

La delega in materia di riordino degli enti di ricerca, già prevista dalla legge 27 settembre 2007, n. 165, è stata attuata con il d.lgs. 31 dicembre 2009.

Nel sintetico quadro delle strutture amministrative riconducibili alla variegata articolazione delle figure soggettive pubbliche, va ricordata la previsione, sempre contenuta nel DL n. 112 del 2008, in base a cui le Università possono trasformarsi in Fondazioni di diritto privato. Va qui considerato il rilievo dei profili finanziari anche nella prospettiva di possibile attuazione di tale previsione; nel rinviare all'apposito recente referto²⁵, ove sono indicate in maggior dettaglio le voci di riferimento, appare utile infatti, tener presente l'ammontare ed il trend delle *entrate proprie* rispetto a quelli delle *entrate da trasferimenti*, correnti ed in conto capitale, che rappresentano di gran lunga la quota di maggiore importo (anche se va considerato che gli indicatori nel periodo 2006-2008 evidenziano un trend in aumento delle *entrate proprie*).

La tematica del regime giuridico e contabile-finanziario si allarga oggi anche alle diverse figure soggettive in cui trovano concreta definizione le strutture amministrative pubbliche (come le agenzie²⁶), o che si alimentano di risorse pubbliche, come le società a totale o prevalente capitale pubblico²⁷.

Si segnala anche, nel panorama sinteticamente ripreso, l'istituzione, disposta dall'articolo 2, comma 27, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), di Difesa Servizi S.p.A., la cui rilevanza, anche sistematica, viene analizzata nel capitolo del vol. II

dirigenziale e non dirigenziale, ammontano a 709.492 euro. Il provvedimento non considera gli enti di ricerca non vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

²⁵ Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, del. n. 7/CONTR/REF/10, del 14 aprile 2010.

²⁶ Al disegno delle Agenzie, come prefigurate alla Sezione II del capo II del titolo V del decreto legislativo n. 300/1999, dotate di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria, si accompagnano figure soggettive diverse. In particolare, il DL n. 4/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 50/2010 ha istituito l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, di autonomia organizzativa e contabile e posta sotto la vigilanza del Ministro dell'interno. Per questi ultimi aspetti si fa rinvio agli specifici capitoli del vol. II.

²⁷ Il Dipartimento della Funzione Pubblica, in base all'art.1 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (legge finanziaria per l'anno 2007), ha avviato un processo di acquisizione delle informazioni relative ai consorzi e/o alle società di cui fanno parte le amministrazioni pubbliche. In particolare, il DFP ha realizzato una procedura applicativa informatizzata su web rispondente alle prescrizioni dei commi 587 e 591 della suddetta legge, in base a cui entro il 30 aprile di ciascun anno le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali sono tenute a comunicare, in via telematica o su apposito supporto magnetico, allo stesso Dipartimento l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni medesime, indicando la ragione sociale, la misura della partecipazione, la durata dell'impegno, l'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, il numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, il trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante. La norma stabilisce che i dati così raccolti sono pubblici e sono esposti nel sito web del dipartimento della funzione pubblica e che il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione riferisce annualmente alle Camere. In base alla circolare n. 1/2010 del 14 gennaio 2010, del Dipartimento della Funzione Pubblica è stato esplicitato che, a partire dal corrente anno, per garantire una maggiore completezza e correttezza delle informazioni, i dati raccolti saranno relativi agli elenchi dei consorzi e delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni desumibili dai bilanci consuntivi approvati dalle singole amministrazioni nell'anno precedente; si prevede anche la periodica trasmissione alla Corte dei conti dell'elenco delle amministrazioni inadempienti rispetto agli obblighi di pubblicazione e di comunicazione previsti dalle normative prima richiamate. La Sezione Autonomie (Deliberazione n. 9/AUT/2010/INPR del 16 aprile 2010) ha inserito appositi elementi conoscitivi nei questionari allegati alle *Linee guida e i criteri cui devono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio 2010*.

specificamente dedicato al Ministero della difesa, ove si evidenzia, tra l'altro, l'esigenza di assicurare moduli di "governance" dell'Amministrazione sulla Società, coerenti alla giurisprudenza comunitaria e nazionale primaria²⁸.

Nel complessivo quadro evolutivo delle figure soggettive pubbliche, che segna il raccordo sempre più marcato tra profili strutturali e profili finanziari, il sintetico richiamo qui effettuato risponde all'esigenza di evidenziare, anche nella sede del rendiconto, a fini di completezza, i raccordi contabili e sistematici intesi a consentire un'unitaria rappresentazione di elementi che vanno oltre la analisi del solo apparato e del solo bilancio statale, ritrovandone peraltro in tale sede necessario riferimento²⁹.

5. Le misure per la digitalizzazione

La Corte aveva già segnalato il rilievo strategico del disegno d'informatizzazione delle P.A., volto a sviluppare processi di reingegnerizzazione delle procedure amministrative, in un'ottica complessiva di riforma degli apparati e dei servizi resi a cittadini ed imprese. In tale logica era stato già sottolineato come l'*e-government* (come anche l'*e-procurement*) si ponga come strumento essenziale, volto non solo al rinnovamento della pubblica amministrazione, ma anche ad aumentare l'efficienza dell'intero sistema. A fronte di una costante considerazione dei processi di "digitalizzazione" della pubblica amministrazione tra le priorità programmatiche, erano stati peraltro segnalati alcuni punti di criticità, riguardanti, soprattutto, la disomogeneità dei livelli di informatizzazione sia tra amministrazioni centrali, che tra queste e quelle periferiche. Sotto quest'ultimo profilo si rinviene nell'art. 36 della citata legge n. 69/2009³⁰ un impulso alla realizzazione del Sistema Pubblico di Connettività, volto a consentire l'interconnessione fra tutte le Amministrazioni pubbliche non solo statali, ma anche regionali e locali. L'obiettivo di raggiungere una rete telematica a copertura nazionale è infatti centrale nel quadro del disegno generale di "governo elettronico".

²⁸ Si segnala, in particolare, la necessità di evitare duplicazioni e conseguenti diseconomie connesse con l'esistenza di altre entità, funzionalmente dedicate al perseguimento di finalità analoghe, come nel settore dell'acquisizione centralizzata di beni e servizi (centrale acquisti) per l'intera amministrazione pubblica, mediante l'attivazione di convenzioni quadro e di modalità telematiche di *e-procurement*.

²⁹ Significativa in tal senso la previsione di cui all'art. 3, comma 65, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 che ha integrato l'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, disponendo che nella programmazione dei controlli sulla gestione si deve tener conto "ai fini di referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, delle relazioni redatte dagli organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza su amministrazioni, enti pubblici, autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico".

