

legislazione vigente in materia di spesa pubblica, nell'intento di raggiungere un più diretto e coerente raccordo tra gli obiettivi macroeconomici e di finanza pubblica illustrati nel Dpef, che "rimangono spesso scollegati dai processi amministrativi di gestione della spesa pubblica", con le specifiche azioni perseguite dalle Amministrazioni, e per le quali la riclassificazione del bilancio dello Stato offre un utile strumento per orientare la discussione in chiave programmatica<sup>5</sup>.

Tali esigenze di maggior raccordo funzionale si accentuano in una prospettiva volta ad assicurare una correlazione tra politiche, strutture e risorse che non di rado travalica la dimensione statale, sia in quanto una significativa componente, in termini programmatici e finanziari, deriva dalla UE<sup>6</sup>, sia per la proiezione territoriale di molteplici interventi<sup>7</sup>.

Il finanziamento delle politiche e la stessa erogazione delle risorse va, oggi, a confrontarsi con una realtà ordinamentale ed amministrativa che richiede, in parallelo alla rimodulazione degli apparati centrali, una più decisa accelerazione del percorso normativamente tracciato, per rendere operante il conferimento delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione ed il trasferimento di beni e risorse per il loro esercizio (art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131). In tal senso, la rivisitazione del bilancio dello Stato per "missioni e programmi" può offrire un utile contributo, in grado di evidenziare la coerenza con il generale quadro programmatico delle funzioni e delle strutture amministrative, anche in relazione alle diverse competenze enucleabili nel nuovo contesto disegnato dal titolo V.

Tali aspetti si riverberano anche sul versante più propriamente finanziario e contabile, in relazione alla allocazione delle risorse destinate ad altri livelli di competenza istituzionale, come i "Fondi a destinazione vincolata", per i quali sono emersi rilevanti aspetti sistematici e ricadute operative con riguardo sia alla complessità del quadro di riparto tra legislazione nazionale e

---

<sup>5</sup> Il documento, nell'intento di migliorare l'impostazione del quadro previsionale di spesa, parte dalla considerazione che "la discussione sulla spesa pubblica sia in sede governativa, sia in sede parlamentare si concentra prioritariamente su due livelli estremi: i saldi di bilancio, ovvero gli obiettivi da perseguire nell'ambito del Trattato di Maastricht da una parte; gli interventi puntuali e di dettaglio per individuare specifiche iniziative di spesa dall'altra".

<sup>6</sup> Cfr. Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, Del. n. 4/2007 del 22 gennaio 2008.

<sup>7</sup> In tale prospettiva si pone la istituzione del Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE) e la disciplina della partecipazione delle Regioni e Province autonome e degli Enti locali alla formazione di atti normativi comunitari; cfr. artt. 2, 5 e 6 della legge 4 febbraio 2005, n. 11. In particolare, gli artt. 5 e 6 disciplinano la partecipazione delle Regioni e Province autonome e degli Enti locali alla formazione di atti normativi comunitari, con il riconoscimento di un ruolo primario alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed alla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali. Tali Conferenze sono periodicamente convocate in sessioni speciali (art. 17 e 18) per la specifica trattazione dei temi normativi comunitari di interesse rispettivamente delle Regioni e degli Enti locali. Con dPCM 9 febbraio 2006 (in G.U. 22 marzo 2006), emanato in base all'art. 2 della citata legge n. 11 del 2005, è stata rivisitata anche la struttura del Dipartimento per le politiche comunitarie.

legislazione regionale tracciato dall'art. 117 Cost., sia alla mancata attuazione del disegno posto dall'art. 119 Cost.<sup>8</sup>. Gli accennati profili si inquadrano anche in un più generale ripensamento del sistema delle Conferenze di cui al d.lgs. n. 281 del 1997, chiamate da disposizioni via via intervenute ad operare come sede "di compensazione" e di raccordo tra lo Stato ed il sistema delle Autonomie (v. *infra*, par. 5) e la cui essenziale funzione, anche sul versante procedimentale, risulta costantemente affermata dalla giurisprudenza costituzionale.

## 2. La riarticolazione delle funzioni

In una, pur sintetica, ricostruzione del quadro programmatico, in relazione alle funzioni ed alle strutture amministrative, un necessario riferimento è posto dal processo di riorganizzazione innescato dal DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, che - nel ridistribuire le competenze ministeriali ad inizio della XV Legislatura, portando da 14 a 18 i Ministeri - ha sensibilmente coinvolto sia direttamente la Presidenza del Consiglio dei Ministri che le altre Amministrazioni.

Tale quadro - la cui compiuta definizione non appare realizzata a fine Legislatura<sup>9</sup> e che risulta radicalmente mutato ad avvio della nuova (in base al DL 16 maggio 2008, n. 85 recante "*Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'art. 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244*") - ha comunque inciso sensibilmente sul complessivo assetto delle strutture preordinate alla gestione delle risorse ed all'attuazione degli interventi delineati a livello programmatico nell'esercizio trascorso.

Il nuovo recente provvedimento d'urgenza, nel riprendere le linee tracciate dal d.lgs. n. 300 del 1999, riportando il numero dei Ministeri a 12, in coerenza a quanto stabilito dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008)<sup>10</sup>, va a rendere per molti aspetti, e salvo talune

<sup>8</sup> Cfr., ad es., sent. n. 50 del 27 febbraio 2008, concernente l'art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007); la tematica è affrontata anche nel capitolo relativo all'"Ordinamento contabile".

