si evidenziano nel processo di formazione e diffusione delle direttive per la programmazione - di governo e strategica - e nella promozione dei sistemi di controllo interno. In base all'art. 8 del d.lgs. 286 del 1999, che prevede l'emanazione di indirizzi del Presidente del Consiglio, sono state emanate le direttive presidenziali (c.d. "direttive-madri"), come base e riferimento metodologico delle direttive generali per l'azione amministrativa dei Ministri, essenziali strumenti di raccordo tra le responsabilità politiche e quelle gestionali, in una logica programmatica, in correlazione a cui dimensionare nel concreto le risorse finanziarie (oltre a quelle umane), dando effettiva operatività alle funzioni dei dirigenti e idonei presupposti per la loro stessa valutazione.

Nel considerare il percorso registrato negli ultimi anni, a partire dallo scorcio della XIII legislatura³⁷, e nel rilevare che per il 2006 non risulta apprestata la c.d. "direttiva-madre", va

³⁷ Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri: 12 dicembre 2000, "Indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa" (in G.U. 26 gennaio 2001, n. 21); 15 novembre 2001, "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002" (in G.U. 22 gennaio 2002, n. 18); 8 novembre 2002, "Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003" (in G.U. 3 gennaio 2003, n. 2) e collegate Linee guida. Negli "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002" viene espressamente evidenziato il ruolo della direttiva generale annuale come strumento fondamentale per raggiungere obiettivi di realizzazione delle politiche governative e per il cambiamento delle Amministrazioni dello Stato.

positivamente preso atto di una maggiore integrazione tra programmazione strategica e programmazione finanziaria nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2004 per il 2005³⁸. Il documento intende stabilire un nesso tra la fase di individuazione delle priorità politiche e quella relativa all'individuazione delle relative risorse finanziarie, articolando il processo di programmazione, dalla fissazione delle priorità politiche da parte del Ministro, cui segue la proposta degli obiettivi strategici da parte dei titolari dei centri di responsabilità amministrativa, poi definitivamente consolidati nella direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione.

Uno specifico nesso tra programmazione, bilancio ed assetti strutturali va perfezionato con riguardo alla configurazione dipartimentale, ove attuata ai sensi dell'articolo 5 del d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999. Tale disegno, non presente al legislatore del 1997 si riflette sia sulla nota preliminare che sulla direttiva generale: in presenza dei dipartimenti, viene infatti ad essere meno immediato il raccordo tra destinatari degli obiettivi e delle risorse, come indicati nella direttiva generale, e soggetti concretamente responsabili dell'attuazione. Nel raffronto tra disegno organizzativo e documenti di bilancio, si rinviene, infatti, una medesima qualificazione di C.d.R. per le strutture di primo livello, sia che si tratti di dipartimenti che di direzioni generali (ove queste non siano ricomprese in dipartimenti). Si tratta, da un lato, di valutare l'opportunità di una più puntuale rappresentazione, anche contabile, delle diversità tra direzioni generali, con riguardo alla diretta attribuzione e gestione di risorse, e di assicurare, dall'altro, per le strutture dipartimentali, comprensive di più direzioni generali (che, in tal caso, non costituiscono autonomi centri di responsabilità), un adeguato processo di successiva pianificazione operativa tra capi dipartimento e dirigenti generali.

A testimonianza delle difficoltà incontrate dalle Amministrazioni nel rispettare il rigoroso disegno del d.lgs. 300 è la non isolata adozione dell'affidamento, in base all'art. 4 del d.lgs. n. 279 del 1997, della gestione unificata delle spese a carattere strumentale afferenti a più centri di responsabilità, al fine di evitare duplicazioni di strutture e contenere i costi di gestione.

Le accennate problematiche vanno anche affrontate per le articolazioni periferiche, che in taluni casi costituiscono autonomi C.d.R. (ad es. sono considerati autonomi C.d.R. gli uffici regionali del MIUR, ma non gli UTG, che pure hanno funzioni di coordinamento) (v. *supra*). Merita poi attenta riflessione la considerazione del Gabinetto (e, ove presente, del Segretariato Generale) come C.d.R., a fronte di competenze che nel disegno normativo dovrebbero essere solo di raccordo tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione con ricaduta "esterna".

³⁸ In G.U. n. 26 del 2 febbraio 2005.