³⁰ Il comma 3 prevede che al fine di accelerare la diffusione del Sistema pubblico di connettività il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, d'intesa con la Conferenza unificata, nel rispetto dei principi di economicità e di concorrenza del mercato, promuova un programma biennale atto ad assicurare, entro il 31 dicembre 2010, l'adesione di tutte le amministrazioni al Sistema, la realizzazione di progetti di cooperazione tra i rispettivi sistemi informativi e la piena interoperabilità delle banche dati, dei registri e delle anagrafi, con l'obiettivo di migliorare la qualità e di ampliare la tipologia dei servizi, anche *on-line*, erogati a cittadini e a imprese, nonché di aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione pubblica.

Era stata segnalata anche la lenta concreta attuazione di molte norme del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, sia per una diffusa inerzia delle amministrazioni, sia perché aventi carattere programmatico o recanti indicazioni di principi.

La consapevolezza che il Codice “è un insieme di norme sostanzialmente di principio, che tende a non congelare a livello di fonte primaria la normativa ma rimanda molto spesso, per la formulazione di regole tecniche ad appositi decreti del Governo”, emerge nella stessa relazione allo schema di provvedimento di attuazione dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69, secondo cui occorre, in ogni caso, completarne il quadro, al fine di dare puntuale disciplina e concreta applicazione alle soluzioni tecnologiche da adottare. Tale norma ha indicato i principi ed i criteri direttivi per una riforma del Codice dell'amministrazione digitale (sul cui impianto sono già intervenute alcune modificazioni e integrazioni), volta sia ad adeguare il testo del Codice al veloce sviluppo intervenuto nell'uso delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione che ad assicurarne maggiore effettività.

Nel rinviare su tali tematiche – così come con riguardo alla attuazione dei progetti di innovazione digitale contenuti nel Piano di *e-government* 2012 - allo specifico referto che la Corte rende ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 39 del 1993, ne va qui segnalata la rilevanza strategica sul terreno organizzativo, in coerenza al succedersi di norme che più direttamente vi impattano. Senza qui approfondire il merito e la portata delle singole citate disposizioni, appare utile, per quanto specificamente attiene alla presente analisi, evidenziarne il raccordo con gli aspetti organizzativi.

In particolare, l'articolo 6 dello schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 febbraio 2010 prevede che tutte le pubbliche amministrazioni provvedano alla riorganizzazione e all'aggiornamento dei servizi resi all'utenza, sviluppando le tecnologie dell'ICT. In base all'articolo 17 del Codice, come modificato dall'articolo 10, si prevede che al fine di garantire l'attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e la digitalizzazione dell'amministrazione definite dal Governo, le pubbliche amministrazioni saranno tenute ad individuare, mediante appositi atti organizzativi, un unico “ufficio dirigenziale generale responsabile del coordinamento funzionale”, che sostituisce il Centro di competenza previsto dalla previgente normativa e il responsabile dei sistemi informativi automatizzati di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39. In una logica coerente alle linee dell'intero impianto di riforma³¹, appaiono significative le previsioni di un più esplicito

³¹ Si ricorda che il ricorso agli istituti e agli strumenti previsti dal Codice dell'Amministrazione Digitale, di cui al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 viene espressamente previsto dall'art. 3, lett. m) della legge 4 marzo 2009, n. 15. La norma esplicita lo scopo di individuare l'imputabilità della spesa per il personale rispetto ai servizi erogati e definire le modalità di pubblicità degli atti riguardanti la spesa per il personale e dei contratti. Le riforme citate evidenziano

collegamento fra l'emanazione delle direttive ministeriali per l'azione amministrativa e la redazione del piano di *performance* di cui al decreto legislativo n. 150 del 2009 (articolo 8), così come la conoscibilità in tema di procedimenti³².

Specifiche disposizioni riguardano la utilizzazione esclusiva della Posta elettronica certificata (PEC); la armonizzazione (articolo 7) delle disposizioni di cui all'articolo 10 del Codice in materia di sportello unico per le attività produttive alla disciplina di cui all'articolo 38, comma 2 del decreto legislativo 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge n. 133 del 2008; l'effettuazione dei pagamenti spettanti alle pubbliche amministrazioni (comma 1 dell'articolo 4 che modifica l'articolo 5 del Codice) con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il coordinamento delle iniziative nell'ambito delle attività di indirizzo, pianificazione, coordinamento e monitoraggio della sicurezza informatica, anche in relazione al Sistema Pubblico di Connettività è affidato a *DigitPA*, soggetto giuridico che, come sopra detto, in base al d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 177, ha sostituito il CNIPA.

6. La riorganizzazione dei Ministeri

In questo generale percorso di riforma amministrativa, si innesta la specifica riorganizzazione dei Ministeri, che nella XV Legislatura e XVI Legislatura hanno evidenziato processi prima di disaggregazione e poi di riaccorpamento, con non irrilevanti ripercussioni in termini di funzionalità delle strutture e di gestione del personale.

Si ricorda, in particolare, che, ad avvio della XVI Legislatura il decreto legge 6 maggio 2008 n. 85, convertito dalla legge 14 luglio 2008 n. 121, aveva riportato il numero dei ministeri a dodici, in attuazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), ritornando, pur con talune significative variazioni, concernenti in particolare la Presidenza del Consiglio dei ministri³³, al disegno del d.lgs. n. 300 del 1999. Tale normativa aveva disposto la riagggregazione di preesistenti autonome strutture in quattro ministeri (Ministero dello sviluppo economico; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

infatti un raccordo sempre più saldo tra aspetti organizzativi e di personale, sia nella fase programmatica e dell'apprestamento della strumentazione di supporto, che della verifica dei costi e della successiva riutilizzazione.

³² L'art. 31 modifica l'articolo 54 del Codice. La lettera *a*) vi aggiunge un comma 1bis con il quale si dispone che le pubbliche amministrazioni centrali debbano comunicare in via telematica al Dipartimento della funzione pubblica: l'elenco delle tipologie di procedimento svolte da ciascun ufficio di livello dirigenziale non generale; il termine per la conclusione di ciascun procedimento ed ogni altro termine procedimentale; il nome del responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, l'adozione del provvedimento finale, nonché la relativa unità organizzativa come individuati ai sensi degli articoli 2, 4 e 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241; l'elenco dei servizi forniti in rete già disponibili e dei servizi di futura attivazione; i bandi di concorso che, in virtù della modifica apportata, le Amministrazioni sono tenute a pubblicare in modo intergale sul proprio sito istituzionale. Per assicurare l'adempimento dell'obbligo di comunicazione dei dati, da pubblicare sul sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica, è previsto che la mancata comunicazione ed il mancato aggiornamento sono comunque rilevanti ai fini della misurazione e valutazione della *performance* individuale dei dirigenti.

