

Presidenza del Consiglio dei Ministri

- 1. Premessa, notazioni generali e profili istituzionali.**
- 2. Il Segretariato generale e le relative direttive per l'azione amministrativa.**
- 3. Gli assetti organizzativi.**
- 4. La funzione di controllo interno.**
- 5. Considerazioni in materia di risorse umane e di servizi strumentali.**
- 6. L'ordinamento contabile e note di auditing finanziario.**
- 7. Risultanze gestionali e dati complessivi in termini di entrata e di spesa.**

1. Premessa, notazioni generali e profili istituzionali.

1.1. La relazione annuale della Corte al Parlamento nazionale sul rendiconto generale dello Stato è costruita, ormai da alcuni anni, con un metodo consolidato fondato sul confronto e sulla cooperazione con tutte le amministrazioni centrali; l'esame del rendiconto è pertanto finalizzato - come dispone l'art. 13 del decreto legislativo n. 279 del 1997 - alla valutazione dei risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa sulla base della struttura del bilancio e dello stesso rendiconto.

In proposito è di chiara evidenza che su alcune tematiche di interesse generale, che attengono soprattutto alla razionalizzazione dell'amministrazione pubblica, il confronto - collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri assume essenziale importanza: considerato infatti il ruolo di guida, indirizzo e propulsione svolto dalla stessa Presidenza - accentuato e reso più incisivo dalle recenti riforme amministrative - si rivela sempre più necessario rappresentare al Parlamento la concreta trasposizione dei principi riformatori, lo stato di attuazione dei programmi, la loro ricaduta finanziaria, la comparazione dei modelli gestionali adottati.

Nel contesto appena delineato si situa l'azione della Presidenza volta a fornire indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri, della quale la Corte ha più volte posto in luce lo specifico rilievo; e ciò per conferire concretezza ad una programmazione tesa all'organizzazione del complesso delle attività che definiscono l'indirizzo politico e lo attuano mediante atti e comportamenti amministrativi. Quanto rilevato dovrebbe poi essere inquadrato - ma la relativa verifica non sempre è agevole - nell'ambito dell'esame delle note preliminari e delle direttive dei singoli Ministri per il 2005 assunte come base per la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi (con il contestuale esame, sotto il profilo metodologico, della nota preliminare e della direttiva ministeriale per il 2006).

In sede di premessa va - da ultimo - posto in luce, che anche dopo la configurazione assunta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in base al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, è

utile ricomprendere nella Relazione della Corte - unita alla decisione di parificazione - una analisi sui profili organizzativi, sui più rilevanti aspetti gestionali e sulla complessiva attività della stessa Presidenza, per le evidenti interazioni con gli altri ministeri e con la intera realtà amministrativa del Paese¹.

1.2. Particolare collocazione rivestono, in tema di profili istituzionali, le iniziative intese a rendere effettivo il coordinamento e la propulsione dell'attività di Governo da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, già ricordati; e ciò per il rilievo che dispiegano alcune attribuzioni contemplate nell'art. 5, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400, le quali - da alcuni anni - stanno registrando concreti riscontri.

Qui possono sottolinearsi tre previsioni contenute nella legge n. 400 che esigono, per la loro essenzialità, una concreta trasposizione in atti specifici:

- l'indirizzo ai Ministri di direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri;
- il coordinamento e la promozione delle attività dei Ministri in ordine agli atti che possono consentire una specificazione qualitativa, per settori di intervento, della politica del Governo;
- l'adozione di direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici, promuovendo le verifiche necessarie.

Peraltro permane - tuttora - una forte distanza dalla compiuta operatività del disegno normativo nel contesto del sistema amministrativo; in tale ambito devono rivestire sempre maggiore spessore i compiti propulsivi della Presidenza nella concreta elaborazione di profili metodologici ed operativi destinati alle diverse amministrazioni.

Le considerazioni appena svolte si riconnettono, a livello sistemico, proprio al già ricordato decreto legislativo n. 303 del 1999, con il quale è stato profondamente rivisitato l'ordinamento della Presidenza, in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59 del 1997, riconducendone le funzioni e le strutture ai compiti propri di impulso e coordinamento assegnati al Presidente del Consiglio dalla Costituzione - per assicurare l'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo ai sensi dell'art. 95 - e di conseguenza privilegiandone il collegamento con gli organi costituzionali, le istituzioni europee, il sistema delle autonomie.

1.3. In logica connessione con il punto precedente è da ricordare che la Corte, in sede di precedente relazione, si era ampiamente soffermata sulla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004, formalmente denominata "Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo", che sembra aver assunto il ruolo di "direttiva delle direttive" o "direttiva madre". In ordine a quest'ultima la Corte ne aveva peraltro sottolineato in positivo il profilo che privilegia l'opportunità di un coordinamento e di una omogeneizzazione delle direttive dei Ministri consentendone la comunicabilità all'esterno e la loro comparabilità. E ciò senza comprimere, in alcun modo, la piena libertà dei singoli organi di indirizzo politico di tenere nel dovuto conto le specificità delle varie amministrazioni.