In definitiva, nel quadro di una più generale riconsiderazione degli strumenti di bilancio, anche alla luce dell'attuazione del nuovo Titolo V, una più specifica attenzione potrebbe essere dedicata alla attualità della configurazione amministrativa sottesa alla programmazione strategica e finanziaria, che, come delineata nella legge n. 94 del 1997, si fonda su un disegno ampiamente modificato dalla diversa e più articolata realtà dei differenziati modelli organizzativi via via realizzati. Al fine di stabilire una auspicata maggiore connessione tra obiettivi e risorse di bilancio possono dunque valutarsi possibili interventi innovativi e correttivi, sulla base delle esperienze maturate.

L'attenzione alle tematiche di bilancio si riscontra anche nella direttiva sul bilancio sociale, emanata dal Ministro della Funzione Pubblica il 16 marzo 2006, con lo scopo "di promuovere, diffondere e sviluppare nelle Amministrazioni pubbliche un orientamento teso a rendere accessibile, trasparente e valutabile il loro operato da parte dei cittadini, mediante l'adozione del bilancio sociale"³⁹. Il bilancio sociale è definito come il documento, nel quale l'amministrazione periodicamente riferisce "le scelte operate, le attività svolte e i servizi resi, dando conto delle risorse a tal fine utilizzate, descrivendo i suoi processi decisionali ed operativi". Il provvedimento si ispira dunque all'esigenza di elevare il livello di comprensibilità dei sistemi di rendicontazione pubblici in termini di trasparenza dell'azione e dei risultati delle Amministrazioni pubbliche, di esplicitazione delle finalità, delle politiche e delle strategie, di misurazione dei risultati e di comunicazione: esso intende promuovere una risposta soddisfacente alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori (cittadini, imprese, associazioni, altre istituzioni pubbliche o private) di comprendere e valutare gli effetti dell'azione amministrativa.

³⁹ Il documento – che afferma che ogni Amministrazione pubblica, in quanto titolare di una funzione di tutela di interessi e di soddisfazione di bisogni dei cittadini, ha l'onere di rendere conto di quanto operato nei propri ambiti di competenza – prospetta la sperimentazione di strumenti di rendicontazione diversi e aggiuntivi rispetto al bilancio di esercizio, fondata sulla chiara formulazione dei valori e delle finalità che presiedono alla azione amministrativa e l'identificazione dei programmi, piani e progetti in cui si articola; l'attribuzione delle responsabilità politiche e dirigenziali; l'esistenza di un sistema informativo in grado di supportare efficacemente l'attività di rendicontazione; il coinvolgimento interno degli organi di governo e della struttura amministrativa; il coinvolgimento della comunità nella valutazione degli esiti e nella individuazione degli obiettivi di miglioramento; l'allineamento e l'integrazione degli strumenti di programmazione, controllo, valutazione e rendicontazione adottati dall'Amministrazione; la continuità dell'iniziativa. Il processo di realizzazione del bilancio sociale si articola in quattro fasi: la definizione del sistema di rendicontazione, con la definizione degli elementi informativi e degli indicatori necessari; la rilevazione delle informazioni, integrata con il sistema di programmazione e controllo; la redazione e l'approvazione del documento; la sua comunicazione. La direttiva individua le seguenti finalità: contabile; comunicativa; di responsabilità politica (attraverso una maggiore trasparenza e visibilità delle scelte politiche e una possibilità di valutazione della capacità di governo); di funzionamento (in relazione alla sostenibilità della spesa pubblica, anche con riferimento ai nuovi vincoli posti dal patto di stabilità europeo); di riorientamento dei processi di pianificazione, programmazione e controllo e per "ripensare l'assetto organizzativo dell'ente di valorizzazione e responsabilizzazione degli operatori.

Nel considerare positivamente tale maggiore attenzione agli strumenti ed alle finalità della rendicontazione da parte delle Amministrazioni, non sfugge, peraltro, alla Corte la necessità di sviluppare un adeguato raccordo con gli altri - non volontaristici - strumenti di programmazione e controllo che l'ordinamento appresta, e che sono volti a garantire quelle stesse finalità. In particolare vanno dunque assicurati adeguati raccordi, a cura della stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la programmazione di governo e strategica, così come da parte delle singole Amministrazioni con le direttive e gli atti di indirizzo e con le articolazioni del controllo interno, strategico e gestionale. Pur essendo, come si è detto, su base volontaristica, utili elementi potranno comunque trarsi da tale forma di rendicontazione, ove effettuata, a supporto di quella istituzionalmente affidata alla Corte dei conti - svolta questa in maniera terza e neutrale e riferita di norma ad un più complessivo quadro finanziario e gestionale - nei confronti del Parlamento nazionale e delle Assemblee territoriali.

