

TAVOLE

PAGINA BIANCA

Tavola 4.1

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL 2008
(importi in valori assoluti)

legge	2007	2008	2009	2010	Oneri pluriennali	Oneri permanenti (a regime)
256	500.000	500.000	500.000			500.000
7	28.840	28.840	28.840			28.840
10	6.970	6.970	6.970			6.970
11	20.595		20.595		a)	20.595
14	309.875	309.875	309.875			
15	16.610		16.610		a)	16.610
31	1.750.000	1.200.174.000	457.334.000	208.134.000		151.434.000
45		1.020.030.872	10.029.563	10.038.572		10.038.572
48		2.000.000	2.000.000	2.000.000		2.000.000
57	24.100	24.100	24.100			24.100
58	14.390	14.390	14.390			14.390
65	247.145	219.845	281.105			281.105
66	337.245	337.245	353.985			353.985
67	335.275	319.225	335.275			335.275
68			13.650		b)	13.650
73	51.000	51.000	51.000			51.000
101		7.023.000	12.083.000	13.946.000		13.946.000
102		80.000.000				
103		66.620.000	51.730.000	39.510.000		
111		300.000.000				
123		497.410.000	47.820.000	47.820.000		820.000
125		31.200.000	31.200.000			
126		2.717.100.000	2.254.500.000	2.752.300.000	c)	1.759.200.000
129		131.910.000	150.000.000	120.000.000		
166			30.000.000	60.000.000	d) 30.000.000	30.000.000
181			5.137.296	4.785.678		4.785.678
183		151.553.806	15.014	37.508		37.508
184		25.000.000				
186		33.000.000	37.500.000	40.470.000		20.075.000
189		760.593.000	456.593.000	20.000.000		20.000.000
199			2.290.000	4.540.000		
201		47.100.000	316.000.000	6.000.000		3.000.000
205		134.800.000	54.731.240	50.000		
Totale	3.642.045	7.207.326.168	3.920.919.508	3.329.631.758	30.000.000	2.016.983.278

N.B. Nella tavola non sono rappresentati gli oneri della legge n. 133.

a) Oneri ad anni alterni.

b) Oneri ogni quattro anni.

c) L'importo degli oneri si riferisce all'anno 2011 poiché nel 2012 la somma raggiungerà € 1.761.200, nel 2013 ammonterà ad € 1.709.200 e a decorrere dal 2014 sarà di € 1.705.200.

d) Per gli anni dal 2011 al 2014.

Tavola 4.2

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 2008*(importi in valori assoluti)*

	2007	2008	2009	2010	TOTALE	%
Fondi speciali:						
<i>Parte corrente</i>						
	3.642.045	573.729.362	354.086.254	702.864.572	1.634.322.234	11,30
<i>c/ capitale</i>						
		13.000.000	46.600.000		59.600.000	0,41
Totale fondi speciali	3.642.045	586.729.362	400.686.254	702.864.572	1.693.922.234	11,71
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa						
		6.066.672.806	3.286.849.254	2.503.133.186	11.856.655.246	81,99
Nuove o maggiori entrate						
		425.900.000	179.900.000	84.900.000	690.700.000	4,78
Altre forme di copertura						
		128.024.000	53.484.000	38.734.000	220.242.000	1,52
Totale	3.642.045	7.207.326.168	3.920.919.508	3.329.631.758	14.461.519.480	100,00

Tavola 4.3

ELENCO DEI DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL 2008

N.	DECRETO	DATA	G.U. n.	DATA	ATTUATIVO DI:
1	251	19/11/07	3	04/01/08	Dir. Com. 2004/83
2	257	19/11/07	9	11/01/08	Dir. Com. 2004/40
3	261	20/12/07	19	23/01/08	Dir. Com. 2002/98
4	262	29/12/07	19	23/01/08	Legge n. 1/07
5	4	16/01/08	24 S. O.	29/01/08	Legge n. 308/04
6	9	09/01/08	27	01/02/08	Legge n. 106/07
7	17	09/01/08	31	06/02/08	Dir. Com. 2005/71
8	21	14/01/08	32	07/02/08	Legge n. 1/07
9	22	14/01/08	32	07/02/08	Legge n. 1/07
10	274	29/12/07	38	14/02/08	Dir. Com. 2001/83
11	25	28/01/08	40	16/02/08	Dir. Com. 2005/85
12	28	28/01/08	43	20/02/08	Dir. Com. 2004/22
13	32	28/02/08	52	01/03/08	Dir. Com. 2004/38
14	33	14/02/08	53	03/03/08	Dir. Com. 2004/42
15	35	28/02/08	56	06/03/08	Legge n. 111/07
16	51	07/03/08	82	07/04/08	Dir. Com. 2003/87 – 2004/101
17	56	29/02/08	83	08/04/08	Dir. Com. 2005/68
18	62	26/03/08	84	09/04/08	Legge n. 51/06
19	63	26/03/08	84	09/04/08	Legge n. 51/06
20	81	09/04/08	101 S. O.	30/04/08	Legge n. 123/07
21	82	18/04/08	104	05/05/08	Legge n. 38/2003
22	108	30/05/08	140	17/06/08	Dir. Com. 2005/56
23	109	30/05/08	141	18/06/08	Dir. Com. 2006/24
24	115	30/05/08	154	03/07/08	Dir. Com. 2006/32
25	116	30/05/08	155	04/07/08	Dir. Com. 2006/7
26	117	30/05/08	157	07/07/08	Dir. Com. 2006/21
27	118	30/05/08	158	08/07/08	Dir. Com. 2006/23
28	120	26/06/08	162	12/07/08	Dir. Com. 2004/107
29	142	04/08/08	216	15/09/08	Dir. Com. 2006/68
30	144	04/08/08	218	17/09/08	Dir. Com. 2006/22
31	145	28/07/08	219	18/09/08	Dir. Com. 2006/121
32	148	04/08/08	225 S.O.	25/09/08	Dir. Com. 2006/88
33	152	11/09/08	231 S.O.	02/10/08	Legge n. 62/05
34	159	03/10/08	247	21/10/08	Dir. Com. 2005/85
35	160	03/10/08	247	21/10/08	Dir. Com. 2003/86
36	173	03/11/08	260	06/11/08	Dir. Com. 2006/46
37	187	17/11/08	282	02/12/08	Dir. Com. 2002/59
38	188	20/11/08	283 S.O.	03/12/08	Dir. Com. 2006/66
39	194	19/11/08	289	11/12/08	Reg. 882/2004
40	195	19/11/08	291	13/12/08	Reg. 1889/2005