Al momento non è stata ravvisata l'opportunità dell'emanazione di una nuova "direttiva madre", in quanto sembra essersi privilegiato un riferimento permanente alla programmazione generale del Governo, la quale, pur recuperando al suo interno naturali elementi di flessibilità, deve garantire che l'intera attività amministrativo-gestionale risponda ad un indirizzo politico-istituzionale unitario.

Sul concreto valore di carattere permanente della direttiva possono avanzarsi talune perplessità, atteso che i profili evolutivi che si registrano nelle diverse amministrazioni

¹ Al riguardo la Corte esprime apprezzamento per la modifica introdotta nel nuovo assetto ordinamentale del bilancio e della gestione finanziaria della Presidenza: il dPCM 9 dicembre 2002 prevede, infatti, la trasmissione alla Corte del consuntivo della Presidenza unitamente all'invio dello stesso ai Presidenti delle Camere (art. 13, comma 6).

sembrano richiedere - piuttosto - la reiterazione di strumenti snelli e frequenti, di coordinamento ed indirizzo, pur rimanendo valido - peraltro - l'impianto programmatico di fondo che regge la direttiva in questione.

1.4. La coerente configurazione ordinamentale della Presidenza del Consiglio ha comportato il trasferimento dei numerosi compiti operativi e gestionali che si erano via via stratificati e che avevano assunto sempre maggiore spessore, anche finanziario, nella struttura complessiva e nella rappresentazione di bilancio dell'amministrazione e l'attribuzione, conseguente, di una autonomia organizzativa e contabile.

In tal modo – come anche ricordato nella parte generale di questa relazione della Corte dedicata alla organizzazione della pubblica amministrazione – i compiti e le strutture della Presidenza sono stati oggetto di un positivo processo di “essenzializzazione”, con il trasferimento ad una serie di Ministeri dei dipartimenti (da qualificare “operativi” o “gestionali”) che erano stati situati presso di essa.

Peraltro, e rileva nella presente sede dei profili istituzionali, permangono taluni elementi, già definiti “ridondanti”, negli assetti organizzativi non ricompresi nel Segretariato generale. Vanno quindi promosse ulteriori iniziative per pervenire ad un assetto della Presidenza che sia sempre più rispondente a criteri di autonomia e flessibilità organizzativa e funzionale, come prefigurato dalla legge n. 400 del 1988 e dal d.lgs. n. 303 del 1999, con le sue successive integrazioni e modificazioni.

Così potranno dispiegarsi meglio le azioni di supporto alle funzioni del Presidente del Consiglio, le quali devono qualificarsi sempre più in relazione al coordinamento dell'attività normativa e amministrativa del Governo e delle politiche di settore considerate strategiche nel programma di Governo (con monitoraggio sul suo stato di attuazione). Cruciali appaiono - altresì - la promozione e la verifica dell'innovazione nel settore pubblico ed il coordinamento in materia di lavoro pubblico.

Al riguardo si fa comunque rinvio al successivo paragrafo sugli assetti organizzativi.

1.5. Si collocano, ancora, nel novero dei profili istituzionali le motivazioni sottese all'assetto ordinamentale del bilancio e della gestione finanziaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In proposito è da porre in evidenza l'essenzialità, per l'ordinamento contabile della Presidenza, di un raccordo con i principi generali della contabilità pubblica, il quale deve coniugarsi con l'esplicito intento legislativo di assicurare la coerenza della struttura contabile e della disciplina della gestione con i criteri di classificazione della spesa nel bilancio statale, i cui principi riformatori sono estesi alla generalità delle amministrazioni pubbliche.

In termini generali va ribadita altresì l'esigenza di assicurare - anche nei provvedimenti di organizzazione - la conformazione (pur nella peculiarità dei compiti della Presidenza) dei modelli operativi ai principi base dei circuiti programmatici e valutativi sottesi alla legislazione di riforma; tali principi infatti sono richiamati per la stessa Presidenza, in modo espresso, dal comma 6 dell'art. 7 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, il quale fa specifico riferimento a parametri organizzativi e funzionali, nonché agli obiettivi di gestione e di risultato, cui sono tenuti i dirigenti generali preposti alle diverse strutture.

1.6. A conclusione della trattazione dei profili istituzionali va, infine, ricordato che il recente decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, ha introdotto rilevanti innovazioni nell'assetto complessivo dell'organizzazione degli apparati statali. In particolare, con specifico riferimento alla Presidenza, va posto in debita luce il trasferimento – alla stessa Presidenza – della segreteria del Comitato interministeriale della Programmazione economica.

Rilevanti appaiono, tra l'altro, anche le attribuzioni, ora devolute espressamente alla Presidenza, in materia di sport e di indirizzo e coordinamento in materia di politiche giovanili e di politiche per la famiglia. Così pure merita menzione, per converso, l'inserimento del dipartimento "italiani nel mondo" nel Ministero degli affari esteri, come anche la riconduzione delle politiche antidroga, nonché le funzioni in materia di Servizio civile nazionale, nel nuovo Ministero della solidarietà sociale.