³³ Vedi le analisi specificamente dedicate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel vol. II.

Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali; Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca)³⁴.

A fronte di questi più cospicui interventi registratisi ad avvio della Legislatura, il quadro generale del disegno risulta comunque variato dalla legge 13 novembre 2009 n. 172, che ha previsto la istituzione della autonoma figura del Ministero della salute, distinto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La nuova disciplina - che evidenzia anche il rilievo del concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze per tutti i profili di carattere finanziario nel coordinamento del sistema sanitario nazionale - prevede, sul versante organizzativo, 4 dipartimenti, articolati in 12 direzioni generali³⁵.

Nel rinviare ai capitoli del volume II dedicati a tali ministeri, si è comunque assistito nell'anno ad una sostanziale divaricazione tra strutture amministrative esistenti, disegno normativo prefigurato e poi attuato, rappresentazione contabile, con una non positiva ricaduta sugli stessi strumenti programmatori e di controllo interno, oltre che di puntuale leggibilità dei risultati a consuntivo.

Tale situazione è alla base anche del fatto che non sia stata portata a termine per il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali - oggi come si è detto, distinto in due diverse amministrazioni - la normativa, pur predisposta dall'amministrazione, di attuazione delle disposizioni, finalizzate anche ad una riduzione della spesa, attuazione rimessa, per le ragioni su esposte, alle ormai distinte amministrazioni del lavoro e della salute³⁶.

Va ricordato che l'art. 1, commi 16 e 17 del citato DL n. 85, aveva previsto l'emanazione di appositi regolamenti, per i quattro ministeri di cui era previsto l'accorpamento, attraverso la ridefinizione degli assetti organizzativi e del numero massimo delle strutture di primo livello seguendo una logica di ristrutturazione e, nel contempo di riduzione della spesa. Si era infatti

³⁴ In particolare: gli uffici e le attribuzioni dell'ex Ministero delle comunicazioni e dell'ex 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 dell'ex Ministero dell'università e della ricerca e dell'ex Ministero della pubblica istruzione sono stati accorpati nel Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; gli uffici e le attribuzioni dell'ex Ministero dei trasporti e dell'ex Ministero delle infrastrutture sono stati accorpati nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; gli uffici e le attribuzioni dell'ex Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dell'ex Ministero della solidarietà sociale e dell'ex Ministero della salute sono stati accorpati nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

³⁵ Al Ministero della salute sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni di cui al Capo Xbis, articoli da 47bis a 47quater, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, già attribuite al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ai sensi del decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 121, come ridisegnate dal provvedimento stesso, nonché le strutture di cui agli articoli 3, 4, 5, 6, 7 e 8 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 novembre 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 18 del 23 gennaio 2009, concernente la ricognizione delle strutture trasferite ai sensi dell'articolo 1, comma 8, del citato DL n. 85 del 2008.

³⁶ La citata legge 13 nov. 2009, n. 172 precisa che i nuovi ministeri sono tenuti a presentare, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge, i provvedimenti di riorganizzazione ai sensi dell'articolo 17, comma 4bis, lettera b), della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, anche ai fini dell'attuazione delle suddette misure. Ulteriori disposizioni concernono, in particolare (comma 9), il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nei confronti degli enti previdenziali e assistenziali pubblici vigilati. Il Consiglio dei ministri ha approvato il 21 maggio 2010 lo *Schema di regolamento recante l'organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali* con la prevista soppressione di tre diverse direzioni generali.

previsto che al termine del processo di riorganizzazione fosse ridotta di almeno del 20 per cento, per le nuove strutture, la somma dei limiti delle spese strumentali e di funzionamento previsti, rispettivamente, per i ministeri di origine ed i ministeri di destinazione³⁷.

Queste previsioni sono state attuate con riguardo al Ministero dello sviluppo economico³⁸; al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti³⁹; al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca⁴⁰.

Nel prospetto che segue viene dettagliata la articolazione interna dei suddetti ministeri (con il carattere grassetto che indica la situazione attuale).

Ministero	Norma di riferimento	Segretariato Generale	Dipartimenti	Direzioni Generali
Comunicazioni	dpr n. 176/04	1	-	5
Commercio internazionale	dpr n. 253/07	-	-	4
Sviluppo economico	dpr n. 225/07	-	3	12
Sviluppo economico	dpr n. 197/08	-	4	16
Pubblica istruzione	dpr n. 260/07	-	2	26 ¹
Università e ricerca	dpr n. 264/07	1	-	6
Istruzione università e ricerca	dpr n. 17/09	-	3	30²
Infrastrutture	dpr n. 254/07	-	-	11
Trasporti	dpr n. 271/07	-	2	17 ³
Infrastrutture e trasporti	dpr n. 211/08	-	2	32⁴

⁽¹⁾ Di cui 18 Uffici scolastici regionali.

⁽²⁾ Di cui 18 Uffici scolastici regionali.

⁽³⁾ Di cui 5 direzioni generali territoriali.

⁽⁴⁾ Di cui 9 Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, 5 Direzioni generali territoriali.

Si è osservato come in tutti e tre i regolamenti emanati si sia inteso perseguire l'obiettivo di garantire, in via cumulativa, le economie di spesa richieste dal citato processo di

³⁷ Inoltre lo stesso decreto legge aveva previsto che l'onere relativo ai contingenti assegnati agli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei Vice Ministri e dei Sottosegretari di Stato, nelle strutture modificate, dovesse essere, comunque, inferiore, per non meno del 20 per cento, al limite di spesa complessivo riferito all'assetto vigente alla data della sua entrata in vigore.

³⁸ Cfr. d.P.R. n. 197 e n. 198, entrambi del 28 novembre 2008, di riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico e di definizione della struttura degli uffici di diretta collaborazione. Nella relazione tecnica al regolamento di organizzazione del ministero i risparmi previsti dall'applicazione della norma recata dall'art. 74, sono quantificati per le strutture dirigenziali generali in 766.667 euro a regime; per le strutture dirigenziali di secondo livello in 3.687.667 euro a regime; per il personale non dirigenziale in 20.358.727 euro a regime. I risparmi derivanti dall'applicazione della norma recata dall'art. 1, comma 16, DL n. 85/2008 sono indicati in 1.445.910 euro, per un totale complessivo di 26.258.971 euro.