PAGINA BIANCA

Capitolo VII

L'organizzazione

- 1. Premessa.**
- 2. La riorganizzazione dei Ministeri.**
- 3. Bilancio per missioni e programmi ed assetti organizzativi.**
- 4. Programmazione strategica e programmazione finanziaria.**
- 5. Razionalizzazione degli apparati e processi di revisione della spesa.**
- 6. Misure di razionalizzazione dell'Amministrazione statale:** - 6.1. *Obiettivi di razionalizzazione e contenimento della spesa;* 6.2. *Risparmi previsti in sede di riorganizzazione dei Ministeri.*
- 7. Una ricognizione contabile-finanziaria: le "spese di funzionamento".**
- 8. Riduzione della spesa relativa agli organi collegiali e riordino degli Enti.**
- 9. Linee evolutive del sistema amministrativo:** - 9.1. *Le misure per la semplificazione e la qualità della regolazione;* 9.2. *Il "Piano industriale della Pubblica Amministrazione";* 9.3. *Le misure per la digitalizzazione.*
- 10. Osservazioni conclusive.**

1. Premessa

Il tema dell'organizzazione amministrativa registra nel recente periodo una crescente attenzione ai diversi livelli, decisionali ed operativi, sia in relazione al nuovo contesto istituzionale - che evidenzia la necessità di riconsiderare la configurazione delle articolazioni

centrali e periferiche dello Stato in coerenza al nuovo ruolo affidato al sistema delle Autonomie - che alla esigenza di contenimento dei costi degli apparati.

Specifici interventi a ciò finalizzati si sono succeduti sia nella XV che nella XVI Legislatura, in un percorso inteso a promuovere congiuntamente riduzioni di spesa e razionalizzazione organizzativa. Queste misure si sono accompagnate da un lato alla ridefinizione del numero e delle competenze delle Amministrazioni dello Stato, dall'altro alla nuova impostazione dei documenti di bilancio, articolati, a partire dall'esercizio 2008, per missioni e programmi.

Le modifiche riferite all'articolazione degli apparati pubblici si inseriscono in un più ampio e complesso percorso di riforma inteso a valorizzarne la funzionalità e la reale rispondenza alle attese dei cittadini, attraverso la promozione dell'efficienza dell'azione e la responsabilizzazione degli operatori, cui sono preordinati anche gli strumenti di programmazione e controllo interno.

Il succedersi di numerosi interventi che hanno impegnato e che impegnano tuttora le Amministrazioni, in un percorso di continuo riassetto organizzativo, rendono essenziale un costante monitoraggio e verifica attuativa. Al riguardo, appaiono da sviluppare, anche in via sperimentale, strumenti e metodologie di misurazione, a partire da una prima ricognizione contabile-finanziaria volta a verificare l'incidenza delle risorse finanziarie destinate a finalità organizzative, attraverso la distinzione delle risorse destinate a compiti finali da quelle a carattere strumentale. Tale approccio può costituire base di partenza per successivi affinamenti sul terreno operativo che consentano alle singole Amministrazioni - ed in particolare a quelle cui è demandato il ruolo di guida e stimolo dell'intero processo - appropriati interventi, valorizzando in parallelo l'effettivo utilizzo degli strumenti di contabilità analitica.

2. La riorganizzazione dei Ministeri

Con riferimento alla ridefinizione del numero e delle competenze delle Amministrazioni dello Stato, ad inizio della XV legislatura, il decreto legge 18 maggio 2006 n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, aveva recato rilevanti innovazioni rispetto al disegno del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (già in precedenza modificato ed integrato), non solo elevando il numero dei Ministeri, ma anche suddividendo in modo diverso le funzioni già assegnate. Ad avvio della XVI Legislatura, in attuazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) con il decreto legge 6 maggio 2008 n. 85 convertito dalla legge 14 luglio 2008 n. 121, il numero dei Ministeri è stato fissato a

dodici, ritornando, pur con talune significative variazioni, concernenti in particolare la Presidenza del Consiglio dei Ministri¹, al disegno del d.lgs. n. 300 del 1999².