4.2. La funzionalità dei controlli interni.

Sugli accennati circuiti programmatici - correlati anche alla nuova configurazione dei bilanci e delle responsabilità della dirigenza pubblica - si fondano anche i rapporti con il sistema dei controlli interni disegnati dal d.lgs. n. 286 del 1999 ed in particolare con la valutazione ed il controllo strategico, che rappresentano un momento di chiusura e di impulso alla nuova attivazione del processo circolare di pianificazione e di programmazione delle attività.

Un approfondita ed articolata analisi dello stato di attuazione della programmazione e dei controlli interni⁴⁰ si rinviene nei Rapporti del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato.

Nel più recente Rapporto⁴¹ viene effettuata una ampia analisi dello stato della programmazione e dei controlli nelle Amministrazioni dello Stato, a partire dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2000, per esaminare lo sviluppo della programmazione nella XIV legislatura e le prospettive che si pongono anche in relazione a quella ora iniziata.

Significative appaiono in particolare - oltre alla ricognizione analitica dello "stato dell'arte" delle diverse tipologie di controllo, come disegnate dal d.lgs. n. 286 del 1999, nei vari ministeri - le considerazioni relative alla valenza ultrannuale della programmazione strategica,

⁴⁰ Sia sul piano organizzativo che funzionale va considerato che non risulta esercitata la delega di correttivi e modifiche pur prevista dalla legge n. 137 del 2002.

⁴¹ IV Rapporto, reso nel marzo 2006.

da rimodulare, peraltro annualmente, in un virtuoso circuito tra programmazione - esiti del controllo - riprogrammazione.

Il rapporto evidenzia anche la rilevanza della programmazione *trasversale*, che concerne cioè politiche pubbliche interessanti più Amministrazioni, in ordine a cui appare sostanzialmente inutilizzata la previsione normativa (art. 7 d.lgs. n. 286/99) che abilita il Presidente del Consiglio dei ministri a chiedere al Comitato di esprimere “valutazioni specifiche di politiche pubbliche o programmi operativi plurisettoriali”, superando così le logiche strettamente correlate alla ripartizione per ministeri, non sempre idonee, come rilevato anche dal Comitato, a rappresentare compiutamente interventi ed azioni non riconducibili alla esclusiva competenza di singole Amministrazioni.

Un ulteriore raccordo, che ha evidenziato una accelerazione nel recente periodo, è quello tra programmazione strategica e programmazione “di Governo”, ampiamente sottolineata nella XIV legislatura, portando talora ad una quasi “assimilazione” che lascia aperti taluni rilevanti profili sistematici ed operativi. Le tappe di questo percorso si colgono in particolare nella delega del 28 agosto 2003, nella direttiva presidenziale 4 febbraio 2003 concernente “Indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo”⁴² e nella istituzione del Dipartimento per l’attuazione del programma di Governo (dPCM 3 dicembre 2004). In base a tale disciplina il Dipartimento - presso cui sono chiamati ad operare l’Osservatorio e la Banca-dati⁴³, già previsti dall’articolo 7 del d.lgs. n. 286 del 1999, come funzionali al Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, istituito dalla stessa norma - provvede alle funzioni di supporto, oltre che del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per l’attuazione del programma di Governo, ove nominato, anche di tale Comitato.

Nel soffermarsi sulle diverse tipologie di controllo, il Rapporto esamina talune problematiche che impattano in maniera diretta sui profili organizzativi - quali la composizione ed il bilanciamento delle professionalità (esterne ed interne all’Amministrazione) impiegate negli organi di controllo interno - ed anche sulla spesa, come deriva dalle metodologie per la valutazione dei dirigenti, ancora sostanzialmente in una fase di sperimentazione, con una conseguente generalizzata erogazione delle indennità di risultato, non supportata da adeguati strumenti valutativi.

⁴² In G.U. del 21 marzo 2003, n. 67.

⁴³ L’Osservatorio ha il compito di fornire le necessarie indicazioni e suggerimenti per l’aggiornamento e la standardizzazione dei sistemi di controllo interno, anche per le Amministrazioni pubbliche non statali. La Banca-dati sull’attività di valutazione è collegata con tutte le Amministrazioni in via telematica, raccoglie tutte le direttive annuali dei ministri, nonché gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità relativi ai centri di responsabilità amministrativa ed alle *funzioni-obiettivo* del bilancio statale.

La varietà delle situazioni concretamente realizzate a fronte del quadro metodologico e programmatico generale, evidenziata anche in specifiche schede nel Rapporto, è diffusamente esaminata nei capitoli di questa Relazione dedicati ai singoli ministeri.