³⁹ Cfr. d.P.R. n. 211 e n. 212, entrambi del 3 dicembre 2008, di riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, di riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione. Nella relazione tecnica al regolamento di organizzazione del ministero i risparmi previsti dall'applicazione della norma recata dall'art. 74 sono quantificati per le strutture dirigenziali generali in 1.238.685 euro a regime; per le strutture dirigenziali di secondo livello in 2.580.618 euro a regime; per il personale non dirigenziale in 37.471.262 euro a regime. I risparmi derivanti dall'applicazione della norma recata dall'art. 1, comma 16, DL n. 85/2008 sono indicati in 865.227 euro, per un totale complessivo di 42.155.792 euro.

⁴⁰ Cfr. d.P.R. 20 gennaio 2009, n. 17, di riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e d.P.R. 14 gennaio 2009, n. 16 di riorganizzazione degli Uffici di diretta collaborazione. Nella relazione tecnica al regolamento di riorganizzazione del MIUR sono indicati per risparmi derivanti dall'applicazione della norma recata dall'art. 74 corrispondenti per le strutture dirigenziali generali a 791.600; per le strutture dirigenziali di secondo livello a 6.265.815 euro; per il personale non dirigenziale a 33.156.137 euro. I risparmi derivanti dall'applicazione della norma recata dall'art. 1, comma 16, di 85/08 sono indicati in 4.613.187 euro, per un totale complessivo di 44.826.739 euro.

accorpamento ex DL n. 85/2008, con quelle imposte in via generale dall'articolo 74 del DL n. 112/2008⁴¹, in particolare attraverso riduzioni complessive riguardanti tanto l'area del personale dirigenziale, quanto l'area non dirigenziale.

Come già evidenziato nella scorsa relazione, le norme di cui all'art. 74, commi 1, 2 e 3, aventi portata generale, nel prevedere puntuali obiettivi di riduzione degli uffici dirigenziali, del personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto, nonché delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ne prefiguravano la realizzazione nella prospettiva di una più ampia revisione degli assetti organizzativi esistenti. In sintesi, si è inteso innescare, nel raccordo sistematico delle richiamate normative, un processo che, partendo dalla individuazione del modo più razionale ed efficiente dello svolgimento dei compiti istituzionali, approdasse, oltre che alla soppressione di posti di organico, alla concreta individuazione di strutture ed uffici da eliminare o ridimensionare attraverso opportuni accorpamenti e concentrazione delle attività.

Il termine inizialmente previsto per l'attuazione di queste disposizioni al 30 novembre 2008, è stato poi differito al 31 maggio 2009 dal comma 10 dell'art. 41 del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14: in parallelo, semplificando il procedimento di organizzazione dei Ministeri, si sono introdotte modifiche all'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, consentendo di provvedere, con decreto ministeriale di natura non regolamentare, anche alla distribuzione degli uffici di livello dirigenziale non generale di ciascun ministero tra le strutture di livello dirigenziale generale, nonché di derogare alla eventuale distribuzione degli uffici di livello dirigenziale non generale stabilita nel regolamento di organizzazione del singolo Ministero.

Come si è detto, le prime Amministrazioni che hanno dato attuazione alle richiamate previsioni sono state quelle interessate dal processo di accorpamento delle strutture e delle funzioni in base al DL n. 85 del 16 maggio 2008, con regolamenti che hanno contestualmente attuato le misure di cui all'art. 74 .

⁴¹ In particolare, le misure introdotte prevedono: il ridimensionamento degli assetti organizzativi, attraverso la riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 e al 15 per cento di quelli esistenti, e la contestuale riduzione delle dotazioni organiche del personale con qualifica dirigenziale (ferma restando la possibilità dell'immissione di nuovi dirigenti, nei termini previsti dall'articolo 1, comma 404, lettera a), della legge 27 dicembre 2006, n. 296). L'art. 74 prevede inoltre: la riduzione del contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto in misura non inferiore al 10 per cento con contestuale riallocazione delle risorse umane eccedenti tale limite negli uffici che svolgono funzioni istituzionali; la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, apportando una riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale. Ai fini dell'attuazione di tali misure si prevede che le amministrazioni possono disciplinare, mediante appositi accordi, forme di esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, compresa la gestione del personale, nonché l'utilizzo congiunto delle risorse umane in servizio presso le strutture centrali e periferiche. Alle Amministrazioni che non abbiano adempiuto a quanto previsto dai commi 1 e 4 dell'articolo 74, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto. Va precisato che lo stesso articolo 74 considera, ai fini dell'applicazione delle disposizioni ivi contenute, le riduzioni eventualmente prodotte dai regolamenti di riorganizzazione già emanati ai sensi delle previsioni preesistenti.

Sono stati poi emanati, in base a quanto disposto dall'articolo 74 anche i regolamenti relativi agli altri ministeri, con differenze rilevabili soprattutto per i ministeri "istituzionali".

In particolare, con il d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91, si è proceduto alla riorganizzazione del ministero e di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i beni e le attività culturali, confermando la presenza del Segretariato generale e riducendo il numero delle direzioni generali a 25 (rispetto alle precedenti 26). Il d.P.R. 22 luglio 2009, n. 129, di riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, riduce da 8 a 7 le direzioni generali, aumentando a tre il numero dei dipartimenti⁴². Con il d.P.R. 3 agosto 2009 n. 140, di riorganizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare si prevede la figura del Segretario generale che coordina cinque direzioni generali; nel precedente assetto (d.P.R. n. 261/2003) tale ministero si articolava in sei direzioni generali⁴³.

Va osservato che i su citati regolamenti - al di là degli obiettivi di risparmio, da verificare anche in una prospettiva di razionalizzazione nel medio periodo - hanno sovente disposto una riarticolazione interna. Sul piano dei risparmi le quantificazioni sottese ai richiamati provvedimenti sono distinte: per le strutture dirigenziali generali; le strutture dirigenziali di secondo livello; il personale non dirigenziale.

Il prospetto che segue indica la configurazione interna conseguente ai regolamenti di organizzazione emanati in base all'articolo 74, relativamente ai ministeri (diversi da quelli interessati dal processo di accorpamento delle strutture e delle funzioni in base al DL n. 85 del 16 maggio 2008), con i quali si è anche proceduto ad una rideterminazione delle strutture interne.