Tale normativa ha disposto la riaggregazione di preesistenti autonome strutture in quattro Ministeri (Ministero dello sviluppo economico; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali; Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca).

In particolare:

- gli uffici e le attribuzioni del preesistente Ministero delle comunicazioni e del preesistente Ministero del commercio internazionale sono stati accorpati nel Ministero dello sviluppo economico insieme a strutture e compiti già riferiti allo stesso Ministero nella precedente Legislatura;
- gli uffici e le attribuzioni del preesistente Ministero dell'università e della ricerca e del preesistente Ministero della pubblica istruzione sono stati accorpati nel Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- gli uffici e le attribuzioni del preesistente Ministero dei trasporti e del preesistente Ministero delle infrastrutture sono stati accorpati nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- gli uffici e le attribuzioni del preesistente Ministero del lavoro e della previdenza sociale, del preesistente Ministero della solidarietà sociale e del preesistente Ministero della salute sono stati accorpati nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

La scansione temporale e procedimentale indicata dal decreto legge prevedeva che l'emanazione dei regolamenti di riorganizzazione dei Ministeri coinvolti, fosse preceduta da una serie di dPCM di natura organizzativa, con l'intento di definire propedeuticamente, in via omogenea per tutti i Ministeri, le modalità di attuazione del processo di accorpamento. In particolare, si prevedeva l'emanazione di tre dPCM finalizzati, rispettivamente, alla ricognizione delle strutture trasferite (art. 1, comma 8), alla determinazione dei criteri e delle modalità per l'individuazione delle risorse umane relative alle funzioni riorganizzate (art. 1, comma 18), alla definizione provvisoria degli uffici di ciascun Ministero (art. 1, comma 20).

¹ Vedi le analisi specificamente dedicate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (par. 4 del cap. II di questo volume e capitolo dedicato al ruolo di indirizzo e di raccordo nel vol. II).

² Peraltro il Consiglio dei Ministri dell'8 Maggio 2009 ha approvato un disegno di legge che istituisce un autonomo Dicastero della salute, scorporandolo dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, modificando il comma 376 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2008.

Si è provveduto, per tutti i Ministeri interessati, con dPCM, alla ricognizione in via amministrativa delle strutture trasferite, dunque alla rappresentazione della situazione, di diritto e di fatto, delle risorse assegnate alle strutture ministeriali unificate, ai sensi dell'art. 1, comma 8³.

Ai dPCM di ricognizione, che hanno svolto prevalentemente la funzione di fornire una base conoscitiva, hanno pertanto fatto seguito direttamente⁴, per tre delle quattro articolazioni previste, i regolamenti di riorganizzazione emanati ai sensi dell'art. 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988. A fine 2008 sono stati emanati il regolamento di riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico (d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197) ed il regolamento di riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (d.P.R. 3 dicembre 2008, n. 211); ad inizio 2009 è stato emanato il regolamento recante disposizioni di riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (d.P.R. 20 gennaio 2009, n. 17).

Non appare compiuta la ridefinizione delle strutture relative al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali⁵: al riguardo sono emerse, nel complesso, talune discrasie sistematiche ed operative⁶, come più ampiamente rappresentato nella specifica analisi sulle politiche sociali.

³ Di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica Amministrazione e l'innovazione, sentiti i Ministri interessati, sono stati dunque adottati il dPCM 24 giugno 2008, per la ricognizione delle strutture trasferite al Ministero dello sviluppo economico; due dPCM in data 6 agosto 2008 per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; e, infine, il dPCM 20 novembre 2008 per il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

⁴ Indipendentemente dalle scansioni intermedie della fase provvisoria di cui al comma 20, nonché della definizione dei criteri e delle modalità per l'individuazione delle risorse umane di cui al comma 18. In particolare, con riferimento a quest'ultimo passaggio, i Ministeri interessati, motivati anche da ragioni di urgenza, hanno ritenuto l'adozione del decreto di cui al comma 18 utile, ma non necessaria, non potendosi desumere dal sistema della legge una relazione di necessaria presupposizione di un mero atto amministrativo (dPCM) rispetto all'adozione di un regolamento governativo, per di più "autorizzato". Il Consiglio di Stato, nei pareri ai citati regolamenti, ha comunque evidenziato un *vulnus* alle regole dettate dalla normativa primaria in materia, determinato dalla mancata attuazione delle procedure dirette a creare, preventivamente, momenti di sintesi attraverso i concerti del Dipartimento affari giuridici e legislativi della PCM e degli altri Ministeri, nonché attraverso la consultazione delle organizzazioni sindacali. Lo stesso Consiglio di Stato non ha tuttavia ritenuto questo *vulnus* tale da impedire l'ulteriore iter dei regolamenti in esame, in quanto, ferma la responsabilità per violazione formale dello schema procedimentale imposto dalla norma primaria, ha appurato che non ha inciso sulla sostanza della disciplina contenuta nei regolamenti, sulla quale vi è stato un confronto con le organizzazioni sindacali, e sulla quale sono stati raccolti i pareri favorevoli delle autorità che avrebbero dovuto partecipare all'adozione dei dPCM di cui al comma 18. In ogni caso, il dPCM previsto dal comma 18 è stato adottato, in data 13 novembre 2008, anteriormente all'emanazione del primo, in ordine di tempo, regolamento (d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197 - regolamento di riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico).