Stante quanto precede la Corte rileva peraltro – fin d'ora – che la istituzione di quattro nuovi dicasteri sembra discostarsi ulteriormente dal disegno organizzativo sotteso al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

2. Il Segretariato generale e le relative direttive per l'azione amministrativa.

Il Segretariato generale costituisce il nucleo essenziale dell'intera attività della Presidenza: la sua cornice strategica di riferimento è delineata dalle politiche intersettoriali di governo relative alla semplificazione amministrativa, alla digitalizzazione della amministrazione, al contenimento della spesa pubblica e al miglioramento dei servizi; questa cornice appare confortata, in linea di principio, dalle indicazioni contenute nella già menzionata direttiva emanata – nel mese di dicembre 2004 - dal Presidente del Consiglio dei Ministri concernente "indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo".

Qui la Corte ritiene di dover evidenziare la compiutezza delle direttive del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti ed uffici della stessa Presidenza (in ordine ai quali non vi è titolarità politica dei Ministri senza portafoglio).

La direttiva del 22 marzo 2005 è stata oggetto di specifica valutazione della Corte; deve sottolinearsi – al riguardo - la validità del rafforzamento del ruolo dei Centri di Responsabilità nella fase di quantificazione e valutazione delle risorse necessarie alla realizzazione dei nuovi programmi, attuabile solo restituendo il dovuto peso alla funzione del controllo di gestione a livello degli stessi Centri di Responsabilità.

Attraverso la misurazione e valutazione dell'azione amministrativa (funzione garantita proprio dal controllo strategico) i Centri di Responsabilità possono – infatti – entrare in possesso di quegli elementi conoscitivi, per l'appunto di natura finanziaria, economica e gestionale, necessari a raccordare la programmazione degli obiettivi amministrativi al processo previsionale di quantificazione e allocazione delle risorse necessarie al conseguimento degli obiettivi medesimi. A tal fine, la programmazione operativa dell'amministrazione per l'anno 2005 rinviene il suo fondamento nell'ambito di taluni obiettivi strategici generali, prescelti per la loro importanza:

- l'applicazione del sistema di contabilità analitica dipartimentale;
- l'utilizzo del sistema di contabilità analitica a fini gestionali e di miglioramento della efficienza delle attività amministrative;
- lo sviluppo del "sistema qualità", coinvolgendo le persone che fanno parte della amministrazione e che la caratterizzano in tutte le sue dimensioni;
- la digitalizzazione delle attività amministrative e la "smaterializzazione" del cartaceo attraverso un ulteriore "alleggerimento" consentito dal maggior uso della tecnologia.

La successiva direttiva generale, adottata il 24 febbraio 2006, definisce – con notevole puntualità e con dovizia di elencazione - gli obiettivi strategici, così individuati:

- semplificazione amministrativa, razionalizzazione di assetti organizzativi e logistici, reingegnerizzazione di processi critici e di digitalizzazione della amministrazione;
- razionalizzazione e contenimento della spesa con contestuale miglioramento della qualità dei servizi;
- valorizzazione del capitale umano;
- trasparenza dei procedimenti;

- potenziamento degli strumenti di gestione manageriale della pubblica amministrazione, attraverso l'introduzione del sistema di valutazione della dirigenza pubblica, il miglioramento del processo di programmazione strategico-operativa e del sistema di monitoraggio dei risultati conseguiti, il coordinamento e la diffusione delle metodologie di controllo di gestione.

Peraltro, al di là della mera elencazione, la Corte ritiene utile porre in luce taluni aspetti significativi che si desumono dal testo della direttiva in questione:

- a) la particolare posizione istituzionale della Presidenza e delle funzioni ad essa attribuite (struttura di supporto al Presidente nell'esercizio delle proprie funzioni costituzionali di impulso, indirizzo e coordinamento) implica l'esigenza che l'Amministrazione consideri gli indirizzi strategici come veri e propri presupposti gestionali di tutta l'organizzazione, ai quali ispirare l'intera azione amministrativa;
- b) l'evoluzione complessiva dei contesti istituzionali, gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, la globalizzazione, la crescita della competizione a livello internazionale anche nel settore delle pubbliche amministrazioni, impongono la necessità di garantire flessibilità organizzativa e gestionale, innovazione tecnologica, valorizzazione del capitale umano, una sempre maggiore ricerca della efficienza e della efficacia nella gestione delle limitate risorse pubbliche disponibili;
- c) la complessità degli obiettivi situa gli stessi in programmi di lunga durata rispondenti ad una esigenza di innovazione continua che, prescindendo anche dalla esplicitazione formale nell'ambito dei programmi di Governo, rappresenta un fondamentale criterio di sopravvivenza di qualsivoglia organizzazione.