UFFICI DIRIGENZIALI DOPO LA RIORGANIZZAZIONE DEL 2008

Ministero	Norma di riferimento	Segretariato Generale	Segretariato Generale	Dipartimenti	Dipartimenti	Direzioni Generali	Direzioni Generali
Interno	dpr n. 210/09 ¹	-	-	5	5	37	35
Difesa	dpr n. 145/09	-	1	-	-	10+2	9+2 ²
Ambiente	dpr n. 140/09	-	1	-	-	6	5
Politiche agricole ambientali e forestali	dpr n. 129/09	-	-	2	3	8	7
Beni e attività culturali	dpr n. 91/09	1	1	-	-	26	8+17 ³
Affari esteri	schema dpr	1	1	-	-	17	8+4 ⁴

⁽¹⁾ Il provvedimento detta Disposizioni relative all'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno ed al personale dell'amministrazione civile dell'interno, per l'attuazione dell'articolo 1, comma 404 - 416, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dell'articolo 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

⁽²⁾ Il provvedimento indica 9 DG e 2 Uffici centrali e provvede alla soppressione di una DG.

⁽³⁾ Il provvedimento indica 8 uffici centrali e 17 periferici.

⁽⁴⁾ Lo schema di DPR indica 8 DG e il Cerimoniale diplomatico, l'Ispettorato generale, il Servizio per la stampa, il Servizio per gli affari giuridici, del contenzioso diplomatico e dei trattati.

⁴² Nella relazione tecnica sul regolamento di organizzazione del ministero i risparmi attesi derivanti dall'applicazione della norma recata dall'art. 74 sono indicati per le strutture dirigenziali generali in 230.836 euro a regime; per le strutture dirigenziali di secondo livello in 840.000 euro a regime; per il personale non dirigenziale in 7.494.112 euro a regime, per un totale complessivo pari a 8.564.948 euro.

⁴³ Nella relazione tecnica sul regolamento di riorganizzazione del ministero si evidenziano risparmi attesi dall'applicazione dell'art. 74, pari, per l'anno 2009, a 438.880 euro (486.053 euro a regime) per le strutture dirigenziali generali; per le strutture dirigenziali di secondo livello di 733.151 euro a decorrere dal 2009; per il personale non dirigenziale di 2.903.039 euro a decorrere dal 2009.

Una particolare fisionomia, anche alla luce dell'accennato processo, rivestono i ministeri c.d. "istituzionali". Il d.P.R. 3 agosto 2009, n. 145, di riorganizzazione del Ministero della difesa, prevede una articolazione in nove direzioni generali (riducendone il numero dalla 10 precedenti⁴⁴), con un segretariato generale; operano altresì nell'ambito del ministero due uffici centrali: a) l'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari; b) l'ufficio centrale per le ispezioni amministrative⁴⁵.

Con il d.P.R. 24 novembre 2009, n. 210, è stata disposta la riorganizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno⁴⁶, che è stata riferita esclusivamente all'organico centrale dell'amministrazione civile, adottando una tecnica novellistica rispetto al d.P.R. 7 settembre 2001, n. 398 (già modificato dal d.P.R. 8 marzo 2006, n. 154, che prevede 5 dipartimenti), evidenziandone la peculiarità normativa e funzionale⁴⁷.

Per il Ministero degli Affari esteri lo schema di regolamento di riorganizzazione, attualmente all'esame parlamentare (Atto del Governo n. 192), provvede ad abrogare e sostituire le vigenti disposizioni riguardanti l'organizzazione centrale, prevedendo la rideterminazione delle strutture di primo livello (art. 1), con riduzione del loro numero di 5 unità, portandole da 18 a 13, di cui 8 direzioni generali⁴⁸.

⁴⁴ Risulta soppressa la Direzione per le telecomunicazioni, dell'informatica e delle tecnologie avanzate, le cui funzioni sono ora attribuite, al Quarto ed al Sesto reparto del Segretariato generale; sulla problematica si rinvia al cap. dedicato al ministero nel vol. II. Sono stati ridotti gli uffici dirigenziali e non dirigenziali, in misura non inferiore, rispettivamente, al venti ed al quindici per cento di quelli esistenti, nonché una diminuzione del personale adibito a compiti strumentali e di supporto a non meno del dieci per cento. Nel contempo è stata rideterminata anche la dotazione organica al fine di ottenere un risparmio di spesa anch'esso corrispondente a non meno del dieci per cento. Nella relazione tecnica sul regolamento di organizzazione del ministero (d.P.R. n. 145/2009) i risparmi attesi derivanti dall'applicazione della norma recata dall'art. 74 DL n. 112/2009 e dall'art. 1, comma 404, lett. a, e 897 della legge n. 296/2006 sono complessivamente quantificati per il 2009 in 2.805.198 euro e a regime in 131.158.863 euro.

⁴⁵ Con il d.m. del 10 febbraio 2010, di natura non regolamentare, si è data applicazione al precedente d.P.R. 145/2009, individuando nell'ambito del Segretariato generale e delle Direzioni generali ed i loro Uffici tecnici-territoriali che ad esso fanno capo, nonché degli Uffici centrali del Ministero (del bilancio e delle ispezioni amministrative), gli uffici di livello dirigenziale non generale ed i rispettivi compiti.

⁴⁶ La contrazione prevista dall'art. 74 è stata riferita all'organico centrale dell'amministrazione civile ed effettuata sui posti e sulle relative dotazioni organiche degli uffici centrali. Il provvedimento dà attuazione anche alle norme recate dall'art 1, commi da 404 a 416, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Nella relazione tecnica sullo schema di regolamento di organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale e del personale civile del ministero i risparmi attesi derivanti dall'applicazione della norma recata dall'art. 74 DL n. 112/2009, sono quantificati, per le strutture dirigenziali generali in 2.368.437 euro a regime; per le strutture dirigenziali di secondo livello (uffici centrali) in 6.987.704 euro a regime; per il personale non dirigenziale (uffici centrali) in 14.525.678 euro a regime, con un totale complessivo 26.978.662 euro.

⁴⁷ Cfr. il parere reso dal Consiglio di Stato (n. 03037 del 2009).

⁴⁸ E' prevista la figura del Segretario generale, di 2 servizi, del cerimoniale, dell'ispettorato. Nella relazione tecnica sullo schema di regolamento di organizzazione del ministero degli Affari esteri i risparmi attesi sono indicati nel totale complessivo di 306.958 euro (lordi).

Per il Ministero della Giustizia, organizzato in quattro Dipartimenti⁴⁹, come più ampiamente descritto nel volume II, risulta data solo parziale attuazione riguardo alle previsioni di cui all'art. 74 del DL n. 112 del 2008: sono state, infatti, rideterminate, con d.P.C.M. del 15 dicembre 2008, le dotazioni organiche del personale non dirigenziale, appartenente alle aree prima, seconda e terza del Dipartimento per gli affari di giustizia e di quello dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della giustizia, con una riduzione complessiva della spesa, per tale personale, nella misura del 10 per cento.