<sup>9</sup> Come evidenziato dalla stessa relazione resa nel dicembre 2007 dalla struttura della PCM prevista dall'art. 40 del DL n. 262/2006, per seguire la fase di transizione dell'assetto istituzionale conseguente all'applicazione del DL 18 maggio 2006, n. 181, con il compito specifico di monitorare il contenimento degli oneri connessi all'applicazione dei provvedimenti normativi intervenuti, il complesso procedimento di trasferimento delle funzioni e delle connesse risorse non è pervenuto al termine della Legislatura ad un assetto definitivo. Ulteriore specifico aspetto concerne l'esito delle misure di contenimento dei costi, con riferimento alla razionalizzazione e riduzione degli apparati in base al DL n. 262/2006, anche alla luce della successiva normativa sulla c.d. *spending review* (comma 404 ss. della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - Finanziaria 2007; dPCM 13 aprile 2007) ed alle iniziative in tema di riordino e soppressione di enti pubblici. Su tale generale processo di riorganizzazione si rinvia al capitolo seguente.

<sup>10</sup> L'art. 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008) dispone che "A partire dal Governo successivo a quello in carica alla data di entrata in vigore della presente legge, il numero dei Ministeri è stabilito dalle disposizioni di cui al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, nel testo pubblicato nel supplemento ordinario alla

eccezioni, superato il quadro prefigurato dal citato DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233.

Nel rinviare al successivo capitolo per un approfondimento complessivo, appare, peraltro, in larga parte confermato il percorso già avviato per quanto concerne la attribuzione di competenze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con riguardo alle politiche per la famiglia, i giovani e lo sport, il turismo<sup>11</sup>.

Con riferimento alla impostazione delle politiche economiche, appare stabilizzato il trasferimento della segreteria tecnica del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)<sup>12</sup> dal Ministero dell'economia e delle finanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, presso la quale, con due dPCM in data 21 giugno 2007, è stato istituito ed organizzato il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica<sup>13</sup>. Tale trasferimento richiede un raccordo operativo con altre Amministrazioni, in particolare, per l'esercizio delle funzioni in materia di politiche di sviluppo e coesione e di gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate, anch'esse già di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze<sup>14</sup> ed assegnate dal DL 18 maggio 2006, n. 181 al Ministero dello sviluppo economico. Va segnalato che lo stesso provvedimento aveva scorporato le funzioni

---

Gazzetta Ufficiale n. 20 del 30 agosto 1999. Il numero totale dei componenti del Governo a qualsiasi titolo, ivi compresi Ministri senza portafoglio, vice Ministri e Sottosegretari, non può essere superiore a sessanta e la composizione del Governo deve essere coerente con il principio stabilito dal secondo periodo del primo comma dell'art. 51 della Costituzione". La norma prevede - a far data dalla (ri)applicazione del d.lgs. n. 300 del 1999, salvaguardando il principio dell'invarianza della spesa - l'abrogazione delle disposizioni non compatibili con la riduzione dei Ministri, ivi comprese quelle di cui al DL 12 giugno 2001, n. 217, convertito dalla legge 3 agosto 2001, n. 317 e s.m., e al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, e s.m.. Sono peraltro fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 2, 2 bis, 2 ter, 2 quater, 2 quinquies, 10 bis, 10 ter, 12, 13 bis, 19, lettera a), 19 bis, 19 quater, 22, lettera a), 22 bis, 22 ter e 25 bis, dello stesso DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233.

<sup>11</sup> Per ciò che concerne, specificamente, la materia del turismo (prima di competenza del Ministero dello sviluppo economico) l'art. 2, comma 98, del DL n. 262 del 2006 ha modificato quanto inizialmente disposto dal DL n. 181/2006, stabilendo che il trasferimento delle funzioni riguardanti il turismo dovesse essere effettuato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e disponendo la istituzione *ex lege*, presso la Presidenza stessa, del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, articolato in due uffici dirigenziali di livello generale, subentranti nelle funzioni della Direzione generale del turismo, di conseguenza soppressa. Cfr. i dPCM. 8 gennaio 2007, 6 febbraio 2007, 22 ottobre 2007, che istituiscono e disciplinano l'organizzazione interna del "Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri".

<sup>12</sup> Cfr. dPCM. 31 gennaio 2007, avente ad oggetto: "Disposizioni in ordine al trasferimento di strutture alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 10, del DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233" (G. U. 26 marzo 2007, n. 71). Con questo provvedimento sono state trasferite le funzioni, le strutture e le risorse inerenti il Servizio centrale di segreteria del CIPE, il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) e l'Unità Tecnica Finanza di progetto (UTF).

<sup>13</sup> Cfr. G.U. 28 luglio 2007, n. 174.

<sup>14</sup> Cfr. dPCM. 28 giugno 2007, avente ad oggetto: "Termine e modalità di trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali dal Ministero dell'economia e delle finanze al Ministero dello sviluppo economico" (G.U. 19 settembre 2007, n. 18).

relative al commercio internazionale, attribuite nella XV Legislatura ad un apposito Ministero<sup>15</sup>, e che sono ora ricondotte, in base al citato DL 16 maggio 2008, n. 85, al Ministero dello sviluppo economico (al quale sono trasferite anche le funzioni del Ministero delle comunicazioni).

Per quanto riguarda più specificamente le politiche sociali, l'emergere, in base al quadro già disposto dal citato DL 18 maggio 2006, n. 181 (oggi, come si è detto, rivisto dal DL 16 maggio 2008, n. 85), di una pluralità di centri di imputazione<sup>16</sup> ha inciso sulla unitarietà della gestione amministrativa e contabile.

In via generale, si confermano le discrasie sistematiche, che vanno a riflettersi anche sul versante finanziario e gestionale, correlate alle implementazioni del disegno delineato dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, in base a cui la Presidenza del Consiglio aveva assunto la fisionomia di "ufficio servente" del Presidente del Consiglio nell'esercizio delle sue funzioni costituzionali di direzione della politica generale del Governo, nonché di indirizzo politico e amministrativo, con la conseguente attribuzione di una ampia autonomia organizzativa e contabile<sup>17</sup>. A tale disegno, cui non appaiono coerenti strutture con funzioni direttamente gestionali, possono più propriamente collegarsi, nella dimensione anche operativa delle funzioni di Governo, quei profili di impulso e monitoraggio di compiti svolti da altre Amministrazioni e di raccordo con altri livelli decisionali, alla luce del complessivo nuovo assetto ordinamentale.