5. Il modello per “Agenzie”.

Il disegno di riorganizzazione del 1999 prevedeva, a fianco dei tradizionali modelli ministeriali, il modello per “Agenzie”, sottoposte alla vigilanza e all’indirizzo dei Ministri, concepite come strutture tecnico-operative deputate allo svolgimento di attività specialistiche e con la possibilità di operare anche al servizio di interessi regionali e locali, sulla base di accordi o intese fra Stato, Regioni ed enti locali. Erano inizialmente previste 13 Agenzie: l’Agenzia industrie difesa; l’Agenzia per la protezione dell’ambiente e per i servizi tecnici; l’Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture; le Agenzie fiscali, inizialmente 4 (Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane, Agenzia del territorio, Agenzia del demanio); l’Agenzia di protezione civile; l’Agenzia per la formazione e l’istruzione professionale; l’Agenzia per le normative e i controlli tecnici; l’Agenzia per la proprietà industriale; l’Agenzia delle comunicazioni; l’Agenzia per il servizio civile (prevista dal d.lgs. n. 303 del 1999). Di esse alcune non sono mai state istituite (come l’Agenzia per la formazione e l’istruzione professionale, anche in considerazione dei non risolti problemi tra Stato e Regioni); altre trasformate, come l’Agenzia del demanio, trasformata in ente pubblico⁴⁴ o sostituite, come l’Agenzia di protezione civile, sostituita dal ricostituito Dipartimento della protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (legge n. 401 del 2001); altre soppresse, come l’Agenzia per le normative e i controlli tecnici e l’Agenzia per la proprietà industriale (soppresse con il riordino del Ministero delle attività produttive, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 34) e l’Agenzia delle comunicazioni (soppressa in concomitanza con la ricostituzione del Ministero delle comunicazioni).

Al declino dell’originaria previsione si è peraltro accompagnata la istituzione di Agenzie in settori di particolare rilievo strategico nei rapporti tra Stato e Regioni: all’Agenzia dei servizi sanitari, istituita con d.lgs. n. 115 del 1998, è seguita, nel settore, la istituzione dell’Agenzia italiana del farmaco⁴⁵, chiamata a svolgere non solo alcuni dei compiti già affidati alla direzione generale dei farmaci e dei dispositivi medici del Ministero della salute, ma anche quelli di “alta consulenza tecnica” in materia di politiche per il farmaco al Governo ed alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. In un altro,

⁴⁴ V. art. 30, comma 2-bis, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv. dalla l. 24 novembre 2003, n. 326.

⁴⁵ Istituita con l’art. 48 d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv. dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Il regolamento di organizzazione dell’Agenzia è stato emanato con d.m. 20 settembre 2004, n. 245.

parallelamente strategico, versante era stata prevista, con l'art. 27, comma 10, della legge n. 3 del 2003, la istituzione dell'Agenzia nazionale per l'innovazione tecnologica, in realtà mai costituita e di fatto sostituita dal Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA).

In definitiva, ad una ricognizione delle figure organizzatorie denominate "Agenzie"⁴⁶ corrispondono realtà sensibilmente diverse, non solo per il settore di intervento, ma per il disegno strutturale e la disciplina funzionale, derogando ad un astratto ed uniforme disegno per corrispondere alla più complessa e poliforme realtà amministrativa.

6. Il riordino di Enti e Istituzioni.

La problematica relativa al riordino di enti e istituzioni, che travalica la stessa XIV legislatura, registra una incisiva qualificazione a livello di obiettivi programmatici, reiteratamente proposti nei DPEF ed in disposizioni normative, ma cui sono seguiti solo parziali attuazioni⁴⁷.

Nel complessivo intento di una riduzione della spesa per il funzionamento delle Amministrazioni pubbliche, attraverso la riduzione del numero dei dipendenti pubblici e la soppressione degli enti pubblici divenuti inutili, l'art. 28 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Legge Finanziaria per 2002), prevedeva – in concomitanza con programmi di esternalizzazioni - l'individuazione, con regolamenti governativi, di enti pubblici, Amministrazioni, agenzie e altri organismi pubblici di cui disporre la trasformazione in società per azioni o in fondazioni di diritto privato, la loro fusione o la soppressione e messa in liquidazione. I criteri direttivi previsti erano la riduzione della spesa di funzionamento delle Amministrazioni, l'incremento della loro efficienza, il miglioramento dei servizi al pubblico. Nella legge n. 137 del 2002 - in parallelo al riordino degli apparati centrali dello Stato – era stato previsto il riordino di enti e