Va infine ricordata la peculiare configurazione del Ministero dell'economia e delle finanze disciplinato dal d.P.R. 43/2008, che prevede 4 dipartimenti, articolati in 31 direzioni generali⁵⁰.

Nel rinviare alle specifiche valutazioni, più ampiamente svolte con riguardo alle singole amministrazioni nel volume II, si osserva a chiusura di questa ricognizione d'insieme, che a fronte di una logica di razionalizzazione proiettata anche nel lungo periodo - in cui i tagli alle strutture venissero considerati nel quadro di una complessiva revisione degli assetti organizzativi esistenti - appaiono peraltro meno approfonditi tali aspetti, così come gli ulteriori, maggiormente innovativi, obiettivi prefigurati in termini di riduzione della spesa e di complessiva riconsiderazione dei costi e della funzionalità degli apparati ministeriali.

Tali obiettivi - da verificarsi, anche sviluppando strumenti di ricognizione e misurazione in termini di contabilità economica, attraverso la concreta operatività degli strumenti di programmazione e controllo interno - vanno ora a misurarsi con la prospettiva aperta dalle nuove normative approvate nel corso del 2009, che a questi profili dedicano particolare attenzione, ed in particolare dalla legge n. 196 di riforma della contabilità e della finanza pubblica.

7. Riforma del bilancio per missioni e programmi ed assetti organizzativi

La ricognizione delle articolazioni ministeriali, ridefinite (oltre che dalla fonte primaria) in base ai regolamenti di organizzazione emanati in attuazione della normativa di cui al pluricitato articolo 74 del DL n. 112 del 2008, assume ulteriore spessore anche alla luce dalla riforma della contabilità e della finanza pubblica, approvata il 31 dicembre 2009.

Con tale riforma la impostazione del bilancio per missioni e programmi, già introdotta a partire dal 2008, viene stabilizzata e potenziata; rispetto a quanto già effettuato a partire dal

⁴⁹ Il Dipartimento per gli affari di giustizia (DAG), il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi (DOG), il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) ed il Dipartimento per la giustizia minorile (DGM). Il Ministero informa che l'Ufficio legislativo, con la collaborazione dei dipartimenti interessati, ha all'uopo predisposto uno schema di regolamento, atto a sostituire integralmente il regolamento di organizzazione previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 55, anche al fine di realizzare il decentramento del Ministero previsto dal decreto legislativo n. 240/2006.

⁵⁰ Sono altresì presenti 13 Uffici centrali di bilancio, 63 Ragionerie Territoriali e 63 Direzioni Territoriali.

2008, l'elemento di novità più incisivo è rappresentato dalla elevazione del "livello" di spesa cui è riservata la decisione parlamentare, ora riferita ai programmi (in luogo dei "macroaggregati").

I riflessi sono particolarmente significativi sul terreno organizzativo: la riforma stabilisce uno stretto raccordo tra programmi e centri di responsabilità amministrativa, corrispondenti all'unità organizzativa di primo livello dei ministeri, identificati ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Assume dunque primario rilievo il raccordo tra struttura, responsabile della gestione e rappresentazione contabile, richiedendosi una analisi più puntuale.

Va, infatti, tenuta presente la notevole eterogeneità del quadro di partenza. Come indicato nel prospetto che segue, relativo all'esercizio finanziario 2009, si rilevano sensibili difformità sostanziali e strutturali nelle situazioni ricondotte nella attuale qualificazione contabile di "centro di responsabilità": insieme ai 28 Dipartimenti ed alle 29 direzioni generali, rivestono tale veste anche 8 Uffici centrali e 18 Uffici periferici, insieme ai Segretari Generali, ove previsti, ed agli Uffici di Gabinetto⁵¹.

PROSPETTO RELATIVO ALL'ESERCIZIO FINANZIARIO 2009

Ministero	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	Segretariato Generale	Dipartimenti	Direzioni Generali	Uffici	Altro
Economia e finanze	1	-	4	-	1 ¹	2 ²
Sviluppo economico	1	-	4	-	1 ³	-
Lavoro salute e politiche sociali ⁴	1	-	4	1	-	-
Giustizia	1	-	4	-	-	-
Affari esteri	1	1	-	13	4 ⁴	-
Istruzione	1	-	3	-	18 ⁵	-
Interno	1	-	5	-	-	-
Ambiente e della tutela del territorio	1	-	-	6	-	-
Infrastrutture	1	-	2	-	-	2 ⁶
Difesa	1	1	-	-	1 ⁷	4 ⁸
Politiche agricole e forestali	1	-	2	-	1 ⁹	1 ¹⁰
Beni e attività culturali	1	1	-	9	-	-

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Le denominazioni adottate nel sistema contabile non sempre corrispondono alle modifiche intervenute nei testi normativi di riferimento

⁽¹⁾ Servizio per la gestione delle spese residuali.

⁽²⁾ Avvocatura Generale dello Stato; Guardia di Finanza.

⁽³⁾ Ufficio per gli AA.GG. e le risorse.

⁽⁴⁾ Cerimoniale diplomatico della Repubblica, Ispettorato Generale del ministero e degli uffici all'estero, Servizio stampa e informazione, Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra.

⁽⁵⁾ Uffici scolastici regionali.

⁽⁶⁾ Capitanerie di Porto; Consiglio Superiore dei LL.PP..

⁽⁷⁾ Ufficio bilancio e affari finanziari.

⁽⁸⁾ Esercito Italiano, Marina Militare, Aeronautica Militare, Arma dei Carabinieri.

⁽⁹⁾ Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari.

⁽¹⁰⁾ Corpo Forestale dello Stato.

⁵¹ Va considerato che sotto tale denominazione si rinvencono, inoltre, i CdR relativi alle FFAA (4); alla Guardia di Finanza, al Corpo Forestale dello Stato; alle Capitanerie di porto; alla Avvocatura Generale dello Stato ed al Consiglio Superiore LLPP.

Attesa tale eterogeneità del quadro di partenza (delineato, anche con riguardo alle missioni ed ai programmi del bilancio, nel “*Quadro di raccordo*”, presente nel volume II della relazione), la via da seguire, ad avviso della Corte, presuppone una analisi puntuale della situazione esistente.

E’, in primo luogo, da considerare che la corrispondenza dei centri di responsabilità, per le strutture di primo livello, viene individuata in maniera indifferenziata, sia in presenza di dipartimenti che di direzioni generali (nei ministeri non articolati per dipartimenti). Ne deriva un minor numero di “Centri di Responsabilità” nei ministeri “dipartimentalizzati” rispetto a quelli articolati per direzioni generali, potendosi così individuare una ragione delle variazioni intervenute e di quelle che si prospettano.