### **3. Gli indirizzi nel processo di formazione del bilancio e di pianificazione strategica**

Negli atti programmatici e di indirizzo appare ribadita l'esigenza che le Amministrazioni pubbliche assumano comportamenti coerenti con il raggiungimento degli obiettivi programmati, assicurando il rispetto degli impegni di contenimento della spesa previsti nella sequenza dei provvedimenti approvati.

<sup>15</sup> Cfr. dPCM. 12 gennaio 2007, avente ad oggetto: "Ricognizione delle strutture e delle funzioni dei Ministeri dello sviluppo economico e del commercio internazionale" (G.U. 20 marzo 2007, n. 66). Cfr. anche d.P.R. 14 novembre 2007, n. 225 e n. 253.

<sup>16</sup> Cfr. dPCM n.1/Bil del 24 gennaio 2007 e dPCM 9 novembre 2007 relativo al Ministero della solidarietà sociale. Da ultimo, in base al richiamato DL 16 maggio 2008, n. 85, sono nuovamente ricondotti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri i compiti in materia di politiche antidroga e di Servizio civile nazionale.

<sup>17</sup> Cfr. dPCM 9 dicembre 2002 recante la "Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri": l'art. 13, comma 6 prevede la trasmissione alla Corte dei conti, ai fini del referto annuale, del conto finanziario della Presidenza unitamente all'invio dello stesso ai Presidenti delle Camere: i relativi dati sono esposti nel par. 4 del cap. 2 di questa relazione, attesa l'interazione programmatica e di bilancio con l'intero rendiconto generale dello Stato.

Di rilievo crescente sono i compiti relativi ai processi di programmazione strategica, intesi a promuovere una coerente attuazione, da parte delle diverse Amministrazioni, degli indirizzi relativi alla pianificazione, attribuzione e gestione delle risorse. Nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 - emanata ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 - emergono rilevanti innovazioni sia sotto il profilo dell'arco temporale considerato, che metodologiche e di contenuto, privilegiando un maggior raccordo della programmazione strategica con quella "di Governo"<sup>18</sup>. Nella più recente evoluzione dei processi di pianificazione strategica nelle Amministrazioni dello Stato<sup>19</sup>, rilevano anche tali profili in ordine alla compiuta rappresentazione finanziaria e contabile, resi più evidenti dall'intento di investire nella complessiva ridefinizione programmatica l'intero bilancio dello Stato.

Sotto il profilo più specificamente destinato ai raccordi tra programmazione strategica e programmazione finanziaria era già stata messa in luce la necessità di una più diretta relazione tra obiettivi e risorse, in una corretta sequenzialità tra il processo di formazione del bilancio e quello di definizione dell'indirizzo politico-amministrativo da parte dei Ministri, sia nella formulazione delle previsioni, in particolare nella impostazione delle note preliminari, che nella fase di predisposizione della direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione e degli altri atti di indirizzo. La direttiva del 12 marzo 2007, "indirizzata alle Amministrazioni responsabili sia dell'attuazione del programma di Governo per il 2007 sia della definizione degli obiettivi di carattere strategico per l'anno 2008", nel sancire il raccordo con gli atti formali di indirizzo politico-amministrativo da parte dei singoli Ministri, richiedeva anche la specificazione degli obiettivi di medio-periodo rispetto ai quali definire l'impostazione della programmazione di bilancio per il 2008. Nel documento appare dunque privilegiato uno stretto

<sup>18</sup> Ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. 12 dicembre 2006, n. 315 - emanato in base all'articolo 29, comma 2, del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 - con cui si è proceduto al riordino del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, abrogando l'articolo 7 del d.lgs. n. 286 del 1999 - si attribuiscono, in particolare, al Comitato i compiti di assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione strategica nei Ministeri. Il regolamento prevede espressamente il compito di migliorare il collegamento fra gli obiettivi strategici e l'allocazione e l'uso delle risorse e di elaborare proposte per la progressiva integrazione tra il processo di formazione del bilancio ed il processo di pianificazione strategica. Si ricorda che con dPCM 3 dicembre 2004 è stato istituito il Dipartimento per l'attuazione del programma di Governo, il quale 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 del Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato.

<sup>19</sup>Cfr., da ultimo, il "Rapporto sull'attività svolta nel periodo settembre 2006-aprile 2008: la pianificazione strategica nei Ministeri", predisposto dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato in data 30 aprile 2008. Nella appendice delle Linee Guida allegate alla direttiva del 12 marzo 2007, sempre predisposte dal Comitato, vengono ricostruiti i percorsi di pianificazione strategica avviati, esaminandone i "punti di forza e punti critici" a partire dalla XIII Legislatura con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2000 (G.U. n. 21 del 26 gennaio 2001); ad essa sono seguite, nella Legislatura successiva, le direttive del Presidente del Consiglio del 15 novembre 2001 (G.U. n. 18 del 22 gennaio 2002), dell'8 novembre 2002 (G.U. n. 2 del 3 gennaio 2003) e del 27 dicembre 2004 (G.U. n. 26 del 2 febbraio 2005).

raccordo con le modalità di allocazione delle risorse finanziarie attraverso le scansioni proprie del ciclo di bilancio<sup>20</sup>: in tal modo i profili programmatici si innestano nella nuova impostazione del bilancio dello Stato per “missioni e programmi” e della *spending review*.

In relazione a questi aspetti la programmazione strategica evidenzia dunque un rapporto più stretto con le circolari della Ragioneria generale dello Stato<sup>21</sup>: nel registrare una maggiore sensibilità su tale versante, ed una più articolata elaborazione delle note preliminari (presentate anche a consuntivo 2007), si conferma, peraltro, l'esigenza di procedere ad una più puntuale distinzione ed adeguata evidenziazione, nella complessa realtà attuativa, anche sul piano finanziario e contabile, dei programmi maggiormente innovativi, sviluppando la distinzione tra obiettivi strategici ed *obiettivi di "miglioramento dell'attività istituzionale ordinaria, da proseguire nell'anno"*.