⁴⁶ In una, non esaustiva, ricognizione, si ricordano le seguenti Agenzie: ARPA (Agenzia protezione ambientale); ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche amministrazioni); Agenzia per le ONLUS (organizzazioni non lucrative di utilità sociale - dPCM 26 settembre 2000 e dPCM 21 marzo 2001, n. 329); AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura), istituita con d.lgs. 15 giugno 2000, n. 188, recante disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165, con la soppressione dell'AIMA; Agenzia interregionale per il fiume Po, cui sono state trasferiti i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative per l'esercizio delle funzioni del Magistrato per il Po, in base al d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (dPCM 27 dicembre 2002); Agenzia nazionale delle scorte di riserva, il cui statuto risulta approvato con d.m. (Industria) 29 gennaio 2001; Agenzia europea per la sicurezza alimentare (d.l. 3 maggio 2004, n. 113); Agenzia nazionale certificazioni componenti e prodotti; Agenzia europea per la sicurezza; Agenzia nazionale per la sicurezza del volo; Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione nel settore agricolo-forestale; Agenzia per la garanzia della qualità in agricoltura (AQA); Agenzia spaziale italiana (ASI), riordinata con d.lgs. 4 giugno 2003, n.128, cui è seguito il decreto 30 giugno 2004 (regolamento di Amministrazione, contabilità e finanza). In base al d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 maggio 2005, n. 80, l'Ente nazionale per il turismo (ENIT) è stato trasformato in Agenzia. Per l'Agenzia per i segretari comunali e provinciali (d.P.R. 465/1997), la vigilanza viene rimessa, in base al citato d.l. 18 maggio 2006, n. 161, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁴⁷ Si ricorda anche il programma di riordino degli enti e organismi pubblici previsto dal d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 419, il cui termine è stato da ultimo prorogato al 31 dicembre 2006 dall'art. 3 del d.l. 30 dicembre 2005, n. 273, convertito in legge n. 51 del 2006.

istituzioni preesistenti⁴⁸. Nel sommario richiamo alla complessa produzione normativa, si ricorda che in base al d.l. 15 aprile 2002, n. 63⁴⁹ convertito dalla legge 15 giugno 2002, n. 112, erano state approvate all'art. 9 *Disposizioni in materia di privatizzazione, liquidazione e finanziamento di enti pubblici e di società interamente controllate dallo Stato, nonché di cartolarizzazione di immobili*. La materia, di notevole rilievo, si misura oggi anche con il nuovo riparto di competenze disegnate dal titolo V della Costituzione, sollecitando ad una complessiva riconsiderazione sistematica.

In tale contesto assumono rilievo la costituzione e la operatività delle c.d. “*società legali*”, che ripropongono le problematiche di raccordo con le funzioni dei ministeri di riferimento - in una non sempre netta dislocazione di puntuali poteri e responsabilità - a proposito delle quali si rinvia ai capitoli di questa *Relazione* relativi alle singole Amministrazioni. Sul piano generale può solo rilevarsi la utilità di un disegno strategico che consenta una più accurata delimitazione di compiti tra apparati ministeriali, funzioni e servizi erogati, risorse apprestate.

Una parallela esigenza – tanto più evidente in relazione alla proliferazione di forme strutturali diverse - è quella da riservare alla riconsiderazione dell'architettura contabile delle Amministrazioni, sia per conferire maggiore trasparenza ai raccordi tra poste contabili, profili strutturali, dinamiche programmatiche, che per consentire una “lettura” - trasversale alle diverse p.a. - delle politiche e degli interventi finanziati con risorse pubbliche. A tali finalità possono concorrere - insieme agli auspicati processi di armonizzazione dei bilanci pubblici - la funzionalità dei sistemi informativi e di *e-government*, oggetto di ampia regolamentazione nell'esercizio trascorso.

⁴⁸ Come già rappresentato dalla Corte nella relazione relativa al Rendiconto generale dello Stato per il 2004, sono parziali i risultati conseguiti dall'operazione di sfoltoimento, razionalizzazione e privatizzazione degli enti pubblici non indispensabili. (V. anche il Comunicato stampa della riunione del Consiglio dei ministri n. 1999 del 18 marzo 2005) riportato nella stessa Relazione. Sono, peraltro, numerosi gli enti ed organismi enclisi: le Amministrazioni alle quali sono affidati “compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale”; gli enti che gestiscono la previdenza sociale “a livello di primario interesse nazionale”; quelli “essenziali per le esigenze della difesa o la cui natura pubblica è garanzia per la sicurezza” o 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 legge n. 537 del 1993 e, poi, nel d.lgs. n. 300 del 1999. L'ultima proroga al termine già fissato dall'articolo 28, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e successive modificazioni, è stata prevista dal d.l. 30 dicembre 2005, n. 273, conv. in l. n. 51 del 2006, che ha previsto il termine del 31 dicembre 2006.