Il processo di ridefinizione del numero e della articolazione interna degli apparati ministeriali, intervenuto negli ultimi anni ed ampiamente descritto nelle precedenti relazioni, ha evidenziato, nel complesso, una prevalente configurazione dipartimentale rispetto al modello per direzioni generali; sono infatti otto i ministeri che hanno adottato tale modello, mentre cinque ministeri, nei quali è prevista la presenza di un Segretario generale, risultano articolati per direzioni generali. Anche in relazione a tale processo, si registra, nel 2009, una sensibile contrazione nel numero dei Centri di Responsabilità, individuati in 107 (erano 156 nel 2008); nel bilancio di previsione 2010 emerge, per contro, un aumento dei Centri di Responsabilità, identificati in 120.

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 ai programmi, la cui concreta gestione è poi affidata alle direzioni generali ricomprese all’interno dei dipartimenti. Al riguardo va ribadito che la riduzione dei centri di responsabilità conseguente al modello dipartimentale, ove non accompagnata 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 tematica, centrale sia dal punto di vista contabile che organizzativo, ha ancora maggior rilievo nel processo di riconduzione di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità, come stabilito nella legge di contabilità e finanza pubblica, ove 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»⁵². Peraltro, la stessa duplice collocazione nell'articolato⁵² - in relazione alla immediata operatività, o alla riconducibilità alla delega - evidenzia la consapevolezza delle difficoltà attuative e la problematicità della questione, inducendo la Corte, già in sede di audizione sul d.d.l. che si è tradotto nella legge n. 196, a prospettare l'opportunità di un percorso graduale.

In questo percorso, la verifica della corrispondenza richiede anche una rilettura non solo degli apparati, ma degli stessi programmi, dovendosi evitare un duplice parallelo rischio: quello di una acritica "ingessatura" delle strutture attualmente esistenti, e quello di un dimensionamento solo "contabile" della stessa denominazione impiegata, che potrebbe risultare nel concreto adottata al di fuori degli effettivi processi programmatori, cui le riforme intervenute dedicano particolare attenzione (cfr. par. 8). Appare dunque necessario non appiattire le potenzialità innovative del nuovo disegno di bilancio per missioni e programmi in una irrealistica revisione globale delle strutture ovvero in una, contrapposta, "cristallizzazione" delle stesse.

Particolare rilievo ai fini di una compiuta attuazione della norma rivestono i programmi che interessano più centri di responsabilità all'interno dei ministeri, ove non ricompresi in una unica responsabilità dipartimentale⁵³. In ogni caso un ruolo di primo piano è affidato ai percorsi programmatori, che risultano più fortemente ancorati alla nuova impostazione del bilancio dello Stato e improntati ad un costante processo di revisione dei profili funzionali ed organizzativi, come ampiamente evidenziato nel successivo paragrafo.

L'esigenza di garantire una visione unitaria delle risorse relative ad ogni singolo programma va dunque accompagnata dallo sviluppo di tali modelli, necessari per garantire adeguate forme di gestione: essi, se correttamente impostati e realizzati, possono consentire di affrontare 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.

⁵² L'art. 21, rubricato *Bilancio di previsione*, prevede (comma 2) che la realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa; la norma dispone che i programmi sono univocamente raccordati alla nomenclatura COFOG (*Classification of the functions of government*) di secondo livello. Va considerato che l'art. 40 - relativo alla delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio dello Stato - prevede tra i principi e criteri direttivi, alla lett. b), la revisione del numero e della struttura dei programmi, che devono essere omogenei con riferimento ai risultati da perseguire in termini di prodotti e servizi finali, in modo da assicurare: 1) l'univoca corrispondenza tra il programma, le relative risorse e strutture assegnate, e ciascun Ministero, in relazione ai compiti e alle funzioni istituzionali proprie di ciascuna amministrazione, evitando ove possibile la condivisione di programmi tra più Ministeri; 2) l'affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico centro di responsabilità amministrativa; 3) il raccordo dei programmi alla classificazione COFOG di secondo livello.

⁵³ Specifiche iniziative a ciò intese si rinvengono 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". In tali ipotesi può approfondirsi l'eventuale necessità di nuove figure, - da inquadrarsi necessariamente nella logica della distinzione dei compiti riservati al vertice politico da quelli affidati alla dirigenza amministrativa - come quella del "Coordinatore di programma" o del "Responsabile di programma" prospettata, sulla scia dell'esperienza francese conseguente alla *Loi Organique relative aux Lois de Finance* - LOLF (legge n. 692 del 2001), nella circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

In questa prospettiva va inoltre considerato il rilievo - anche per la entità delle risorse coinvolte - dei c.d. “*Programmi finanziari*” ricondotti al Ministero dell’economia e finanze, i quali non sono riconducibili direttamente alla gestione svolta dai centri di responsabilità amministrativa di riferimento, “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 destinate⁵⁴.

I profili organizzativi assumono ancor maggiore rilievo nella prospettiva del passaggio, previsto entro tre anni, dalla attuale contabilizzazione delle entrate e delle spese in termini sia di competenza giuridica che di cassa, al bilancio di sola cassa (articolo 42). Tale passaggio riveste infatti rilievo precipuo sul terreno delle responsabilità organizzative e della concreta utilizzazione della programmazione, che assume particolare importanza, atteso che il dirigente responsabile avrà l’obbligo di predisporre un apposito piano finanziario che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni, sulla cui base dovrà ordinare e pagare le spese⁵⁵.

8. Strumenti di programmazione e controllo interno

La centralità degli strumenti di programmazione e controllo interno risulta accresciuta dalla riforma della contabilità e della finanza pubblica, che vi dedica particolare attenzione, sviluppandone le potenzialità con riguardo alla predisposizione ed alla gestione del bilancio dello Stato. Si prevede espressamente (art. 23) che il Ministro dell’economia e delle finanze valuta la congruità e la coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun Ministero e le risorse richieste per la loro realizzazione, tenendo anche conto dello stato di attuazione dei programmi in corso e dei risultati conseguiti negli anni precedenti in termini di efficacia e di efficienza della spesa. A tal fine si esplicita il rilievo di alcuni importanti strumenti di programmazione e valutazione della spesa, a partire dalla c.d. “nota integrativa” (sostitutiva della “nota preliminare”) che accompagna sia ciascuno stato di previsione, che il rendiconto. Nella nota integrativa “previsionale” si esplicitano obiettivi ed indicatori, evidenziando il quadro di riferimento in cui l’amministrazione opera, illustrando le priorità politiche ed esponendo le

⁵⁴ Cfr. Nota introduttiva alla lettura del Bilancio dello Stato per missioni e programmi e glossario dei termini maggiormente ricorrenti nei documenti di finanza pubblica (R.G.S., ottobre 2007).