Tali opportune distinzioni tra l'attività istituzionale ordinaria ed i nuovi programmi vanno a riflettersi sulla specifica problematica che riveste la individuazione ed applicazione degli indicatori, ai fini della esplicazione dei controlli finanziari e gestionali, come emerge negli stessi documenti programmatici<sup>22</sup>, sollecitando un ulteriore approfondimento ed una maggiore coerenza applicativa, anche a fronte di una non sempre univoca terminologia impiegata<sup>23</sup>.

Con riguardo agli esiti del controllo gestionale esterno ed alla formulazione delle nuove previsioni di spesa, va data coerente attuazione a quanto espressamente previsto dal comma 3-bis (aggiunto dalla legge finanziaria per il 2006) dell'articolo 2 della legge n. 468 del 1978, in base a cui nella predisposizione delle note preliminari sono evidenziate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte.

Nella più ampia riflessione sistematica avviata con riguardo alla nuova impostazione di bilancio possono utilmente riconsiderarsi anche talune discrasie emerse nel raffronto tra disegno

<sup>20</sup> Nella direttiva si prevede che il “ciclo integrato” di pianificazione strategica e di formazione del bilancio di previsione si articola nelle seguenti fasi: 1. Definizione delle priorità politiche; 2. Elaborazione della prima proposta di obiettivi strategici e della prima nota preliminare; 3. Aggiornamento della proposta di obiettivi strategici e della nota preliminare; 4. Determinazione definitiva degli obiettivi strategici e dei relativi piani d'azione ed emanazione della direttiva annuale; 5. Monitoraggio dell'attuazione della direttiva.

<sup>21</sup> V. circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. La circolare della stessa Ragioneria generale dello Stato n. 18 del 28 aprile 2006 aveva già evidenziato il contenuto da inserire nella nota preliminare prevista dalla legge 94/1997.

<sup>22</sup> Nelle linee guida allegate alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002, poi riprese anche dalla Direttiva del 12 marzo 2007, si evidenzia la *distinzione - interazione* tra obiettivi strategici ed obiettivi operativi. In tali documenti si osserva che “la misurazione degli obiettivi strategici, come di quelli operativi, richiede l'utilizzo di appositi indicatori, la cui individuazione è affidata ai SECIN e a specifici gruppi di lavoro coordinati dal Dipartimento per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri”.

<sup>23</sup> Cfr il citato “Rapporto sull'attività svolta nel periodo settembre 2006-aprile 2008: la pianificazione strategica nei Ministeri”, predisposto del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato in data 30 aprile 2008.

organizzativo e documenti di bilancio, già evidenziate con riguardo al percorso di più diretta o mediata attribuzione di risorse (quali, ad esempio, quelle conseguenti ad una medesima qualificazione di “Centri di Responsabilità” per le strutture di primo livello, sia che si tratti di Dipartimenti che di Direzioni generali, ove queste non siano ricomprese in Dipartimenti)<sup>24</sup>.

In definitiva, se, da un lato, nei documenti contabili e programmatici va tenuto adeguato conto della diversa articolazione delle strutture amministrative (in quanto il loro disegno si riflette infatti direttamente sul raccordo tra destinatari degli obiettivi e delle risorse e soggetti responsabili dell’attuazione), dall’altro si pone la opportunità di una più organica sistemazione dei moduli, non solo contabili, di supporto all’esercizio delle funzioni amministrative.

In tale prospettiva possono essere infatti meglio affrontate le modalità di risposta all’esigenza di una maggiore flessibilità e di un superamento delle rigidità riscontrate nelle relazioni tra compiti amministrativi ed articolazioni contabili, sviluppando la impostazione del bilancio dello Stato per “missioni e programmi”, soprattutto laddove questi ultimi siano “trasversali”, nel senso di interessare più Centri di Responsabilità (generalmente all’interno di uno stesso Ministero<sup>25</sup>). L’esigenza di garantire una visione unitaria delle risorse relative ad ogni singolo programma, appare sottesa anche alla figura del “coordinatore di programma”<sup>26</sup>, figura che non può non inquadrarsi nella logica della distinzione dei compiti riservati al vertice politico e di quelli affidati alla dirigenza amministrativa.

#### **4. Le misure per la semplificazione, il riassetto e la qualità della regolazione**

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, nelle sue diverse articolazioni, anche in raccordo alle politiche europee<sup>27</sup>, svolge un ruolo di impulso nell’introduzione di metodologie

<sup>24</sup> Va anche considerato che le articolazioni periferiche dei Ministeri in taluni casi costituiscono autonomi Centri di Responsabilità (ad es. sono considerati C.d.R. gli uffici regionali dell’Istruzione). Cfr. anche il ruolo (e la qualificazione di autonomo C.d.R.) del Gabinetto, a fronte di competenze che, nel disegno normativo, dovrebbero essere solo di raccordo tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione con ricaduta “esterna”.

<sup>25</sup> Mentre le missioni possono essere ministeriali o trasversali a più dicasteri (interministeriali), i programmi rappresentano “aggregati omogenei di attività svolte all’interno di ogni singolo Ministero, allo scopo di perseguire obiettivi ben definiti nell’ambito delle finalità istituzionali, riconosciute al dicastero competente”. I programmi individuati sono dunque tendenzialmente (ma non sempre) specifici ed “interni” a ciascuna Amministrazione.

<sup>26</sup> Cfr. la citata circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

<sup>27</sup> Il raccordo dei programmi di modernizzazione ed innovazione tecnologica della PA con le politiche europee emerge dalla prima iniziativa legata alla agenda di Lisbona (Giugno 2005), denominata “2010- *A European Information Society for Growth and Employment*”, che assume come uno dei tre pilastri fondamentali il miglioramento dei servizi pubblici e della qualità di vita (“*Better Public Services and Quality of Life*”), impegnando direttamente gli stati membri nella modernizzazione ed innovazione tecnologica della PA; cfr. le *Linee strategiche verso il sistema nazionale di e-government* del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, Marzo 2007.

per la riduzione dei costi e l'incremento dell'efficienza e della qualità dell'azione amministrativa, che si esplica sia attraverso l'iniziativa legislativa e la emanazione di atti programmatici e di indirizzo, sia attraverso l'analisi della loro attuazione.