3. Gli assetti organizzativi.

3.1. Le notazioni sulla organizzazione complessiva devono rilevare, inizialmente, che la configurazione della Presidenza, come disegnata nella logica sistemica del d.lgs. n. 303 del 1999, non rinviene ancora integrale conferma per il permanere di taluni ambiti di competenze che vengono ad aggiungersi a quelle di supporto alle funzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri. Si richiamano soprattutto le attribuzioni del Dipartimento della protezione civile, che è oggetto di successive osservazioni; in una visione espansiva della Presidenza si colloca – altresì – il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie. Appaiono anche non coerenti con il modello di Presidenza a supporto del Premier il Dipartimento per gli italiani nel mondo (in precedenza trasferito al Ministero degli affari esteri ed istituito con dPCM 3 dicembre 2002), l'Ufficio nazionale per il servizio civile, il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga e – limitatamente ad alcuni aspetti – il Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

La situazione illustrata non è apparsa semplificata dalla avvenuta nomina di un cospicuo numero di Ministri senza portafoglio (d.P.R. 23 aprile 2005), con la conseguenza di conferire una consistenza e una dimensione organizzativa alla Presidenza del Consiglio che si ripercuote in modo non positivo sulle strutture deputate ad assicurare la funzionalità complessiva degli uffici e dei servizi (bilancio e ragioneria, risorse umane, risorse strumentali)².

3.2. Tra i numerosi Dipartimenti della Presidenza, ai quali sono preposti Ministri senza portafoglio, una speciale collocazione, in relazione alle sue generali attribuzioni in materia di razionalizzazione organizzativa, assume il Dipartimento della Funzione pubblica, oggetto del decreto di organizzazione in data 5 novembre 2004.

Tra gli assetti organizzativi previsti si ritiene di porre in evidenza le competenze dell'Ufficio per il personale della Pubblica Amministrazione e l'Ufficio per l'attività normativa.

² Come già accennato, gli assetti organizzativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri subiranno significative modificazioni per effetto del d.l. 18 maggio 2006, n. 181, tuttora all'esame del Parlamento.

Il primo ufficio (UPPA) definisce la programmazione del reclutamento del personale per concorsi o mobilità; coordina e promuove le iniziative riguardanti il trattamento e la mobilità del personale non dirigenziale dipendente dalle amministrazioni pubbliche, curando i relativi adempimenti; segue il coordinamento e la promozione della disciplina generale in materia di contratti flessibili di lavoro; coordina e promuove iniziative per il miglioramento delle condizioni di lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Il secondo ufficio (denominato propriamente “ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure”) fornisce supporto e consulenza alle altre pubbliche amministrazioni al fine di dare attuazione ai processi di delegificazione, semplificazione e riassetto normativo; cura la redazione del disegno annuale di semplificazione amministrativa; coadiuva altresì il Ministro nell’attività, nell’ambito del comitato di indirizzo per la guida strategica della sperimentazione dell’analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR); presta, inoltre, supporto ad altri uffici per il corretto uso delle fonti e per la qualità della regolazione e degli atti normativi.

3.3. In relazione al Dipartimento della Protezione civile la Corte è sì già ampiamente – in passato - soffermata sul disegno ordinamentale sotteso al d.l. 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 – a sua volta - nel più ampio contesto della legge organica n. 225 del 1992. Al riguardo era stata sottolineata, con speciale rilievo, 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.

Va posto in debita evidenza – altresì - che tutta la tematica della gestione dei c.d. “grandi eventi” - che comporta delicate interrelazioni con il sistema delle autonomie e in primo luogo con le Regioni - deve essere oggetto di adeguata ponderazione a livello istituzionale, considerando 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.

Nel ribadire le precedenti osservazioni, la Corte deve comunque osservare che l’esercizio delle attribuzioni in ordine ai grandi eventi non ha gravato sulla funzionalità operativa della struttura del Dipartimento, né ha sottratto capacità di intervento all’apparato deputato alla gestione dell’emergenza, essendo stato istituito un apposito “Ufficio grandi eventi”, che si articola in due servizi i quali si occupano della pianificazione e della gestione dei “grandi eventi” stessi.

Sulla emanazione delle numerose ordinanze, che contraddistinguono sostanzialmente la gestione dei grandi eventi, sono state acquisite dall’Amministrazione una serie di considerazioni che, qui di seguito, si sintetizzano rivelandosi suscettibili di adeguata ponderazione:

- ad avviso della Presidenza risulta indispensabile il ricorso allo strumento dell’ordinanza: è stato infatti ritenuto che l’emanazione di apposite ordinanze permette di porre in essere, nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico e delle direttive comunitarie, tutte le iniziative per il reperimento urgente di beni, forniture, servizi e la predisposizione di strutture finalizzate a garantire un’adeguata ospitalità ai soggetti partecipanti e ad assicurare un corretto svolgimento delle manifestazioni in condizioni di massima sicurezza; e ciò fatte salve le specifiche competenze degli organi ordinariamente competenti in materia di ordine e sicurezza pubblica e nel rispetto delle competenze regionali e comunali, ove ciò sia consentito dalle esigenze di tempestività e adeguatezza degli interventi, che giustificano il ricorso a poteri e mezzi straordinari. In ogni caso – ad avviso della Corte - la materia rimane suscettibile di ogni utile, ulteriore, approfondimento;

- sempre secondo l'Amministrazione l'ordinanza, agendo in deroga alla legislazione vigente, consente il ricorso a procedure più celeri con maggiore capacità incisiva, indispensabili in talune specifiche situazioni, ma sempre soggette ai controlli previsti dall'ordinamento sulle attività poste in essere in applicazione delle stesse.