⁵ Allo stato non risulta emanato il regolamento previsto dal DL n. 85/2008, anche se l'Amministrazione ha predisposto una bozza di regolamento che recepisce specifiche novità legislative intervenute in questi anni (es. decreto legislativo n. 124 del 2004, recante razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30; legge n. 247/2007, recante norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale) ridimensionando gli assetti organizzativi nell'ottica dei principi di efficienza, razionalità ed economicità, di cui ai DL n. 112/2008 e DL n. 85/2008.

⁶ Al di là della ricostituzione di un Servizio di controllo interno unico per i tre settori, non essendo stato ancora varato il previsto regolamento di organizzazione, per tutto il 2008 ed ancora attualmente, è emersa una discrasia tra il disegno unitario prefigurato, peraltro anticipato in sede di "Nota preliminare al bilancio di previsione 2009" e l'effettiva organizzazione che è sostanzialmente distinta in tre settori corrispondenti ai tre Ministeri d'origine.

Sempre con riguardo all'attuazione del decreto legge 6 maggio 2008 n. 85, con riferimento agli uffici di diretta collaborazione, sono stati emanati il d.P.R. 28 novembre 2008, n. 198, relativo al Ministero dello sviluppo economico; il d.P.R. 3 dicembre 2008, n. 212, relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; il d.P.R. 14 gennaio 2009, n. 16, riguardante il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

La riorganizzazione delle strutture ministeriali disposta dal decreto legge n. 85 prevede espressamente riduzioni di spesa (art. 1 comma 16 e 17) al termine del processo di riorganizzazione, di cui si dà più analitico conto nei successivi paragrafi, ove vengono esaminati tali specifici aspetti, insieme a quelli derivanti dalla più generale politica di contenimento della spesa e dalla razionalizzazione delle strutture delle Amministrazioni.

3. Bilancio per missioni e programmi ed assetti organizzativi

Come si è anticipato, il percorso di riforma degli apparati ministeriali si incrocia con la nuova impostazione dei documenti di bilancio che, a partire dal 2008, sono articolati per missioni e programmi potendo costituire occasione di riflessione in vista di possibili riconsiderazioni organizzative e funzionali.

Nell'esaminare gli assetti organizzativi alla luce dell'impostazione del bilancio per missioni e programmi - anche con riferimento alla parallela innovazione della relazione sul rendiconto, che ne valorizza la portata a fini di ricostruzione delle politiche pubbliche⁷ - assumono specifico rilievo taluni aspetti, sia a legislazione vigente che nella prospettiva disegnata dal d.d.l. A.S. n. 1397 recante "Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica".

Nell'approfondire il raccordo tra programmi e Centri di Responsabilità appare necessaria e preliminare una ricognizione attenta dell'attuale situazione, anche alla luce delle modifiche ordinamentali conseguenti alla riorganizzazione dei Ministeri disposta con il decreto legge n. 85. Tale processo - unitamente alle ridefinizioni degli apparati ministeriali succedutesi negli ultimi anni ed ampiamente descritte nelle precedenti relazioni - ha evidenziato, nel complesso, una prevalente configurazione dipartimentale rispetto al modello per direzioni generali.

Attesa l'indifferenziata corrispondenza dei Centri di Responsabilità per le strutture di primo livello, sia che si tratti di dipartimenti che di Direzioni generali (ove il Ministero non sia articolato per Dipartimenti), ne deriva un minor numero di "Centri di Responsabilità" nei Ministeri "dipartimentalizzati" rispetto a quelli articolati per Direzioni generali. Anche in

⁷ Cfr. Vol II.

relazione a tale processo, si registra, nel complesso, nel bilancio di previsione 2009, rispetto al preventivo 2008, una contrazione nel numero dei Centri di Responsabilità, che da 156 passano a 106.

Al riguardo va considerato che la riduzione dei Centri di Responsabilità conseguente alla “dipartimentalizzazione”, ove non assistita da adeguati strumenti informatici e di programmazione nella riconducibilità e “tracciabilità” delle risorse a livello di effettiva gestione, potrebbe comportare un minore “dettaglio” informativo, rilevante anche ai fini del rendiconto. La Corte aveva già evidenziato il rilievo di tale diversa configurazione delle strutture di primo livello sui processi programmatori interni, richiedendosi un più complesso ed articolato percorso di attribuzione di obiettivi e risorse con riguardo specifico a programmi, la cui concreta gestione è affidata a Direzioni generali ricomprese in Dipartimenti.

La tematica - centrale sia dal punto di vista contabile che organizzativo - ha sollecitato interventi sul piano amministrativo e di proposta normativa. A tale riguardo si segnala la tendenza a ricondurre ogni programma ad un unico Centro di Responsabilità. Nel d.d.l. di riforma in materia di contabilità e finanza pubblica, si prevede un raccordo diretto e la piena corrispondenza tra programma e Centro di Responsabilità “al fine di assicurare un adeguato grado di responsabilizzazione nella gestione delle risorse, ma anche di assicurare un idoneo grado di coordinamento nella gestione delle attività svolte nell’ambito di ciascuna «missione»”. Nella relazione che accompagna il citato d.d.l., si legge “*In prospettiva sarebbe opportuno che l’intera struttura amministrativa si ristrutturasse in coerenza con l’articolazione del bilancio*”. Peraltro, la stessa duplice collocazione nell’articolato⁸ - in relazione alla immediata operatività, o alla riconducibilità alla delega - evidenzia la consapevolezza delle difficoltà attuative e la problematicità della questione, che hanno indotto la Corte in sede di audizione a prospettare l’opportunità di un percorso graduale.