Un ruolo peculiare nell'intero processo di modernizzazione degli apparati pubblici in termini di "servizio" ai cittadini ed alle imprese rivestono le misure per la semplificazione, il riassetto e la qualità della regolazione, che, a partire dall'articolo 20 della legge 15 marzo 1999 n. 59, hanno assunto centrale rilievo.

Senza ripercorrere dettagliatamente la complessa evoluzione degli interventi susseguitisi nelle ultime Legislature, si ricorda che con DL 14 marzo 2005, n. 35, convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, insieme ad interventi in materia di semplificazione dei procedimenti amministrativi, era stata istituita all'articolo 3, comma da 6 *duodecies* a 6 *quaterdecies*, una apposita "Commissione", assistita da una "Segreteria tecnica". Ad essa è succeduta, nella XV Legislatura, in base al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, la *Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione*; con dPCM 9 febbraio 2007 è stata istituita una apposita struttura di missione "*Segreteria Tecnica dell'Unità per la semplificazione e la qualità regolazione*", che coadiuva l'Unità.

Una accelerazione nel processo di semplificazione si riscontra in relazione a quanto previsto dalla "legge di semplificazione" 28 novembre 2005, n. 246, che ha affrontato aspetti centrali, di attuale rilevanza, quali lo sfolto del carico normativo e la semplificazione ed il riassetto delle disposizioni in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, in una prospettiva esplicitamente ancorata agli indirizzi comunitari: in base al comma 8 *bis*, inserito dopo il comma 8 dell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, il Governo verifica la coerenza degli obiettivi di semplificazione e di qualità della regolazione con la definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione Europea nella fase di predisposizione della normativa comunitaria, ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, ed assicura la partecipazione italiana ai programmi di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione interna e a livello europeo.

La legge n. 246 ha istituito (art. 14 c. 19 ss.) una apposita Commissione parlamentare con il compito di: esprimere il parere sugli schemi dei decreti legislativi previsti dalla stessa disposizione; di verificare periodicamente lo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme; di esercitare i compiti della Commissione di cui

all'articolo 5, commi 1, 2 e 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa).

Sintomatico del rilievo che è stato dato alle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione è la previsione, nel DL 10 gennaio 2006, n. 4, convertito con legge 9 marzo 2006, n. 80, di un apposito Comitato interministeriale, con il compito di assicurare un indirizzo unitario a livello governativo per la gestione organica e strategica di tali politiche, evitando frammentazione e dispersione degli interventi. Con dPCM 12 settembre 2006, congiuntamente alla costituzione di tale Comitato interministeriale, è stato istituito il “Tavolo” permanente per la semplificazione, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dai rappresentanti delle categorie produttive e delle associazioni di utenti e consumatori, nonché da rappresentanti dei Ministeri, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM<sup>28</sup>.

Il Governo ha approvato il 15 giugno 2007, il *Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione* (previsto dall'art. 1, comma 2, del citato DL 10 gennaio 2006, n. 4, convertito nella legge 9 marzo 2006, n. 80) predisposto dal Comitato Interministeriale il 31 marzo 2007 con il supporto dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione e la collaborazione delle Amministrazioni. Con il Piano, in coerenza all'obiettivo proposto dal Programma della Commissione europea di ridurre del 25 per cento, entro il 2012, gli oneri amministrativi derivanti dalla normativa comunitaria nei settori scelti dalla Commissione stessa, è stato assunto l'impegno di ridurre di almeno il 25 per cento gli oneri derivanti dalla normativa statale per cittadini e imprese<sup>29</sup>.

Un apposito capitolo del Piano contiene interventi volti a migliorare il raccordo delle politiche generali di *better regulation* tra Stato e Autonomie, nella consapevolezza della necessità di un metodo coordinato e condiviso<sup>30</sup>, promuovendo misure specifiche di semplificazione di procedure di competenza regionale nel rispetto delle rispettive sfere di

<sup>28</sup> Il “Tavolo”, costituito con dPCM dell'8 marzo 2007, si articola, oltre che nella sede plenaria, in due sezioni semplici, rispettivamente per le questioni riguardanti le Regioni e le Autonomie locali, e per quelle concernenti le categorie produttive e le associazioni di consumatori.

<sup>29</sup> Il Piano riporta che in base alle stime della Commissione europea, l'obiettivo congiunto di ridurre gli oneri amministrativi, discendenti dalla legislazione comunitaria e dalle normative nazionali, del 25 per cento entro il 2012 potrebbe portare ad un aumento del 1,4 per cento del prodotto interno lordo europeo.

<sup>30</sup> Si ricorda che in base all'art. 20-ter, inserito dalla legge n. 246 dopo l'articolo 20-bis della legge 15 marzo 1997, n. 59, il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono, in sede di Conferenza, anche sulla base delle “migliori pratiche” e delle iniziative sperimentali statali, regionali e locali, accordi, ai sensi dell'articolo 4 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, o intese, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.

autonomia, sia in materia di attuazione delle normative comunitarie sia di produzione normativa in settori di primaria importanza per gli imprenditori e per i cittadini<sup>31</sup>. Appare significativo in tal senso l'accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, siglato in sede di Conferenza unificata il 29 marzo 2007.

Di particolare rilievo ed attuale sviluppo risulta lo strumento di semplificazione normativa, introdotto con la su citata legge n. 246, il c.d. "taglia-leggi", volto a consentire un significativo sfofamento del carico normativo, mediante la decadenza automatica di tutta la normativa nazionale antecedente al 1970, la cui permanenza in vigore non sia stata dichiarata necessaria sulla base dei principi e criteri direttivi espressamente indicati<sup>32</sup>.