Sempre in materia di attività del Dipartimento della protezione civile, è da richiamare, con debito rilievo, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2004, già oggetto di attenta valutazione da parte della Corte.

In proposito va ricordato che l'Unione europea aveva avviato, nei confronti dello Stato italiano, la procedura d'infrazione ex art. 226 del Trattato, con riferimento all'emanazione delle ordinanze di protezione civile ex articolo 5, comma 2, della legge n. 225/1992 che si riteneva potessero aver violato le procedure comunitarie in materia di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture.

Nella pendenza di tale procedura è emersa in sede comunitaria, ed è stata partecipata al Governo italiano, l'esigenza che lo Stato italiano fornisca un quadro normativo di riferimento in materia, che desse piena assicurazione circa la coerenza delle iniziative di carattere emergenziale con i principi comunitari.

Quanto precede ha determinato il Governo ad adottare la già citata direttiva del Presidente del Consiglio, avente come destinatari gli uffici ed enti istituzionalmente competenti per le attività istruttorie e di predisposizione di provvedimenti emergenziali di protezione civile; e ciò per conformare l'azione in una logica di superamento dell'emergenza nel rispetto dell'ordinamento giuridico comunitario in materia di appalti di lavori, di forniture e di servizi³.

Molti spunti di valutazione possono trarsi dalla direttiva che qui si esamina; alla Corte appare utile porre in debita luce l'art. 5 della stessa direttiva, che impone ai commissari delegati che operano in base ad ordinanze di protezione civile di provvedere alle aggiudicazioni necessarie per il superamento delle predette situazioni d'emergenza nel rispetto delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture; le medesime ordinanze dovranno anche definire la tipologia degli interventi e delle iniziative da adottarsi in deroga all'ordinamento giuridico vigente, nonché la specificazione di termini temporali e modalità di realizzazione.

E' da rilevare, ancora, che con l'entrata in vigore della direttiva il procedimento infrattivo è stato archiviato dalla Comunità europea con provvedimento del 14 dicembre 2004 (PV 1683).

Da ultimo, va considerato che sussistono talune problematiche in materia di emergenza rifiuti nel sud del paese, in ordine alle quali saranno da esaminare gli ulteriori sviluppi della delicata e complessa materia.

3.4. Tra gli assetti organizzativi due strutture che vengono menzionate, qui di seguito, appaiono caratterizzate da scarsa correlazione con le specifiche attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

3.4.1. La prima osservazione concerne il Dipartimento per le politiche antidroga; tale Dipartimento è stato oggetto di due provvedimenti, che si ricordano per ragioni di completezza del quadro normativo:

- legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, comma 83: istituzione e organizzazione;

³ Per la gestione dei "grandi eventi" è sempre da auspicare la massima comunicazione e pubblicità: va ricordato – in proposito – che nel corso dell'organizzazione della Conferenza intergovernativa dei Capi di Stato e di Governo del 4 ottobre 2003, al fine di assicurare condizioni di trasparenza, il Capo del Dipartimento della protezione civile-Commissario delegato, all'art. 1, comma 5, della ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3313 del 12 settembre 2003, ha disposto la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale in tutte le determinazioni commissariali comportanti spese.

- 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 alcooldipendenze 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).

Dal quadro appena delineato, pur nella piena consapevolezza della grande importanza sociale delle funzioni conferite al Dipartimento, non è agevole ravvisare - ad avviso della Corte - un collegamento con i compiti propri di una amministrazione che ha il compito essenziale di costituire il supporto alle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri.

3.4.2. La seconda osservazione attiene al decreto 19 gennaio 2004, che ha disciplinato la organizzazione del Dipartimento per gli italiani nel mondo.

Detto Dipartimento cura, in atto, 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 e promozione e tutela dei diritti politici e civili degli Italiani residenti all'estero;
- b) intervento coordinato dello Stato e delle Regioni a favore delle comunità italiane all'estero, nonché provvidenze per gli italiani che rimpatriano;
- c) 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.

In proposito la Corte non può non rilevare - nella materia - una generale ed estesa competenza del Ministero degli affari esteri, anche se è genericamente affermata, in seno al Dipartimento in questione, una funzione di coordinamento.

3.5. A livello ordinamentale va ricordato che nello scorso esercizio, il d.l. n. 63 del 2005, conv. dalla legge 25 giugno 2005, n. 109, ha attribuito per l'esercizio delle funzioni inerenti allo sviluppo del Mezzogiorno, al Presidente del Consiglio o al Ministro da lui delegato, la possibilità di utilizzare anche le strutture del Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia e delle finanze.