Al di là dell’evidente potenzialità innovativa anche sul versante delle strutture riconosciute al disegno di bilancio per missioni e programmi, ed alle ulteriori prospettive di riforma, possono svolgersi alcune riflessioni e necessarie precisazioni.

In *primis*, va considerato - oltre la specificità che rivestono i programmi allocati presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - il numero dei “Programmi finanziari” ricondotti al Ministero dell’economia e delle finanze, i quali, come osservato nella Nota introduttiva alla lettura del Bilancio dello Stato per missioni e programmi e glossario dei termini maggiormente

⁸ L’art. 16 rubricato Bilancio di previsione, prevede (comma 2, ultimo periodo) che la realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico Centro di Responsabilità amministrativa, l’art. 34 - relativo alla delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio dello Stato - prevede tra i principi e criteri direttivi, alla lett. v), l’affidamento di ciascun programma ad un unico Centro di Responsabilità amministrativa.

ricorrenti nei documenti di finanza pubblica (R.G.S., ottobre 2007), “non sono rappresentati da attività operative svolte dai competenti Centri di Responsabilità amministrativa, ma costituiscono mere operazioni di trasferimento delle risorse finanziarie ai rispettivi Enti destinatari”, cui compete utilizzare le risorse per il perseguimento degli obiettivi a cui sono destinate.

Con riguardo ai programmi che interessano più Centri di Responsabilità all'interno dei Ministeri, ove è emersa l'esigenza di garantire una visione unitaria delle risorse relative ad ogni singolo programma, si conferma la necessità di sviluppare adeguatamente i percorsi programmatori⁹. L'individuazione di nuove figure, come quella del “Coordinatore di programma”¹⁰ o del “Responsabile di programma” prospettata sulla scia dell'esperienza francese conseguente alla *Loi Organique des Lois de Finance* – LOLF (legge n. 692 del 2001), non può non inquadrarsi nella logica della distinzione dei compiti riservati al vertice politico da quelli affidati alla dirigenza amministrativa.

In definitiva, sviluppando adeguatamente i percorsi programmatori, sempre maggiormente ancorati alla nuova impostazione del bilancio dello Stato e improntati ad un costante processo di revisione dei profili funzionali ed organizzativi, come di seguito più ampiamente evidenziato, possono essere 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.

4. Programmazione strategica e programmazione finanziaria

L'analisi degli assetti organizzativi alla luce dell'impostazione del bilancio per missioni e programmi ripropone un'ulteriore riflessione sui processi di programmazione e controllo avviati negli anni '90 e sui quali la Corte ha sempre posto l'accento, evidenziando le connessioni ed i necessari raccordi tra programmazione strategica e programmazione finanziaria, e la necessità di una più diretta relazione tra obiettivi e risorse.

Va evidenziato come la stessa decretazione d'urgenza del 2008 abbia dato particolare rilievo ai profili strutturali e funzionali sottesi alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato. L'art. 60 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, infatti, nel consentire - in via sperimentale, limitatamente all'esercizio finanziario 2009 - rimodulazioni tra i programmi

⁹ Specifiche iniziative a ciò intese si rinvencono anche nelle esperienze programmatiche di talune Amministrazioni, come quella maturata presso il Ministero dell'interno, nella cui direttiva generale per il 2009 è prevista, a livello di obiettivi operativi, una figura di “referente responsabile con riguardo ad altre strutture esterne/interne coinvolte”.

¹⁰ Cfr. la circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

delle dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa prevista nella legge di bilancio - richiede (comma 4) che ciascun Ministro prospetti “le ragioni della riconfigurazione delle autorizzazioni di spesa di propria competenza, nonché i criteri per il miglioramento della economicità ed efficienza e per la individuazione di indicatori di risultato relativamente alla gestione di ciascun programma nelle relazioni al Parlamento di cui al comma 68 dell’articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244”. Tale norma prevede che ogni Ministro trasmetta alle Camere, tramite il Ministro per l’attuazione del programma¹¹, per l’esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di coerenza ordinamentale e finanziaria, una relazione, predisposta sulla base di un’istruttoria (a cura dei servizi per il controllo interno), sullo stato della spesa, sull’efficacia nell’allocazione delle risorse nelle Amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell’azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato.

Aspetto centrale di riflessione ed attuazione concerne dunque la concreta operatività dei processi di programmazione e controllo, che vengono ad innestarsi sempre più strettamente con i profili di bilancio, a partire dalla costruzione delle note preliminari, delle direttive e degli altri atti di indirizzo. In tale prospettiva si muovono le recenti esperienze applicative, che segnano maggiore attenzione alla tematica.

In relazione a questi aspetti la programmazione strategica ha evidenziato un raccordo più stretto - sia pure con approcci non sempre univoci - con le circolari della Ragioneria generale dello Stato¹², che hanno in particolare posto l’accento in ordine alla più articolata elaborazione delle note preliminari, sia nella fase previsionale che di rendicontazione. Va, al riguardo, positivamente segnalato sul piano attuativo, che le note preliminari risultano presentate anche a consuntivo 2007 e 2008; ad esse dedica particolare attenzione anche il citato d.d.l. A.S. n. 1397 di riforma in materia di contabilità e finanza pubblica.

