

situazioni effettivamente percepibili, ovvero di “segnali” che consentono ipotesi possibili di riassetto e rimodulazione della organizzazione amministrativa.

2.1. *Interventi generali*

2.1.1 La prima considerazione (riforma amministrativa e razionalizzazione della struttura di bilancio) attiene a materia che ha visto, per tutto il '95 e fino al corrente mese di giugno 1996, un serrato impegno della Corte, che si ricollega comunque ad una linea di lavoro iniziata nel gennaio 1989 (epoca del primo referto specifico della Corte a richiesta del Senato).

E' ormai maturato comunque un punto di non ritorno: quello cioè della affermazione netta che le innovazioni da introdurre, nella struttura decisionale e gestionale del bilancio, sono decisamente intrecciate alle trasformazioni che investono l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni; è infatti ormai pacificamente condiviso l'assunto di un nuovo bilancio e di un nuovo rendiconto destinati a incidere in termini di buon andamento della gestione, in quanto capaci di connettersi a un processo parallelo di innovazioni organizzative e procedurali guidato da una stessa logica funzionale.

Il processo di razionalizzazione e innovazione che investe la struttura del bilancio, l'organizzazione e la gestione amministrativa, i controlli interni ed esterni sui risultati, è da inquadrare in una visione unitaria: si viene così a delineare un percorso di riforma amministrativa che postula sforzi rilevantissimi in termini di maturazione della dirigenza amministrativa, di formazione professionale, di ampliamento e innovazione dei sistemi informativi, di tecniche di amministrazione.

Il periodo intercorso dalla ultima relazione generale della Corte (giugno 1995) rende possibile confermare, con elementi probanti, la tesi della connessione tra struttura del bilancio “nuova” e riorganizzazione amministrativa. Numerose iniziative hanno dimostrato che il profilo innovativo di maggior rilievo è da individuare nella adozione, come base delle misurazioni e valutazioni dei risultati della gestione, di uno schema di rendiconto “sperimentale” fondato sulla classificazione per funzioni-obiettivo (a due o tre livelli di disaggregazione) incrociata con la classificazione economica; appare, così, indispensabile verificare tabelle e schemi previsionali di ciascun Ministero sulla base di un contraddittorio/confronto con le amministrazioni.

Emerge in tal modo, la significatività di una valutazione dell'azione amministrativa e di spesa fondata oltre che sulla analisi tradizionale contabile (sulla base delle metodologie già applicate nelle ultime relazioni) anche sulla esposizione dei risultati per funzioni obiettivo, con imputazione alle stesse delle spese di personale e delle altre spese generali di funzionamento, ripartite sulla base di stime.

L'esame dei risultati della gestione, secondo lo schema sperimentale per funzioni-obiettivo, rende poi possibile l'avvio della costruzione di un sistema informativo recante dati statistico-economici e statistiche sui “prodotti” delle pubbliche amministrazioni: da qui il successivo passo verso la costruzione di indicatori dei costi, dei rendimenti e della efficacia della gestione (decisivo per una nuova organizzazione).

L'intreccio tra nuova struttura del bilancio e riforma amministrativa consente di individuare una linea comune rapportando le risultanze della gestione esposte per funzioni-obiettivo alla individuazione dei centri di responsabilità e dei centri di costo. E così il tema stesso della “riforma amministrativa”, di per sé evanescente, prende corpo e può collegarsi, concretamente, sia all'attuazione delle innovazioni già legislativamente fissate, sia al “nuovo” contenuto in atti regolamentari, ovvero derivante dalla contrattazione collettiva per il personale (sede non indifferente per iniettare nelle pubbliche amministrazioni una linfa nuova di economicità ed efficienza, anche se il “punto di attacco” risorse umane si è già rivelato, in passato, perdente per il mancato collegamento a pur minime revisioni dei modelli organizzativi e procedurali).

In questo ambito una speciale e non routinaria attenzione va spesa sul ruolo dei dirigenti e sulla formazione: questi temi sono - invero - essenziali nella prospettiva di qualunque riforma dell'amministrazione.

Altro punto di “attacco” potrebbe essere rinvenuto - inoltre - nelle risultanze dei controlli interni, dai quali devono scaturire rapporti ed analisi significative; va pertanto severamente censurata l'inerzia delle amministrazioni nel garantire la istituzione, la operatività e il conseguimento di valutazioni da parte dei controlli interni.