3.6. Con d.P.R. 6 ottobre 2004, n. 258 è stato emanato il regolamento concernente le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, che è stato tempestivamente nominato con altro d.P.R. in data 28 ottobre 2004.

Le attribuzioni dell'Alto Commissario desumibili dal regolamento così si sintetizzano:

- a) svolgimento di indagini, anche di natura conoscitiva, di iniziativa propria o per fatti denunciati, con esclusione di quelli oggetto di segnalazioni anonime, o su richiesta motivata delle amministrazioni tese ad accertare l'esistenza, le cause e le concause di fenomeni di corruzione o di illecito (o di pericoli di condizionamento da parte di organizzazioni criminali all'interno della pubblica amministrazione);
- b) elaborazione di analisi e studi sulla adeguatezza e congruità del quadro normativo;
- c) monitoraggio su procedure contrattuali e di spesa e su comportamenti, e conseguenti atti, da cui possa derivare danno erariale.

In ordine a questa nuova figura istituzionale la Corte ravvisa la necessità di attendere, in tempi ravvicinati, circostanziate notizie sull'attività svolta, al fine di formulare successivamente le pertinenti valutazioni.

3.7. A livello delle strutture incardinate nel Segretariato generale occorre menzionare, dapprima, una innovazione del più recente periodo.

Infatti con decreto del Presidente del Consiglio 11 luglio 2005 è stato ridefinito l'assetto organizzativo con la creazione di una struttura generale specificamente dedicata alla gestione degli immobili e all'approvvigionamento dei beni e dei servizi, con esclusione di quelli di natura informatica, mediante la soppressione del Dipartimento per le risorse umane e strumentali e la contestuale istituzione del Dipartimento per le risorse umane ed i servizi informatici e dell'Ufficio per l'acquisizione dei beni e servizi e per la gestione degli immobili.

Sulla validità operativa di questo nuovo assetto organizzativo, che comunque appare giustificato da effettive esigenze di razionalizzazione, la Corte si riserva ulteriori valutazioni in sede di prossima relazione.

Nell'ambito delle strutture generali della Presidenza, deputate a compiti di gestione delle risorse e controllo, assume un ruolo specifico un ufficio la cui opera si riflette anche su compiti ed attribuzioni della Corte, e cioè l'Ufficio bilancio e ragioneria.

L'anno 2005 ha contraddistinto - per questo Ufficio - un arco temporale comportante molteplici, onerose, attività, da riconnettere anche ai complessi processi di razionalizzazione organizzativa in atto. L'Ufficio, in particolare, ha svolto, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, l'attività connessa al controllo della regolarità amministrativa e contabile sui provvedimenti e sui titoli di spesa emessi dai Centri di Responsabilità e di spesa della Presidenza.

E' ancora da ricordare che all'Ufficio bilancio e ragioneria sono trasmessi per l'annotazione tutti gli atti di organizzazione e gestione: in relazione a ciò detto 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 per provvedimenti soggetti al controllo.

4. La funzione di controllo interno.

4.1. Una prima constatazione che può effettuarsi riguarda l'attività intensa svolta dall'Ufficio di controllo interno della Presidenza, che già in passato si è posto come struttura pilota, qualificata da un impegno poi seguito gradatamente - nel tempo - dalle altre amministrazioni statali con alterne vicende di adeguatezza al disegno del decreto legislativo n. 286/1999.

In breve può dirsi che il controllo interno, secondo la Direttiva generale per l'azione amministrativa per l'anno 2005, ha curato l'analisi dell'andamento delle attività connesse al raggiungimento degli obiettivi annuali assegnati a ciascuna struttura dalla stessa Direttiva, monitorando lo stato di avanzamento dei programmi ed il conseguimento dei risultati finali dell'azione amministrativa.

Lo stato di attuazione degli obiettivi della citata Direttiva del Segretario generale è oggetto di monitoraggio - durante il corso della gestione annuale - attraverso la verifica delle informazioni inserite nella procedura automatizzata, aggiornata direttamente a cura delle strutture del Segretariato generale coinvolte.

Insieme al modello automatizzato per la rilevazione dei dati, l'Ufficio ha attivato - altresì - dei canali adeguati di comunicazione con i referenti delle strutture destinatarie della Direttiva, finalizzati ad assicurare l'ordinaria assistenza alle operazioni di aggiornamento del sistema e il necessario supporto metodologico.

4.2. L'attività dell'Ufficio di controllo interno nel 2005 è stata caratterizzata da connotazioni di interconnessione e trasversalità in grado di coinvolgere, il più possibile, strutture molto diverse e, spesso, impegnate in settori istituzionali altamente diversificati.