Nel registrare una maggiore sensibilità su tale versante, possono essere evidenziati taluni aspetti che si riverberano sulla stessa terminologia adottata, come emerge negli stessi documenti

¹¹ Cfr. Senato, Doc. CCVIII-bis “Relazione sullo stato della spesa nelle Amministrazioni statali e sul grado di efficienza dell’Amministrazione amministrativa”. Questo documento contiene la valutazione dei risultati raggiunti nel 2007 e nel primo quadrimestre 2008, valutazione effettuata sulla base dei rapporti di *performance* forniti dai vari Ministeri, considerati di valenza soprattutto descrittiva. Nelle osservazioni del Comitato tecnico-scientifico riportate in detto documento si evidenzia come la principale carenza di quasi tutti i rapporti sia costituita dall’assenza di indicatori di *performance* che consentano di valutare il grado di conseguimento degli obiettivi strategici, quando invece il ricorso agli indicatori di risultati o dovrebbe essere il più ampio possibile, consentendo di esprimere in modo sintetico ed immediato i principali obiettivi che le Amministrazioni si sono prefissate ed in che misura sono riuscite a conseguirli.

¹² Cfr. da ultimo, circolare n. 21 del 5 giugno 2008; v. anche la citata circolare n. 21 del 5 giugno 2007. 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 n. 94/1997.

programmatici¹³. Taluni profili critici paiono ricondursi alla difficoltà di individuare - in una impostazione programmatica coinvolgente l'intero bilancio dello Stato - programmi "selettivi", considerati di prioritaria valenza¹⁴.

Permane, dunque, l'esigenza di procedere ad una più puntuale distinzione ed adeguata evidenziazione, anche sul piano finanziario e contabile, delle risorse destinate a sviluppare la peculiarità degli obiettivi strategici, e, in parallelo, a consentire una diffusa ed efficace attivazione degli strumenti di programmazione e controllo interno.

¹³ Nelle linee-guida per i Secin del Comitato tecnico - scientifico allegate alla Direttiva PCM del 25 febbraio 2009 si evidenzia l'intento da perseguire sulla base della "realizzazione di progressi significativi nell'attuazione della procedura di programmazione e verifica dell'azione pubblica introdotta dal precedente Governo", allo scopo di "semplificare gli adempimenti amministrativi ma, nel contempo, di rafforzare l'analisi dei programmi, dei processi di realizzazione della spesa e di effettuare valutazioni più approfondite dei piani realizzati e dei loro effetti". Si legge: "Il Dicastero per l'attuazione del programma avverte la necessità di razionalizzare e semplificare il ciclo di programmazione e di verifica dell'azione pubblica per tre motivi: a) la stratificazione della normativa e delle definizioni delle varie tipologie di strumenti e di obiettivi, che genera incertezze interpretative e rende più complessa l'attuazione della spesa; b) la proliferazione delle varie categorie di obiettivi (strategici, strutturali, operativi ecc.) che, in assenza di chiare indicazioni, porta spesso a valutazioni soggettive (tra loro non omogenee) da parte delle Amministrazioni; c) la molteplicità degli adempimenti e il notevole dettaglio delle informazioni, spesso eccessivo rispetto alle esigenze conoscitive, che accrescono la complessità delle procedure e rendono oneroso il lavoro delle Amministrazioni. Le difficoltà rilevate richiedono un attento riesame della struttura complessiva e delle singole fasi del processo di programmazione e di valutazione dell'azione pubblica, in modo da portare a compimento, nell'arco di alcuni anni, un completo rinnovamento delle procedure, delle modalità operative e dell'organizzazione delle Amministrazioni centrali e periferiche. Il Dicastero per l'attuazione del programma avverte in primo luogo l'esigenza di un rafforzamento dell'attività di verifica dell'attuazione dei programmi da parte dei vari Dicasteri. L'azione investe una molteplicità di aspetti. Occorre in primo luogo compiere avanzamenti nella individuazione di dati significativi sull'attività di spesa da fornire da parte delle Amministrazioni; è necessario inoltre esaminare tutti i fattori che influenzano i risultati del processo di attuazione della spesa (procedure seguite, adeguatezza delle strutture preposte, attività e responsabilità dei dirigenti, riconoscimento del merito ecc.)". Nel documento appare rimarcato l'intento di estendere la verifica degli obiettivi ad un esame più attento della gestione amministrativa volto a individuare le semplificazioni normative e le modifiche delle strutture che si rendessero necessarie. In una prospettiva in cui "al ridimensionamento della spesa pubblica dovrà corrispondere un'attenta opera di razionalizzazione degli uffici e del loro modo di operare".