⁵⁵ Queste saranno esposte, a fini conoscitivi in termini di competenza giuridica, in un prospetto che si affiancherà al bilancio di cassa. Inoltre, è prevista la rilevazione dei dati relativi alle posizioni debitorie e creditorie dello Stato, nonché la presenza di un sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile ed amministrativa dell’obbligazione assunta dal dirigente responsabile. La problematicità di tale passaggio è stata segnalata anche nelle audizioni parlamentari svoltesi nel corso dell’iter di riforma. La norma prevede una preventiva fase di sperimentazione della durata di due esercizi finanziari da condurre con alcune amministrazioni al fine di valutare più efficaci modalità applicative, nonché consentire lo smaltimento dei residui passivi esistenti: lo stato di attuazione e le risultanze di tale sperimentazione saranno oggetto di un rapporto trasmesso dal Ministro dell’economia e delle finanze alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti.

attività e gli obiettivi riferiti a ciascun programma di spesa, in coerenza con il programma generale dell'azione di Governo; la nota che accompagna il rendiconto, anch'essa articolata per missioni e programmi, contiene il rapporto sui risultati, esponendo l'analisi e la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi indicati nella nota integrativa "previsionale", motivando gli eventuali scostamenti rispetto a quanto programmato.

Sul piano operativo va positivamente considerata la presentazione delle note preliminari in allegato al consuntivo 2009.

Particolare rilievo hanno gli strumenti di analisi e valutazione della spesa (articolo 39) che mirano a consentire la valutazione di efficacia dei programmi di spesa, al fine di identificarne le aree di criticità e, su questa base, segnalare le misure necessarie o utili ad accrescere l'efficienza allocativa delle risorse disponibili: essi sono finalizzati alla verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni rispetto agli obiettivi stabiliti dalla *Decisione di finanza pubblica*, nonché al monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza della gestione. La legge precisa che tale attività va realizzata in collaborazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le amministrazioni centrali dello Stato, nell'ambito di appositi "nuclei di analisi e valutazione della spesa", ai quali partecipa anche un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica. Il Dipartimento della Funzione pubblica è sentito anche con riguardo al Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato (articolo 41), elaborato con cadenza triennale dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Va dunque approfondito, anche in termini operativi, il raccordo con quanto definito dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che, come sopra anticipato, apporta un significativo cambiamento nell'ambito del sistema dei controlli interni nelle Amministrazioni pubbliche, innovando sensibilmente sull'assetto disegnato dal d.lgs. decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, sia dal punto di vista delle procedure di valutazione del personale (non solo dirigente) che da quello organizzativo, con la sostituzione degli organi di controllo interno previsti all'art.1, comma 6, di tale provvedimento, da parte dei nuovi "organismi indipendenti di valutazione" (OIV). Il decreto fa salvi gli altri sistemi di controllo interno già previsti dal d.lgs. n. 286 (pianificazione strategica, controllo di gestione e controllo della regolarità amministrativa e contabile), ponendo, peraltro, esigenze di raccordo sistematico ed operativo. Su questi aspetti, conseguenti alla abrogazione di alcune disposizioni del d.lgs. n. 286, emergono, infatti, problematiche connesse per un verso alla transizione al nuovo sistema, per altro verso ad un necessario raccordo con quanto previsto dalla riformata legge di contabilità e finanza pubblica.

In base al d.lgs. n. 150, ciascuna Amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la *performance* con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità

organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, in coerenza al ciclo di programmazione delle *performance*, che si apre con la definizione degli obiettivi, programmati su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione (che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative). La norma precisa che gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468 (oggi abrogata e sostituita dalla legge n. 196 di riforma della contabilità e della finanza pubblica, di cui si sono richiamati i profili salienti sul versante qui considerato); il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa (art. 5)⁵⁶.

Gli organi preposti al sistema di misurazione e valutazione della *performance* sono - insieme agli Organi di indirizzo politico-amministrativo ed alla dirigenza - la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (art. 13) e gli Organismi indipendenti di valutazione della *performance* (art. 14), cui compete la misurazione e valutazione della *performance* di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, nonché la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice. In estrema sintesi, il nuovo sistema evidenzia un quadro organizzativo-funzionale in cui la Commissione svolge un ruolo di guida al sistema nel suo complesso; gli OIV, istituiti in sostituzione dei SECIN, operano secondo logiche unitarie di riferimento indicate dalla Commissione; si conferma per l'Organo di indirizzo politico-amministrativo la funzione di emanare le direttive generali sugli indirizzi strategici e verificare la conformità degli obiettivi conseguiti agli indirizzi dati; per la dirigenza, la riforma intende potenziare un ruolo più attivo nel sistema, con un maggiore complessivo coinvolgimento. La norma prevede che ci si avvalga delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione.

Senza poter effettuare in questa sede una valutazione, rimessa ad un bilancio complessivo possibile a seguito della definizione di una fase di transizione⁵⁷, attualmente in corso, si possono

⁵⁶ Va peraltro segnalato, che l'operatività del sistema premiale, come esito delle nuove procedure di valutazione è da considerarsi anche alla luce del DL 78/2010 in corso di esame parlamentare. Cfr. *amplius* quanto esposto nel capitolo X di questa relazione.

⁵⁷ Nella indagine su "Il funzionamento dei servizi di controllo interno istituiti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri nel biennio 2008-2009", approvata con la recente delibera della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 11/2010/G del 28 maggio 2010 è stato rilevato il funzionamento dei Servizi di controllo interno che hanno operato nel periodo 2008-2009 nell'ambito degli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri e presso la Presidenza del Consiglio, verificando il grado di attuazione del d.lgs. n. 286 del 1999, a distanza di dieci anni dalla sua entrata in vigore. In particolare, sono state esaminate, anche nella prospettiva del passaggio al nuovo sistema definito dal d.lgs. n. 150, le misure organizzative, le modalità operative e le principali attività svolte nel biennio 2008-2009 da ciascun Servizio di controllo strategico, ponendo l'accento sulle iniziative finalizzate alla *governance* della finanza pubblica nel suo complesso ed al contenimento della lievitazione della spesa, secondo gli obiettivi posti dalle ultime leggi finanziarie.