L'Ufficio si è inserito - per svolgere i compiti di sua competenza - in una programmazione operativa dell'amministrazione per l'anno 2005, declinata in 36 obiettivi

operativi (per un totale di 139 fasi di attività intermedie) ispirandosi ai seguenti quattro obiettivi strategici generali:

- applicazione del sistema di contabilità analitica dipartimentale, obiettivo trasversale riguardante tutte le strutture del Segretariato generale. Per la realizzazione si è attuato, da parte dell'Ufficio per il controllo interno, un presidio delle fasi di rilascio e diffusione della metodologia relativa alla raccolta, gestione ed analisi dei dati di contabilità analitica e di andamento della gestione;

- utilizzo del sistema di contabilità analitica a fini gestionali e di miglioramento della efficienza delle attività amministrative, obiettivo finalizzato a incentivare le strutture a beneficiare del patrimonio informativo creato attraverso il funzionamento del sistema di contabilità analitica dipartimentale;

- sviluppo del sistema qualità, obiettivo strategico finalizzato a sollecitare adeguati interventi di monitoraggio della qualità non solo riferibile ai risultati delle strutture, ma coinvolgendo le persone che fanno parte della amministrazione e che la caratterizzano nelle sue effettive dimensioni⁴;

- digitalizzazione delle attività amministrative e “smaterializzazione” del cartaceo, in prosieguo al programma di semplificazione delle attività, già da tempo avviato dalla amministrazione. Sono stati attuati nuovi interventi di razionalizzazione dei processi attraverso un ulteriore “alleggerimento” consentito dal maggior uso della tecnologia e il potenziamento dei servizi on-line messi a disposizione dalle strutture organizzative nell’ambito del sito intranet della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Alcuni progetti di “smaterializzazione” del cartaceo sono stati realizzati nell’ambito di processi operativi inerenti le attività degli uffici del Cerimoniale, del Dipartimento per le risorse umane e strumentali (realizzazione di un sistema per l’automazione del processo di gestione delle forniture di beni) e dell’Ufficio del Segretario generale.

5. Considerazioni in materia di risorse umane e di servizi strumentali.

5.1. La materia della gestione delle risorse umane dà luogo a notazioni che, qui di seguito, si sviluppano per punti singoli; non è infatti agevole – data la peculiarità dell’Amministrazione – svolgere considerazioni di sistema e di complessiva valutazione.

5.2. Preliminarmente deve farsi un riferimento specifico alle disposizioni dell’art. 1, comma 93, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005), in forza delle quali è stata rideterminata la dotazione organica del personale dei ruoli della Presidenza apportando una riduzione complessiva del 5,6 per cento.

5.3. E’, poi, da annotare che, in attuazione di quanto disposto dal CCNL e dal CCNL del personale della Presidenza del Consiglio in merito al conferimento di incarichi di natura organizzativa o professionale a n. 50 unità appartenenti alla terza area funzionale, sono state espletate le procedure di selezione dei candidati in conformità all’ordinamento della Presidenza.

La procedura di selezione è stata così articolata: in una prima fase di preselezione per l’individuazione di 100 dipendenti da avviare ad un master di perfezionamento ed in una seconda fase di formazione presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione finalizzata a fornire ai partecipanti gli strumenti teorici ed operativi per la comprensione e l’analisi delle politiche pubbliche.

⁴ In questa direzione, tra i vari progetti realizzati, un obiettivo è stato conseguito dall’Ufficio per i Voli di Stato, di governo e umanitari nell’ambito di una analisi promossa tra un campione di utenti dei voli di Stato, finalizzata alla valutazione del grado di conoscenza/consapevolezza delle componenti del servizio offerto, nonché del grado di apprezzamento degli standard realizzati.

I criteri per l'attribuzione delle posizioni sono stati concordati nel protocollo di intesa firmato con le OO.SS. rappresentative il 5 luglio 2005: il personale viene assegnato in via prioritaria alle strutture di appartenenza. Nel caso in cui non risulti una reale esigenza d'inserimento nelle strutture, per una o più unità classificate, al personale con migliore punteggio in graduatoria è data possibilità di scelta per l'assegnazione alle posizioni disponibili presso le altre strutture della Presidenza, salvo rinuncia.

5.4. Nella materia della gestione delle risorse umane un suo proprio rilievo va riservato alla definizione del nuovo ordinamento professionale del personale non dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei Ministri con l'adeguamento alle peculiarità, e caratteristiche, di una struttura organizzativa con le dimensioni e la complessità richieste dalla necessità di assicurare il supporto ad organi del Governo della Repubblica. Il nuovo ordinamento è orientato alla valorizzazione degli aspetti di organizzazione professionale, nel rispetto della flessibilità, dell'innovazione, dell'integrazione e del dinamismo organizzativo.

Al riguardo il sistema di classificazione del personale previsto dal primo CCNL del personale del comparto Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il quadriennio 2002-2005, ha rappresentato il riferimento per definire e determinare il contenuto lavorativo e la performance attesa per le diverse tipologie di operatori, utilizzando un sistema di profili professionali articolati su una pluralità di variabili.

In proposito può segnalarsi l'esigenza di definire una struttura generale di classificazione stabile nel tempo, ma anche dinamica in quanto capace di recepire adeguamenti e integrazioni, attraverso l'aggiunta di profili non inizialmente presenti e l'aggiornamento delle professionalità.