¹⁴ 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. Tale orientamento appare accentuato a partire dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 2009 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 documento appare privilegiato uno stretto raccordo con le modalità di allocazione delle risorse finanziarie da definire attraverso le scansioni proprie del ciclo di bilancio, evidenziando il legame tra obiettivi programmatici e nuova impostazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi. Anche la più recente direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 2009, emanata ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 è indirizzata alle Amministrazioni responsabili sia dell'attuazione del programma di Governo sia della definizione degli obiettivi di carattere strategico per l'anno 2009, ponendosi come il momento di avvio della pianificazione strategica dell'azione di Governo per il 2009-2010. Dalla Direttiva "dovranno discendere gli atti formali di indirizzo politico amministrativo da parte dei singoli Ministri nonché la specificazione degli obiettivi di medio periodo rispetto ai quali andrà raccordata in modo stretto l'impostazione della programmazione di bilancio per il 2010, anche sulla base delle linee-guida allegate, predisposte dal Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato e che della Direttiva costituiscono parte integrante". Alla Direttiva sono allegate le linee-guida per i servizi per il controllo interno ai fini dell'attività istruttoria di cui alla legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 3, comma 69), predisposte dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato.

In specie con riguardo alla configurazione di obiettivi ed indicatori, appare necessario, sulla base della esperienza sin qui maturata¹⁵, un ulteriore approfondimento ed una maggiore coerenza applicativa.

Si tratta, in definitiva, di promuovere sul piano sistematico e operativo¹⁶, una semplificazione che, muovendo anche da talune criticità emerse, possa consentire un efficace sviluppo della strumentazione nel complesso prevista ed in corso di ulteriore ridefinizione. A tali aspetti dà, infatti, particolare attenzione il d.d.l. A.S. n. 1397, che dedica diversi richiami ad essi, sia in sede di formazione del bilancio che di rendicontazione, così come lo schema di decreto legislativo (Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 82 trasmesso alle Camere il 19 maggio 2009) che dà attuazione alla delega contenuta nella legge 4 marzo 2009, n. 15¹⁷, più avanti ripreso, ove si affrontano, tra l'altro, tematiche relative agli indicatori ed agli strumenti di misurazione delle *performance* nel quadro di un complessivo intento volto ad assicurare maggiore efficienza e trasparenza alle Amministrazioni. Anche in questo provvedimento si evidenzia il legame tra la programmazione finanziaria e di bilancio nel prefigurato "ciclo di gestione delle *performance*", così come nei previsti "sistemi di valutazione".

In questo quadro in evoluzione, in ordine a cui la Corte si riserva una valutazione d'insieme al termine dell'accennato processo di ulteriore ridefinizione, va, peraltro, ribadita la necessità di sviluppare, anche sul piano metodologico e nelle scansioni temporali, un efficace raccordo tra i diversi strumenti di programmazione, controllo e valutazione interni, nelle diverse forme che vanno a caratterizzarli, e le funzioni del controllo esterno. Tale esigenza si pone anche sullo specifico terreno della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, con particolare riguardo all'attuazione delle misure programmatiche correlate in vario modo all'esperienza dei processi di revisione della spesa e del loro impatto sugli assetti amministrativi. In tal senso già si pone la lettura sistematica della sequenza dei commi 67-70 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 in cui vi è un espresso richiamo (comma 70) alla

¹⁵ Cfr. anche il "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.

¹⁶ Nella citata direttiva PCM del 25 febbraio 2009 appare più forte il legame con le politiche di contenimento della spesa. Vi si legge "Le attuali, difficili condizioni dell'economia richiedono di rendere più incisiva l'azione, già avviata con la legge finanziaria per il 2009, di contenimento della spesa corrente, Diviene urgente agire, oltre che sugli sprechi e sulle inefficienze, sugli interventi che meno rilevano per il soddisfacimento dei bisogni della collettività e per lo sviluppo economico. In particolare occorre: a) rivedere le procedure che regolano l'attività delle varie Amministrazioni; b) razionalizzare le strutture organizzative preposte ai vari comparti; c) ridurre gli oneri impropri che gravano sulle imprese".

¹⁷ "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche Amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti".

Relazione annuale della Corte al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato¹⁸. Utili spunti in tale direzione possono leggersi e svilupparsi anche nelle iniziative normative cui si è fatto cenno¹⁹; andrebbero, peraltro, adeguatamente calibrate le scansioni temporali, con riguardo, ad esempio, alla “relazione sulla *performance*”, prevista entro il 30 giugno di ogni anno, e che dovrebbe essere anticipata e trasmessa anche alla Corte ai fini, appunto, della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato.

Con riguardo al raccordo tra esiti del controllo gestionale esterno e formulazione delle nuove previsioni di spesa – specifico profilo di un più generale necessario *feedback*²⁰ - va infine ribadita l’esigenza di una diffusa attuazione di 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 al quale nella predisposizione delle note preliminari sono evidenziate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte²¹.

5. Razionalizzazione degli apparati e processi di revisione della spesa

In coerenza con il crescente rilievo dato ai diversi modelli e strumenti di programmazione e controllo interni, e con la stessa nuova impostazione dei documenti di bilancio, oggi articolati per missioni e programmi, appare utile una ricognizione dei numerosi interventi normativi che negli ultimi anni hanno interessato l’organizzazione amministrativa. Denominatore comune è l’impostazione secondo cui il riordino e la razionalizzazione delle strutture, oltre ad elevare l’efficienza e la qualità dell’Amministrazione, costituiscono un importante terreno di contenimento e riduzione della spesa pubblica.