La norma prevede che il Governo, avvalendosi dei risultati dell'attività di cui all'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, individua le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, e trasmette al Parlamento una relazione finale e che, entro ulteriori ventiquattro mesi, adotti decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore<sup>33</sup>.

Sulla ricognizione della legislazione statale vigente è stata presentata, ai sensi dell'art. 14, c. 12 della legge n. 246, una relazione governativa alle Camere il 14 dicembre 2007 (XV Legislatura, doc. XXVII, n. 7). Dall'attività svolta, anche sulla base del confronto con quanto contenuto nelle banche dati esistenti, sono state censite oltre 21.000 disposizioni normative di rango legislative vigenti, di cui circa 5.000 considerate "norme a fattispecie conclusa"<sup>34</sup>, che

<sup>31</sup> Oltre al livello *sovra* e *sub*-nazionale, il Piano segnala la attenzione da dedicare ai regolatori cd. "indipendenti" (cfr. quanto previsto dall'art. 12 della legge n. 229 del 2003).

<sup>32</sup> La norma di delega richiede anche il rispetto dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131. La Corte cost. nella sentenza n. 280 del 2004 ha esaminato il conferimento al Governo di deleghe meramente ricognitive; cfr. anche il parere del Consiglio di Stato n. 2024 del 2007 sul "Piano di azione per la semplificazione".

<sup>33</sup> I decreti legislativi in discorso provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e s.m., anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di tali decreti legislativi, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e previo parere della Commissione di cui al comma 19, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative o correttive.

<sup>34</sup> Tra le criticità segnalate in relazione all'attuazione del meccanismo "Taglia-leggi" vi sono quelle della non sempre puntuale definizione dei confini di alcune categorie di disposizioni da sottrarre all'abrogazione, con il possibile incremento del contenzioso; dell'abrogazione delle disposizioni legislative pubblicate prima del 1970 e successivamente oggetto di modifiche e di quelle non "salvate" in virtù delle clausole contenute nella legge delega. Ulteriore criticità concerne la estensione dell'opera di revisione anche alla normativa regolamentare, almeno nei

rappresentano un quadro informativo preordinato alla fase successiva, costituita dal meccanismo di abrogazione automatica, che dovrebbe concludersi entro il 16 dicembre 2009. La materia, oggetto di una recente apposita delega governativa<sup>35</sup>, appare di particolare rilevanza, anche alla luce del quadro complessivo di interventi previsti<sup>36</sup>.

Va sottolineato che gli obiettivi della semplificazione (normativa ed amministrativa) appaiono strettamente connessi agli interventi di liberalizzazione delle attività economiche<sup>37</sup> ed a quelle di modernizzazione delle pubbliche Amministrazioni, in una prospettiva di raccordo sia con la UE che con il sistema delle Autonomie, in cui appare crescente il ruolo delle Conferenze<sup>38</sup>.

## 5. I raccordi con le Autonomie ed il ruolo delle Conferenze

Il complessivo percorso disegnato dal riformato titolo V della Costituzione e dalla normativa di adeguamento (legge 5 giugno 2003, n. 131) - cui deve accompagnarsi uno snellimento degli apparati centrali, come più volte evidenziato nelle relazioni della Corte - non registra ancora concreta attuazione, dovendosi definire la cornice istituzionale e dei rapporti finanziari.

Sotto tali aspetti risultano presentati nella XV Legislatura, il d.d.l. recante “*Delega al Governo per l’attuazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, e per*

---

settori ritenuti di maggior rilievo.

<sup>35</sup> Va segnalato che in base al DL 16 maggio 2008, n. 85, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per la semplificazione normativa delegato assicura il coordinamento unitario delle funzioni di semplificazione normativa, comprese quelle di cui all’articolo 1, comma 22-*bis* del DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, e quelle dell’articolo 14, commi 12, 14 e 15, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

<sup>36</sup> Cfr., più ampiamente, Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, XV Legislatura, Indagine conoscitiva sulla semplificazione della legislazione, con particolare riferimento allo stato di attuazione del procedimento per l’abrogazione generalizzata di norme di cui all’art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246. Si segnala che il comma 584 della legge 24/12/2007 n. 244 (Finanziaria 2008) prevede che le finalità di cui all’ articolo 107 della legge n. 388 del 2000 (istitutiva di un “Fondo per la informatizzazione della normativa vigente”), si estendono al coordinamento dei programmi di informatizzazione e di classificazione della normativa regionale, all’adeguamento agli *standard* adottati dall’Unione Europea delle classificazioni in uso nelle banche dati normative pubbliche e all’adozione di linee guida per la promulgazione e la pubblicazione telematica degli atti normativi; la norma prevede che vada assicurato anche il collegamento con le attività per l’attuazione dell’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, e con le attività delle Amministrazioni centrali dello Stato relative alla pubblicazione degli atti normativi e alla standardizzazione dei criteri per la classificazione dei dati legislativi.

<sup>37</sup> V., in particolare, il DL 25 gennaio 2007, n. 7, convertito dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, recante “*Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche, la nascita di nuove imprese, la valorizzazione dell’istruzione tecnico-professionale e la rottamazione di autoveicoli*”. Tra le misure disposte con il citato DL, rileva la “comunicazione unica” ai fini dell’avvio dell’attività d’impresa (art. 9), che “vale quale assolvimento di tutti gli adempimenti amministrativi previsti per l’iscrizione al registro delle imprese ed ha effetto, sussistendo i presupposti di legge, ai fini previdenziali, assistenziali, fiscali [...], nonché per l’ottenimento del codice fiscale e della partita IVA”.

<sup>38</sup> Cfr. quanto disposto dall’art. 5, comma 2, della legge n. 246/2005.