5.5. E' ancora da ricordare che in attuazione degli articoli 79 ed 80 del CCNL e dell'articolo 4 del contratto collettivo nazionale integrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sottoscritto il 15 settembre 2004, sono state avviate le procedure di valutazione, finalizzate al passaggio nella fascia economica immediatamente superiore della medesima area di appartenenza del personale inquadrato nelle Aree II e III, in possesso di una anzianità di almeno due anni nella fascia economica alla quale attualmente appartiene.

A tal fine, con l'accordo sindacale del 19 dicembre 2005, sono state individuate le procedure e i criteri di selezione per gli sviluppi economici, le quali attengono:

- a) alla valutazione delle esperienze professionali, titoli di studio, titoli culturali, pubblicazioni e titoli vari, con presentazione di un curriculum per l'attribuzione del punteggio relativo;
- b) al percorso formativo, con diverso livello di approfondimento in relazione all'area di appartenenza, al cui temine sarà previsto un esame finale.

Va, da ultimo, menzionato che per il personale non dirigenziale sono state introdotte una nuova disciplina dei buoni pasto, portando il valore da euro 4,65 ad euro 6,40, e la polizza sanitaria integrativa, finanziando il maggior onere con i fondi a carico del FUP (fondo unico per la produttività).

5.6. La trattazione della materia della gestione risorse umane ricomprende, da ultimo, il richiamo ai seguenti due contratti collettivi conclusi – entrambi – in data 13 aprile 2006:

- contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dirigente dell'Area VIII per il quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003;
- contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dirigente della medesima Area per il biennio economico 2004-2005.

Detti contratti definiscono preliminarmente, con formulazioni alquanto generiche, il sistema delle relazioni sindacali. Si legge, infatti, nell'art. 3 del primo contratto che detto sistema, nel rispetto dei distinti ruoli e responsabilità della Presidenza e delle organizzazioni

sindacali, è “definito” in modo coerente con l’obiettivo di contemperare l’esigenza di incrementare l’efficienza, l’efficacia, la tempestività e l’economicità dei servizi erogati alla collettività, anche in relazione alle peculiari funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento della stessa Presidenza.

Nell’art. 1 del contratto si specifica altresì, sempre in termini molto generali, che nel quadro della riforma del lavoro pubblico, nel quale si colloca l’istituzione dell’area autonoma della dirigenza della Presidenza, il primo contratto collettivo nazionale di lavoro per i dirigenti si configura “come strumento prioritario per la valorizzazione del ruolo e della professionalità degli stessi mediante disposizioni dirette ad evidenziare le specificità che connotano il loro rapporto di lavoro”. In proposito peraltro sarà utile effettuare – in prosieguo di tempo – una opportuna iniziativa di monitoraggio sulla concreta incidenza operativa delle innovazioni introdotte.

Il contratto in questione si applica a tutti i consiglieri e referendari della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ai dirigenti di I e II fascia del ruolo speciale tecnico-amministrativo della protezione civile, appartenenti all’Area VIII di cui all’art. 2, ottavo alinea, del CCNQ del 23 settembre 2004 per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza.

Sul piano sostanziale è da dire che il predetto accordo per il quadriennio normativo della dirigenza ha recepito le novità già presenti nell’omologo contratto dell’Area I Ministeri, introducendo, però, alcune norme connesse alla peculiarità del comparto della Presidenza: in particolare sono state accentuate le caratteristiche di flessibilità dell’impiego del dirigente e, quale contropartita, sono state previste alcune salvaguardie relativamente alla valutazione dei risultati, alla attribuzione degli incarichi e alla mobilità. Talune innovazioni concernono la formazione e il trattamento economico (ponendo la corresponsione del trattamento economico di posizione variabile e di risultato per il personale, non appartenente ai ruoli, fuori dai fondi costituiti per la dirigenza di I e II fascia della Presidenza).

5.7. In prosieguo al quadro degli assetti organizzativi della Presidenza del Consiglio può essere trattata la materia delle esigenze logistiche, dei servizi generali di supporto e, più in generale, dei servizi strumentali.

5.7.1. In proposito deve essere, preliminarmente, ricordato che, nell’ambito di complesse esigenze emerse ai livelli operativi e funzionali, era stato già da qualche tempo predisposto dal Dipartimento per le risorse umane e strumentali 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.

Ciò stante, nel mese di aprile 2004 era 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 S.p.A. 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).

Nel corso del 2004 e durante l’anno 2005 si erano poi succeduti, con ravvicinate scansioni, altri adempimenti (valutazione offerte, richiesta di chiarimenti, valutazione della documentazione, ecc.).

Premesso quanto precede, deve essere ora posta in debita luce la decisione della Presidenza, formalizzata con decreto del Segretario generale del 27 settembre 2005, di non procedere all’aggiudicazione della gara relativa al progetto pilota di esternalizzazione e gestione