In questa prospettiva si inscrivono - oltre alle puntuali misure di riorganizzazione dell’Amministrazione statale (centrale e periferica), di seguito esaminate - quelle volte a corrispondere, in via più stabile e generale, all’esigenza di una costante verifica

¹⁸ In coerenza a tale sequenza normativa si sono sviluppati anche i recenti indirizzi programmatici della Corte. Cfr. gli “Indirizzi e i criteri di riferimento programmatico del controllo sulla gestione” e il “Programma di lavoro delle Sezioni riunite in sede di controllo” relativi all’anno 2009 (SS.RR. deliberazioni numeri 38 e 39 in data 14 novembre 2008).

¹⁹ Cfr. art. 4, comma 2, lett. f, dello schema di decreto legislativo (Atto n. 82) ove si fa cenno ai “competenti organi esterni” come destinatari della rendicontazione a chiusura del “ciclo di gestione delle *performance*” e l’ art. 14, comma 4, lett. b, laddove si prevede la necessaria comunicazione delle criticità riscontrate dagli organismi di valutazione anche alla Corte dei conti.

²⁰ L’esigenza di verificare atti e prassi adottati dalle Amministrazioni controllate a seguito di rilievi e raccomandazioni della Corte contenuti in precedenti referti (art.1, comma 172, legge n. 266/2005; art. 3, comma 64 della legge n. 244 del 24 dicembre 2007) viene rimarcata anche nella programmazione delle attività di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato per l’anno 2009, approvata con Delibera n. 27/2008/G della competente Sezione della Corte.

²¹ Con riguardo al citato d.d.l. A. S. n. 1397, non chiarita appare l’espunzione - emergente da un puntuale raffronto con il testo della legge n. 468 del 1978 - del comma 3-*bis* dell’articolo 2 della legge n. 468 del 1978 (aggiunto dalla legge finanziaria per il 2006).

dell'adeguatezza degli andamenti gestionali e degli apparati organizzativi rispetto agli obiettivi stabiliti, in un'ottica di contenimento e riqualificazione della spesa.

Rispondono a questa logica anche le previsioni della legge finanziaria del 2008 che hanno inteso far acquistare ai processi di revisione della spesa (*spending review*) carattere continuativo. Come noto la *spending review*, avviata dalla legge finanziaria 2007 (art. 1, commi 474-481), 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. La legge finanziaria del 2008, sul presupposto della necessità di una verifica costante dell'adeguatezza degli andamenti gestionali e degli apparati organizzativi che li supportano rispetto agli obiettivi prefigurati, ha stabilito che il Ministro dell'economia e delle finanze, con atto di indirizzo adottato sentito il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica Amministrazione, entro il 31 gennaio di ciascun anno, prosegua e aggiorni il programma di analisi e valutazione della spesa delle Amministrazioni centrali di cui all'articolo 1, comma 480, primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il Governo è poi chiamato a riferire sullo stato e sulle risultanze del programma in un allegato al Documento di programmazione economico-finanziaria²².

A tali disposizioni non è seguita una compiuta attuazione sia sul piano programmatico che di complessiva rendicontazione²³. Di recente, il legislatore ha inteso dare nuovo impulso al programma di cui al comma 67 dell'art. 3 della Finanziaria 2008, prevedendo, che, nell'ambito delle attività connesse alla sua prosecuzione ed aggiornamento, i Ministeri, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, avviino un'attività di analisi e revisione delle

²² Cfr. art. 3, comma 67 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. La legge finanziaria per il 2007 prevedeva altresì che il Governo desse conto, in apposito documento allegato alla relazione di cui al comma 480, anche dell'attuazione delle disposizioni normative relative al riordino degli Enti, su cui si tornerà più avanti. Inoltre la stessa Finanziaria prevedeva, al successivo comma 483 che dall'attuazione di tale percorso (comma 482) dovesse derivare "un miglioramento dell'indebitamento netto non inferiore a 205 milioni di euro per l'anno 2007, a 310 milioni di euro per l'anno 2008 e a 415 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009".

²³ Il Libro verde sulla spesa pubblica, pubblicato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica, aveva prospettato una serie di "linee di ricerca" per indagare, con riguardo ai singoli Ministeri, l'efficiente distribuzione degli uffici e del personale sul territorio nazionale (il rapporto fra personale dirigente e non dirigente, la distribuzione dei dirigenti tra uffici centrali e uffici periferici, il rapporto fra personale per Regione e popolazione residente), evidenziando la necessità di "un approccio di analisi più micro e maggiormente orientata agli aspetti organizzativi delle singole Amministrazioni per potere individuare eventualmente possibili rimedi". In questa direzione, la stessa Commissione aveva avviato ricerche *ad hoc* con riguardo ai Ministeri della giustizia, dell'interno, dell'istruzione, delle infrastrutture e dei trasporti. Il rapporto 2008 su "la revisione della spesa pubblica", presentato dalla Commissione, nel riportare i risultati emersi con riferimento ai Ministeri "indagati" - sottoposti a revisione della spesa non perché meno efficienti di altri, ma perché più disposti a collaborare - non ha mancato di evidenziare, con riferimento a ciascuno di essi, profili delle strutture organizzative suscettibili di revisione. Si precisa che la Commissione tecnica per la finanza pubblica, prevista dalla Finanziaria 2007 (legge n. 296/2006, art. 1, commi da 474 a 481) e costituita con d.m. del 16 marzo 2007, è stata soppressa con il DL n. 112 del 2008, art. 45, comma 3.