⁴⁹ *Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture* (in G.U. n. 90 del 17 aprile 2002).

7. Sistemi informativi e di *e-government*.

I raccordi tra sviluppo del governo elettronico e riforma della Pubblica amministrazione diventano sempre più stretti ed assumono rilevanza strategica, non solo per contribuire ad una più efficiente organizzazione amministrativa e per assicurare modalità informatiche di raccordo e di comunicazione tra Pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese, ma anche per consentire una tempestiva conoscenza dei flussi informativi ed un adeguato supporto alla programmazione ed alla verifica dell'attuazione delle politiche pubbliche.

Tali esigenze appaiono di crescente spessore nell'evoluzione del sistema in chiave autonomistica, che richiede ampia condivisione di strumenti e di obiettivi, come emerge in recenti provvedimenti di rilevante portata, adottati nel corso del 2005: il d.lgs. n. 42 del 2005, istitutivo del *Sistema pubblico di connettività* (SPC), adottato sulla base della legge delega n. 229 del 2003 (art. 10, comma 1, lettera b)⁵⁰, ed il “*Codice dell'amministrazione digitale*”⁵¹ (d.lgs. n. 82 del 2005, modificato con d.lgs.n. 159 del 2006).

Nel rinviare su tali tematiche allo specifico referto che la Corte rende ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 39 del 1993, vanno qui sottolineati taluni principi di fondo, sottesi a tali recenti innovazioni, che più direttamente impattano sul terreno organizzativo e sulle stesse implicazioni di spesa. Al Sistema pubblico di connettività - concepito a superamento della rete unitaria delle Pubbliche amministrazioni, quale “architettura” per l'unificazione dei sistemi informatici della nuova realtà istituzionale - è infatti rimesso il compito di attuare l'interazione fra le reti delle Amministrazioni centrali, regionali e locali, conseguendo economie di scala nell'utilizzo dei servizi di rete ed assicurando *standard* comuni di funzionalità e di sicurezza.

Si segnalano - nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva statale in materia di “coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'Amministrazione statale, regionale e locale” - forme di consultazione e cooperazione con Regioni ed Enti locali, attese le correlazioni con le competenze regionali in materia di organizzazione amministrativa di tali Enti territoriali. In relazione alla loro nuova posizione di autonomia è infatti prevista una Commissione di coordinamento del SPC, a composizione mista di rappresentanti dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali. In tale quadro sono stati individuati i compiti del CNIPA - già potenziati dai commi 192 – 196 dell' art. 1 della Legge Finanziaria n. 311 del 2004 - sia nei

⁵⁰ In particolare, l'art. 2 del d.lgs. n. 42 del 2005 definisce i principi del SPC: l'organizzazione “federata, policentrica e non gerarchica del sistema”; l'economicità nell'utilizzo dei servizi di rete, di interoperabilità e di supporto alla cooperazione applicativa; lo sviluppo del mercato e della concorrenza nel settore ITC. Il d.lgs. n. 42 del 2005, istituisce anche la Rete internazionale delle Pubbliche amministrazioni (RIPA). Il rispetto delle regole tecniche ex art. 17 del d.lgs. n. 42 del 2005 rappresenta la condizione per rendere lo scambio di documenti informatici tra le Pubbliche amministrazioni “*valido ad ogni effetto di legge*”.

⁵¹ Ulteriori innovazioni sono contenute nel d.l. n. 7 del 2005, convertito nella legge n. 43 del 2005, sul rilascio di documentazione in formato elettronico (art. 7 *vicies ter*).

riguardi delle Amministrazioni centrali dello Stato (per le quali il Centro cura la progettazione, la realizzazione, la gestione e l'evoluzione del SPC, anche avvalendosi di soggetti terzi) che nei confronti della generalità delle Pubbliche amministrazioni (per le quali il Centro cura la gestione delle risorse e delle strutture comuni preposte al controllo ed alla supervisione del SPC).

L'intento di una ampia riorganizzazione strutturale e funzionale delle Amministrazioni è esplicitato nel *"Codice dell'amministrazione digitale"*, ove si prevede che esse, nell'autonoma organizzazione della propria attività, utilizzino le tecnologie dell'informazione e della comunicazione "per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione" (art. 12, comma 1, d.lgs. n. 82 del 2005). Nella indicata prospettiva lo Stato, le Regioni e gli enti locali promuovano le intese e gli accordi utili a "realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso", anche attraverso la Conferenza Unificata (art. 14 dello stesso decreto legislativo).