*l'adeguamento delle disposizioni in materia di Enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*" (A.S. n. 1464 in data 5 aprile 2007), ed il d.d.l. recante "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*" (A.C. n. 3100 in data 29 settembre 2007): entrambi i provvedimenti non hanno registrato un positivo seguito di approvazione parlamentare.

A fronte del rilievo crescente dei sistemi di cooperazione e raccordo tra i diversi livelli di Governo - come rimarcato anche nella pronunce della Corte costituzionale che si sono susseguite - appare ancora più rilevante l'adeguamento dell'attuale modello del sistema delle Conferenze delineato dal d.lgs. n. 281 del 1997, attraverso una ridefinizione anche normativa dei profili procedimentali e decisionali<sup>39</sup>. Le Conferenze sono state infatti chiamate a più incisivi ruoli di raccordo tra lo Stato ed il sistema delle Autonomie, assolvendo ad un ruolo decisivo, come evidenziato dalle pronunce della Consulta (anche con riguardo alla erogazione di risorse centrali): tale ruolo appare viepiù significativo in relazione alla perdurante mancata attuazione del disegno posto dall'art. 119 Cost. ed alla stessa complessità del riparto tra legislazione nazionale e legislazione regionale tracciato dall'art. 117 Cost.<sup>40</sup>.

La mancata definizione della complessiva cornice istituzionale e dei rapporti finanziari ha inciso negativamente sul processo di conferimento delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione e al trasferimento di beni e risorse per l'esercizio delle stesse, ai sensi dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131<sup>41</sup>.

In relazione al percorso di attuazione del federalismo amministrativo di cui al capo I della legge n. 59 del 1997 si registrano taluni adempimenti, sia con riguardo alle norme d'attuazione per le Regioni a statuto speciale<sup>42</sup>, che alle modifiche di taluni precedenti dPCM attuativi<sup>43</sup>. Particolare rilievo riveste il decentramento delle funzioni catastali ai Comuni,

---

<sup>39</sup> Non risulta aver avuto positivo seguito l'esigenza, pur affrontata dal Governo, di una revisione del sistema delle Conferenze, delineato dal d.lgs. n. 281 del 1997. La riforma costituzionale approvata nella XIV Legislatura, ma annullata dalla successiva pronuncia referendaria, attribuiva esplicito riconoscimento nella Carta (all'articolo 118) alla Conferenza Stato-Regioni "per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi ed intese".

<sup>40</sup> In particolare - oltre alle funzioni di cui agli artt. 17 e 18 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, in base a cui la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e la Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali sono periodicamente convocate in sessioni speciali per la specifica trattazione dei temi normativi comunitari di interesse rispettivamente delle Regioni e degli Enti locali - rilevano le competenze previste dalla legge n. 131 del 2003.

<sup>41</sup> In relazione a tali aspetti opera, nell'ambito del Dipartimento per gli affari regionali, l'Ufficio per il federalismo amministrativo, istituito con dPCM 24 novembre 2003 (G.U. n. 22 del 28 gennaio 2004), incaricato, oltre che dei compiti per l'attuazione del federalismo amministrativo di cui al capo I della legge n. 59 del 1997, di quelli affidati in relazione all'art. 118 della Costituzione ed all'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

<sup>42</sup> A tale riguardo sono stati emanati due dPCM, intesi a completare il trasferimento di funzioni alla regione Sardegna.

<sup>43</sup> Sono stati al riguardo adottati due dPCM, riguardanti l'uno la revisione delle risorse finanziarie da attribuire alla Regione Abruzzo a seguito di modifiche intervenute nella classificazione della rete stradale nazionale; l'altro la copertura del maggior fabbisogno determinatosi, nell'anno 2001, per l'esercizio delle

in base a quanto disposto con la Finanziaria 2007 (art. 1, commi 194-200), che prevede anche l'esercizio delle funzioni in forma associata, cui è seguita l'emanazione del dPCM 14 giugno 2007 che ha stabilito modalità e termini per l'assunzione da parte dei Comuni delle funzioni<sup>44</sup>.

Le problematiche poste dal processo di attuazione delle riforme in materia di decentramento sono sicuramente complesse e richiedono particolare considerazione sia sul versante amministrativo, che nelle ricadute finanziarie e nella stessa allocazione contabile, così come della parallela ricostruzione e conoscenza del quadro informativo necessario per monitorare tali complessi percorsi<sup>45</sup>.

Sotto un diverso versante, che coinvolge delicati profili procedimentali, si segnala l'approvazione, in sede di Conferenza unificata Governo-Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, del protocollo di Intesa con le Autonomie territoriali sulle modalità dell'esercizio delle funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione<sup>46</sup>.

Al ruolo di raccordo della Presidenza nei confronti del sistema delle Autonomie si accompagna quello del Ministero dell'interno in tema di rappresentanza generale del Governo, evidenziato anche nella nuova classificazione del bilancio dello Stato per "missioni e programmi": la missione 1 ("*Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio*"), comprende infatti l'*attività di rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio, anche presso le Autonomie locali, svolte dai Prefetti - Titolari di Uffici Territoriali del Governo, e supporto alle relative funzioni*). Sempre sotto il profilo della nuova classificazione del bilancio dello Stato per "missioni e programmi", rileva in particolare, sul piano finanziario, la missione 3 ("*Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*") che, evidenziando, per l'esercizio 2007, oltre 103 miliardi di euro di stanziamenti definitivi di competenza, segnala l'importanza quantitativa e qualitativa dei programmi in cui si articola: questi, in larga parte

---

funzioni in materia di trasporto pubblico locale da parte delle Regioni Calabria, Campania, Lazio, Piemonte, Puglia e Toscana.

<sup>44</sup> Sono state istituite, presso il Ministero dell'economia, una Cabina di regia e una Segreteria tecnica. Sulla base dei dati rappresentati dall'Amministrazione, che evidenziano oltre 5.000 deliberazioni pervenute per la sola prima fase d'attuazione, l'adesione da parte dei Comuni registrata appare significativa. Va segnalato che con sentenza TAR Lazio del 15 maggio 2008, n. 4259, è stato annullato il dPCM 14 giugno 2007.