Una ulteriore notazione di specifico rilievo organizzativo va ancora svolta in ordine al binomio “struttura nuova di bilancio - riforma della amministrazione”.

Per isolare le funzioni-obiettivo è stato adottato un metodo basato sulla identificazione delle principali “missioni” proprie delle singole amministrazioni, (“funzioni-obiettivo specifiche”) separandole dai compiti di diretta collaborazione con l'organo di direzione politica (funzione-obiettivo “indirizzo politico-amministrativo”) e da quelli di supporto all'intera amministrazione (funzione-obiettivo “servizi generali”: queste ultime “funzioni-obiettivo generiche”).

In conclusione, sul tema, la linea di fondo esalta, ancora una volta, la centralità del riassetto organizzativo: ed infatti in un compiuto sistema di contabilità analitica non può prescindere da una rilevazione delle spese delle amministrazioni non solamente riferita ai centri di imputazione delle responsabilità gestionali, ma anche (a volte soprattutto) alle singole linee di attività che vengono poste in essere nelle amministrazioni.

In ogni caso il tema che precede si estende a problematiche di fondo, già affrontate nella presente relazione al Parlamento (capitolo I, "Assetti, andamenti e tendenze della finanza pubblica"), quali quelle scaturenti dal riconoscimento della sempre minore rappresentatività del bilancio dello Stato (accentuata dai recenti interventi di stampo federalistico e dal decentramento di importanti settori di spesa, soprattutto in materia sanitaria) e, dall'altro, dal continuo mutamento delle definizioni e dei confini dei più ampi aggregati, essenzialmente a seguito delle trasformazioni negli assetti giuridico-contabili di numerosi enti ed aziende facenti capo al settore pubblico.

2.1.2 La seconda considerazione si riconnette alla attuazione della regionalizzazione, sia in relazione alle previsioni del provvedimento collegato 1996 (legge n. 549/1995) sia al contesto, amplissimo, del dibattito politico-istituzionale sul federalismo, anche nella più impegnativa accezione di riforma federale dello Stato sulla base del principio di sussidiarietà. Le affermazioni del Presidente del Consiglio dei ministri - rese in sede di replica al Senato della Repubblica (seduta del 24 maggio 1996) - depongono - inequivocabilmente - nel senso di realizzare uno stretto collegamento tra federalismo e riforma della pubblica amministrazione "la quale deve essere riorganizzata e svecchiata per migliorarne il rendimento e per renderla coerente con il decentramento delle funzioni".

Va comunque ricordato che il "collegato" alla finanziaria, alla fine del 1995, ha puntualmente enunciato importanti disposizioni di principio per il riordino organizzativo di amministrazioni statali, nonché per il trasferimento o la delega alle regioni di numerose funzioni amministrative (con conseguenti modifiche nell'assetto degli uffici statali), rimettendo a decreti delegati gli ulteriori svolgimenti legislativi; nessuno di tali decreti è stato però, ad oggi, approvato dal Governo né appare molto significativa la proroga (al 30 novembre 1996) dei termini per l'esercizio delle deleghe conferite al Governo dalla legge in questione (549/1995), richiesta dallo stesso Governo con il d.d.l. n. 465 (A.S.) del 20 maggio 1996. D'altro canto le più volte ricordate dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri propendono per il sostanziale superamento delle deleghe esistenti a favore della richiesta di più ampie deleghe (comunque da concretizzare in tempi definiti).

L'urgenza è connessa alla constatazione che il rilievo cruciale della pubblica amministrazione nel sistema istituzionale non è ancora percepito a livello politico: la questione amministrativa deve perciò uscire da un inspiegabile cono d'ombra non essendo più premiali, per l'avvenire, i soli problemi di parte "alta" (sono invero - da tempo - sovraesposti i temi delle innovazioni costituzionali, del sistema elettorale, della fase legislativa).

Tornando, ancora, alle misure contenute nel collegato alla finanziaria 1996 appaiono decisamente insufficienti i semplici trasferimenti organici di funzioni, le deleghe tra Stato e Regioni, i meri poteri sostitutivi, al di fuori - perciò - di un sostanziale aggiornamento di formule risalenti agli anni settanta: la conseguenza è che viene relegata in ambito marginale una regionalizzazione che afferma - ma non realizza - i correlati interventi sulla amministrazione centrale.

Pertanto alcuni principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 2, comma 47, della legge 28 dicembre 1995 n. 549 appaiono validi; la Corte intende perciò qui richiamarli, sottolineandone l'importanza per le future, ed immediate, scelte del decisore politico.