La materia è dunque di particolare rilevanza nell'attuale evoluzione istituzionale, anche ai fini del controllo dei flussi finanziari e gestionali del sistema, nella cui prospettiva si inquadrano talune misure previste dall'art. 28 della legge n. 289 del 2002 (Legge Finanziaria per il 2003) che hanno superato il vaglio costituzionale⁵² e che registrano recenti sviluppi attuativi. Ci si riferisce al SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici), per la rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери (o cassieri) di tutte le Amministrazioni pubbliche (Stato, Regioni, Province, Comuni, Università, ASL e altri enti pubblici) ed alla disciplina della trasmissione dei documenti di bilancio degli enti locali alla Corte dei conti, funzionali alla tutela degli equilibri di bilancio, anche in relazione alle esigenze di rispetto dei criteri indicati dalla UE.

In definitiva, i sistemi informativi vedono accrescere il loro ruolo, non solo nel senso di favorire il processo di ammodernamento delle Amministrazioni, ma per contribuire efficacemente alla tenuta ed alla coesione del sistema. In tale duplice interagente prospettiva possono concorrere alla effettiva razionalizzazione amministrativa, al miglioramento dei servizi erogati, all'effettivo contenimento delle spese (laddove non si traducano essi stessi in ulteriori implementazioni delle strutture e dei costi), ad una unitaria rappresentazione dei flussi finanziari e gestionali. Tali esigenze risultano di particolare rilievo in aree a forte ricaduta finanziaria e sociale, quali quelle connesse alla erogazione delle prestazioni connesse ai diritti civili e sociali, da garantire sull'intero territorio nazionale. Ne va dunque attentamente monitorata l'attuazione, anche alla luce delle esperienze sin qui registrate, sollecitando l'attenzione dei centri preposti a

⁵² Corte costituzionale, sent. n. 35 del 2005, confermativa della sent. n. 36 del 2004.

tale funzione, in una ottica che possa contribuire ad una loro coerente evoluzione, dando così compiuta attuazione a principi programmatici sinora solo parzialmente tradottisi nella realtà del tessuto amministrativo.

Capitolo VIII

Il personale

- 1. Considerazioni generali e di sintesi.**
- 2. Le politiche di gestione del personale pubblico.**
- 3. Il quadro normativo:** *3.1. Le nuove disposizioni sul personale pubblico;* *3.2. Gli interventi legislativi sulla dirigenza.*
- 4. La contrattazione collettiva.**
- 5. I risultati delle politiche di gestione del personale.**
- 6. Linee di intervento per il contenimento della spesa.**

1. Considerazioni generali e di sintesi.

L'obiettivo di contenimento della spesa costituisce da lungo tempo un principio-cardine dell'ordinamento amministrativo e della politica finanziaria. Detta finalità, nella seconda metà degli anni '90, è stata tradotta in termini quantitativi.

La strategia ha ripreso vigore con la Legge Finanziaria per il 2005, che ha previsto il blocco delle assunzioni, nonché la riduzione della spesa per il personale delle amministrazioni centrali in misura non inferiore al 5 per cento attraverso congruenti riduzioni delle dotazioni organiche.

Entrambe le indicazioni, peraltro, sono state accompagnate da un insieme di deroghe, esenzioni, esclusioni, autorizzazioni, limitazioni, priorità, proroghe.

Ne conseguono rischi di difficoltà di governo, di vanificazione degli obiettivi, di depauperamento del patrimonio delle risorse umane, di ostacoli all'ordinato svolgimento del processo di programmazione dei fabbisogni del personale.

Sul piano normativo, il punto di maggiore criticità riguarda l'assetto della dirigenza, con particolare riferimento alla durata degli incarichi e alla valutazione delle *performances*.

La prima questione concerne il conferimento di incarichi di breve durata. Il problema è stato risolto in modo soddisfacente dall'art. 14-*sexies*, comma 1, del decreto legge n. 115 del 2005, convertito, con modificazioni, nella legge n. 168 del 2005, secondo il quale la durata degli incarichi dirigenziali (sia di prima che di seconda fascia) non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni.

La seconda questione concerne la prassi delle amministrazioni dello Stato di corrispondere ai dirigenti l'indennità di risultato, in modo normalmente generalizzato, nonostante l'assenza della valutazione, volta a verificare il raggiungimento dei risultati e l'osservanza delle direttive, conformemente a quanto prescrive la legge.

Tale prassi attuale crea disparità di trattamento, comporta un incremento ingiustificato della spesa pubblica, produce demotivazione (accentuata dalla cosiddetta clausola di salvaguardia)¹ e rischia di introdurre un fattore di grave crisi per l'intero sistema dei controlli interni dei risultati.