<sup>45</sup> In tale prospettiva si inquadra il progetto *Federalismo in rete* (SFIR), con funzioni di banca dati e di elaborazione delle informazioni mediante l'applicazione di metodologie statistiche.

<sup>46</sup> Alla Intesa del 24 gennaio 2008 è seguito l'insediamento, in data 23 aprile 2008, del Gruppo di lavoro, previsto dall'Intesa stessa, per individuare le modalità operative per l'esercizio delle funzioni dell'Alto Commissario. Si segnala, in materia, l'adesione del Governo italiano (in data 30 giugno 2007) al "Gruppo di Stati contro la corruzione, costituito nell'ambito del Consiglio d'Europa (GRECO)"; a tale adesione consegue una valutazione sugli strumenti in atto per la prevenzione ed il contrasto della corruzione.

riferiti al Ministero dell'economia e delle finanze, concernono anche il Ministero dell'interno e vengono innovativamente ad investire la stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>47</sup>.

In definitiva, al di là dei profili attinenti alla complessiva architettura contabile, più diffusamente evidenziati nel capitolo su "L'ordinamento contabile", appare dunque essenziale, anche con riguardo alla ricostruzione degli interventi che coinvolgono diversi livelli decisionali, il ruolo delle procedure di raccordo tra Governo centrale e sistema delle Autonomie, a fronte delle ancora inattuate linee del disegno di autonomia finanziaria posto dall'art. 119 Cost. e dagli altri correlati principi costituzionali.

---

<sup>47</sup> Si rinvia, per l'analisi dell'intero rendiconto della Presidenza del Consiglio dei Ministri al par. 4 del cap. 2.

## Capitolo VII

### L'organizzazione

1. Considerazioni di sintesi
2. Organizzazione amministrativa e *spending review*
3. Organizzazione amministrativa e legge finanziaria 2007
4. Organizzazione amministrativa e struttura del bilancio per missioni e programmi
5. La direttiva “per una Pubblica Amministrazione di qualità”
6. L'organizzazione del Governo nella legge finanziaria 2008
7. Osservazioni conclusive

#### Tavole

### 1. Considerazioni di sintesi

Nel 2007 e nei primi mesi del 2008, l'organizzazione amministrativa è stata oggetto di interventi molteplici, che variamente riflettono l'impostazione secondo cui il riordino e la razionalizzazione delle attività e delle strutture pubbliche, oltre ad elevare la qualità delle prestazioni rese ai cittadini, costituiscono un importante terreno di contenimento e riduzione della spesa pubblica. Tale impostazione risponde ad una serie di esigenze largamente avvertite, consistenti nel ridurre il peso (e, quindi, il costo) delle strutture in relazione alle funzioni esercitate, nella semplificazione delle procedure gestionali, nell'eliminazione di duplicazioni e di adempimenti defatiganti per i cittadini e le imprese, nel restituire efficienza e imparzialità al personale pubblico.

Si collocano in questa prospettiva gli interventi che hanno avuto ad oggetto, in particolare, il ridimensionamento delle strutture ministeriali (in termini sia di apparati, sia di personale addetto), la riduzione delle spese per le attività di consulenza e collaborazione esterna, l'avvio della *spending review*, nonché, da ultimo, il sostanziale ripristino della struttura organizzativa ministeriale quale disegnata dai d.lgs. n. 300 e 303/1999, peraltro seguito, in concomitanza con l'inizio della XVI Legislatura, da una nuova fase di ristrutturazione degli apparati.

Non mancano, peraltro, elementi di criticità, come quelli derivanti – oltre che dall'instabilità derivante dai ripetuti mutamenti organizzativi – dalle massicce immissioni in ruolo di personale precario (con effetti di irrigidimento a lungo termine delle strutture amministrative), o dalla complicatezza dei procedimenti finalizzati al riordino dei Ministeri (col risultato di impedire il sollecito adattamento delle strutture organizzative alle mutevoli esigenze), o, ancora, dall'insufficiente attenzione che viene prestata ai costi organizzativi derivanti dalla nuova produzione legislativa.

In ogni caso, le tematiche dell'organizzazione amministrativa sono destinate a divenire altrettanti snodi problematici all'interno di processi d'innovazione che, proprio nel 2007, sono stati attivati al fine di accrescere l'efficienza e la qualità della spesa: la *spending review* e la ristrutturazione del bilancio statale per missioni e programmi.

## **2. Organizzazione amministrativa e *spending review***

2.1. L'esperienza della *spending review*, avviata dalla legge finanziaria 2007 con l'istituzione della Commissione tecnica per la finanza pubblica<sup>1</sup>, assume fra le sue finalità la valutazione di efficacia dei programmi di spesa in atto, al fine di identificarne le aree di criticità e, su questa base, segnalare al Governo le misure necessarie o utili ad accrescere l'efficienza allocativa delle risorse disponibili e l'efficacia della spesa. Ne discende il collegamento della *spending review*, da un lato, con il rafforzamento dei processi di misurazione delle attività pubbliche e, quindi, con il sistema dei controlli interni<sup>2</sup>; dall'altro lato, con il potenziamento

<sup>1</sup> Art. 1, commi 474-481, l. n. 296/2006.

<sup>2</sup> Il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato ha elaborato, in apposite "Linee guida per la pianificazione strategica" (allegate alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 marzo 2007, "Indirizzi per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di Governo"), i concetti e i contenuti relativi alle "note preliminari" che debbono accompagnare gli stati di previsione della spesa, sottolineando l'importanza del legame tra il ciclo di pianificazione strategica e il processo di formazione del bilancio. Tali indicazioni sono state recepite dal Ministero dell'economia, il quale – con la circolare 5 giugno 2007, n. 21, "Previsioni di bilancio per l'anno 2008 e per il triennio 2008/2010 - Budget per l'anno 2008" – ha richiesto che, una