Innanzitutto va ribadita la essenzialità della scelta di attribuire alle amministrazioni centrali prevalenti compiti di sviluppo e di programmazione nazionale, di indirizzo e di coordinamento e alle amministrazioni periferiche compiti di ulteriore programmazione e di sviluppo, nonché compiti di utilizzazione, di coordinamento e di gestione di mezzi e strutture, con l'attribuzione ai dirigenti della responsabilità per budget di spesa; tutto ciò apportando le necessarie modificazioni alla normativa di bilancio, con connesso avvio del controllo di gestione per la verifica dei risultati.

Un forte impulso viene, altresì, previsto per gli accordi di programma tra Stato e regioni, anche al fine dell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa regionale, sulla base di criteri e principi da individuarsi nelle singole materie, qualora esistano esigenze di carattere unitario.

Sono da sostenere e valorizzare, altresì, le attribuzioni della conferenza di cui all'articolo 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400 ("Conferenza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome"), con compiti di monitoraggio dell'attività regionale trasferita e delegata, di promozione di intese e di adozione di atti utili o necessari per dettare discipline congiunte in materia di comune competenza tra Stato e regioni, ovvero per determinare i

livelli minimi di servizi, consentendo la partecipazione alla Conferenza stessa dei ministri finanziari, e provvedendo al riordino e soppressione degli organismi a composizione mista ancora esistenti.

Infine nel novero dei principi e criteri direttivi è sicuramente auspicabile una effettiva valorizzazione dello strumento della mobilità anche volontaria e l'aumento, cospicuo, della flessibilità dei poteri di organizzazione degli uffici¹.

2.1.3 La terza considerazione di ordine generale, attiene all'attuazione del decreto legislativo n. 29/1993, che presenta - finora - estese aree assolutamente scoperte e prive, del tutto, di riscontri operativi.

La più vistosa inattuazione attiene alle norme che richiedono ai ministri -al precipuo scopo di demarcare l'attività politica di indirizzo dall'attività amministrativa di gestione - di impartire ai dirigenti l'"indirizzo politico-amministrativo", mediante la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare, l'indirizzo delle priorità e l'adozione delle conseguenti " direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione" (art. 14, comma 1); peraltro sono pochissime le amministrazioni statali in cui i ministri hanno emanato, a tutt'oggi, le necessarie direttive. La conseguenza è decisamente grave: la mancata determinazione dei programmi, degli obiettivi e delle priorità e l'assenza delle conseguenti direttive generali per lo svolgimento dell'azione amministrativa preclude, sul piano effettuale, l'attività di gestione dei dirigenti facendo emergere una responsabilità - anzitutto politica - dei ministri.

In proposito sussiste una pronuncia della Corte (deliberazione n. 104/95 della Sezione del controllo, assunta nell'adunanza del 5 luglio 1995) da segnalare per gli assunti generali che contiene, i quali appaiono di speciale rilievo in questo capitolo sugli assetti organizzativi della pubblica amministrazione.

La Corte ha infatti sottolineato che il sistema, delineato dal decreto legislativo n. 29/1993, non può che basarsi su di un necessario raccordo funzionale fra i poteri dell'autorità politica e quelli dei dirigenti; la gestione amministrativa, d'altra parte, non può prescindere, né si può svolgere, al di fuori della responsabilità politica del Governo.

Basta solo ricordare, al riguardo, che - ai sensi dell'art. 95 Cost - i ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri e che, a norma dell'art. 89 Cost., gli atti del Presidente della Repubblica non sono validi se non sono controfirmati dai ministri proponenti che ne assumono la responsabilità.

La Sezione del controllo della Corte ha sottolineato, poi, che va nel contempo evitato che i poteri dell'autorità politica siano così penetranti da sovrapporsi all'esercizio imparziale dei poteri di gestione amministrativa e tecnica da parte dei funzionari, sia pure nell'ambito degli obiettivi, dei programmi e delle priorità individuati in sede politica: ai funzionari professionali è affidato, infatti, il concreto "buon andamento" dell'amministrazione e, a tal fine, nell'ordinamento degli uffici, devono essere determinate "le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari" (art. 97 Cost.).