In ordine alla contrattazione collettiva di lavoro, un fenomeno meritevole di attenzione riguarda il progressivo maggior peso, rispetto a quella di livello nazionale, della contrattazione integrativa sulla dinamica delle retribuzioni (il differenziale tra indice delle retribuzioni contrattuali e retribuzioni di fatto è passato da poco più di 2 punti nel triennio 2000-2002 a circa 6 punti nel triennio 2003-2005).

Ne è derivata un'alterazione del sistema complessivo di controllo. La contrattazione nazionale, che ha una minore rilevanza finanziaria, è soggetta al controllo esterno della Corte dei conti, abilitata a riferire al Parlamento, mentre, invece, la contrattazione integrativa, principale responsabile dell'esorbitanza della spesa, è soggetta agli organi di controllo interno, incaricati di riferire sui costi della contrattazione al Ministero dell'economia e delle finanze.

La politica di contenimento della spesa, obiettivo comune delle manovre finanziarie dell'ultimo decennio, incontra ostacoli per la sua compiuta realizzazione.

In via induttiva può ritenersi, che ove la crescita delle retribuzioni pro-capite, a partire dal 1995, fosse avvenuta al ritmo annuo dell'inflazione effettiva, e nell'ipotesi di invarianza dell'occupazione, le retribuzioni lorde sarebbero risultate inferiori a quelle effettive per oltre 6 miliardi già nel 2000 e per oltre 17 nel 2005.

¹ In base a tale clausola i dirigenti hanno diritto al mantenimento della stessa indennità di posizione di parte variabile anche nell'ipotesi in cui venga loro successivamente conferito un incarico di minore importanza.

Per contenere la spesa, invertendo la tendenza espansiva, che si protrae da tempo, occorre attivare nuovi strumenti di indirizzo e di controllo, finalizzati ad evitare i maggiori costi rispetto a quelli ipotizzati nei contratti collettivi nazionali.

2. Le politiche di gestione del personale pubblico.

Da più di dieci anni il tratto fondamentale della copiosa normativa sul personale pubblico è costituito dall'obiettivo di contenimento della spesa. L'art. 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001, nel quale è stato trasfuso, con parziali modifiche, il corrispondente articolo del decreto legislativo n. 29 del 1993, stabilisce che la disciplina dell'organizzazione degli uffici e dei rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche è finalizzata, "tenuto conto delle autonomie locali e di quelle delle regioni e delle province autonome, nel rispetto dell'art. 97, comma 1, della Costituzione" ai seguenti scopi: (a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni; (b) razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva del personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica; (c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane.

In tempi più recenti, la finalità del contenimento della spesa è stata tradotta in termini quantitativi. L'art. 39, comma 1, della legge n. 449 del 1997 (Legge Finanziaria per il 1998), nell'introdurre il principio della programmazione triennale del fabbisogno di personale, ha assegnato alle Amministrazioni dello Stato e agli enti pubblici non economici con organico superiore a 200 unità l'obiettivo della riduzione complessiva del personale in servizio, alla data del 31 dicembre 1998, in misura non inferiore all'1 per cento rispetto al numero delle unità in servizio alla fine del 1997. L'obiettivo di riduzione è stato confermato dalle successive leggi finanziarie sino al 2004².

In ordine all'esercizio sul quale si riferisce, il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) per il 2005 – 2008 riportava, per il triennio in questione, le seguenti previsioni a legislazione vigente dei redditi da lavoro dipendente³: milioni 155.800 per

² Per la ricostruzione puntuale della vicenda, v., sino al 2002, Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2001 e 2002*, Roma, luglio 2004, p. 20 sg., e, per gli esercizi successivi, l'art. 34, comma 2, della legge n. 289 del 2002 (Legge Finanziaria per il 2003) e l'art. 3, comma 69, della legge n. 350 del 2003 (Legge Finanziaria per il 2004).

³ La locuzione indica i compensi complessivi riconosciuti dalle Amministrazioni pubbliche ai propri dipendenti per il lavoro svolto nel periodo di riferimento, risultanti dalla somma delle retribuzioni lorde e dei contributi sociali effettivi e figurativi. I contributi sociali effettivi corrispondono ai versamenti effettuati dai datori di lavoro a favore dei propri dipendenti, dai lavoratori dipendenti e dai lavoratori autonomi agli enti di previdenza e di assistenza sociale destinati a garantire future prestazioni sociali ai lavoratori. I contributi sociali figurativi rappresentano la contropartita delle prestazioni sociali erogate direttamente dai datori di lavoro ai propri dipendenti o ex dipendenti o aventi diritto. ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche Serie SEC'95 – anni 2001-2004*, *Statistiche in breve*, 25 luglio 2005, p. 6 sg.