L'esigenza di raccordo fra le attribuzioni dei ministri e dei dirigenti, caratterizzate da una continua e reciproca necessità di interazione, pone certamente delicati problemi di equilibrio e di interpretazione, tenuto conto sia del fatto che ci si trova di fronte a poteri e responsabilità che hanno radice e garanzia in precisi riferimenti costituzionali, sia della circostanza che, mentre nell'ordinamento positivo l'individuazione degli atti di competenza dei dirigenti è sufficientemente puntuale (articoli 16 e 17 del decreto legislativo n. 29/93), le attribuzioni dei ministri riguardano genericamente l'indirizzo politico-amministrativo, che può essere attuato in forme e contenuti tipizzati ovvero nei modi più vari, non sempre espressamente previsti e regolati dal legislatore. Occorre tuttavia - e la Corte lo ha ribadito nella sua deliberazione - che la funzione politica si mantenga nell'ambito di un rapporto di alta direzione e di indirizzo nei confronti delle competenze di gestione dei dirigenti e non travalichi in un rapporto (sia pure non esplicito) di gerarchia.

Altro aspetto sostanzialmente inattuato del decreto legislativo n.29/1993 attiene alle assegnazioni di un "budget" - e della connessa responsabilità di gestione - ai dirigenti generali, per la realizzazione dei programmi loro affidati. Il che postula una articolazione dei bilanci sulla base di "centri di costo" con la identificazione di specifiche funzioni, programmi di azione e responsabilità di gestione, a sostegno delle analisi dei costi sopportati e dei risultati conseguiti anche al fine di valutare, nei termini ormai generalmente accolti di efficienza, efficacia ed economicità, l'azione amministrativa e la correlata gestione della spesa (ma - al riguardo - basta richiamare il tema, già trattato, dell'intreccio tra struttura del bilancio e riforme).

In proposito il recente periodo offre, però, iniziative non secondarie.

¹ Per più estese considerazioni sulle mobilità si rinvia al capitolo "Personale" di questa relazione.

La Ragioneria generale dello Stato con un suo documento dal titolo, emblematico in questa sede, “ Bilancio sperimentale di previsione dello Stato per centri di responsabilità in attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni” (reso noto con circolare 29 dicembre 1995 n.78, pubblicata nel supplemento straordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 18 del 23 gennaio 1996), ha dato contezza del nesso che deve esistere tra struttura dei bilanci e nuovi compiti attribuiti alla dirigenza.

In special modo la Ragioneria generale dello Stato ha sollecitato tutte le amministrazioni a :

- individuare i centri di responsabilità di livello dirigenziale generale o equiparati cui riferire il sistema di risorse poste a disposizione;

- determinare la quota parte di spesa, gravante sul bilancio finanziario dello Stato, riferibile all'attività di ciascun centro di responsabilità;

- reperire gli elementi economici, anche risultanti dal bilancio finanziario dello Stato che, comunque, concorrono a determinare il costo complessivo di ciascuna struttura amministrativa individuata.

La risposta dei diversi dicasteri non è mancata, anche se non è stato possibile reperire gli “elementi economici”, come definiti nella circolare del Ministero del tesoro².

Due ultime notazioni, relative al decreto legislativo n. 29/93, attengono a profili specifici dell'attività della Corte; la prima attiene ad una vasta ed articolata “indagine intersettoriale”, la seconda riguarda la relazione sul costo del lavoro pubblico (art. 65 del decreto legislativo n. 29/93).

La indagine intersettoriale (di cui alla deliberazione della Sezione del Controllo n. 122/94, cui hanno fatto seguito atti confermativi per il 1995 ed il 1996) è ancora in fase di elaborazione del materiale istruttorio acquisito, con emersione di un momento avanzato -soprattutto - nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Appare comunque utile, nella presente sede referente sulla situazione generale della organizzazione amministrativa, porre in luce taluni profili della indagine in questione attraverso l'elencazione delle più significative informazioni e dei più rilevanti documenti oggetto di acquisizione da parte degli uffici di controllo:

- 1) atti di organizzazione, comunque denominati (regolamenti, circolari, direttive), emanati ai sensi dell'art. 2 del decreto n. 29/93;

- 2) atti afferenti alla definizione degli obiettivi e dei programmi e alla verifica della rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite, adottati a partire dalla entrata in vigore del decreto n.29/93;

- 3) provvedimenti con i quali è stata disposta l'articolazione degli uffici per funzioni omogenee, distinguendo tra funzioni finali e funzioni strumentali o di supporto; provvedimenti di individuazione degli uffici e di determinazione delle piante organiche, in sede di prima applicazione del decreto n. 29/93; provvedimenti ricognitivi delle vacanze di organico;

- 4) atti e provvedimenti di qualsiasi natura con i quali sono state adottate misure organizzative idonee a consentire la rilevazione dell'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa (art. 18, c. 1);

- 5) iniziative adottate in materia di mobilità esterna ed interna del personale e la messa in disponibilità di cui all'art. 34 del decreto n. 29/93;

- 6) convenzioni per consulenze esterne eventualmente poste in essere per la verifica dei risultati dell'azione amministrativa;

- 7) atti relativi alla istituzione e alla disciplina dei servizi di controllo interno e dei nuclei di valutazione ex art. 20 del decreto n.29/93 e le relazioni predisposte dai suddetti servizi a partire dalla entrata in vigore del decreto 29/93.

La notazione sul costo del lavoro pubblico si radica sulla relazione deliberata dalle Sezioni riunite in sede referente nelle adunanze del 27 novembre e 20 dicembre 1995 (in ordine all'anno 1993); essa consiste, in sostanza, nella constatazione che il controllo con esito di referto esige (nel quadro della disciplina generale del

² In materia di circolari del ministero del tesoro in materia di bilancio (assestamento 1994 e previsioni 1995) va segnalata la deliberazione della Sezione del controllo n. 70/96 (assunta nell'adunanza del 14 marzo 1995).

Detta deliberazione specifica che “benchè gli interventi della Ragioneria generale dello Stato con le circolari in esame abbiano “stricto sensu” carattere amministrativo e i criteri ed i limiti in esse stabiliti per la formulazione delle proposte da parte delle singole amministrazioni possano configurarsi quali direttive, tuttavia le circolari stesse non possono ritenersi assoggettabili al controllo di legittimità della Corte dei conti, neppure in via incidentale, in sede di controllo sulla gestione. Esse, infatti, sostanziandosi come momento istruttorio per la formazione dei disegni di legge di bilancio e di assestamento, sono da considerarsi come supporti della funzione legislativa, e quindi non sono atti gestionali solo in relazione ai quali può ipotizzarsi l'esercizio del controllo attribuito alla Corte dei conti dalla legge n. 20 del 1994”.

controllo sulla gestione dettata dalla legge n.20/1994 e di quella specifica contenuta nel d. lgs. n.29/1993) l'adozione di un metodo di contraddittorio/collaborazione con l'amministrazione, a partire da compiti di coordinamento e di razionalizzazione concernenti la rilevazione dei dati affidata alla Ragioneria generale dello Stato.

Scopo della relazione della Corte - in questo settore - è quello di offrire al Parlamento elementi conoscitivi, valutativi e propositivi, anche al fine del miglioramento dell'efficienza e della produttività del personale pubblico; peraltro la mancanza di dati affidabili rende difficile l'individuazione dei fattori patologici, nonché la comprensione delle cause e l'elaborazione delle proposte correttive.

Va pertanto intensificato, sempre più, il confronto dialettico con l'amministrazione per migliorare la qualità dei dati (nell'ottica del raggiungimento di standard apprezzabili, sottesa all'impianto dell'intero decreto legislativo n.29).

2.2. Rassegna delle esperienze amministrative emerse nel 1995-1996.

2.2.1 Da tempo la Corte si è soffermata sulla necessità del raccordo e del coordinamento ministeriale ai fini del governo dell'economia e del risanamento del sistema di finanza pubblica.

In atto ben depono l'unificazione della responsabilità politica dei dicasteri del Tesoro e del Bilancio e della Programmazione Economica. In ogni caso va poi riaffermata, anche a metà dell'anno 1996, l'imprescindibile esigenza di realizzare il massimo grado di convergenza delle diversificate competenze ministeriali superando passate, ed annose, divaricazioni di responsabilità; ciò soprattutto in vista della persistente esigenza di uno impegno complessivo a fini del già ricordato risanamento del sistema.

Anche qui sembra comunque utile menzionare, testualmente, il recente impegno del Governo, il quale ha dichiarato che "dovrà perseguire la realizzazione di tutti i risparmi possibili in termini di riduzione degli sprechi e di privilegi che ancora sussistono nei meandri della spesa pubblica".

L'accorpamento nella guida politica dei ministeri del Tesoro e del Bilancio dovrebbe rendere più agevoli i provvedimenti da assumere nel breve periodo e che dovrebbero accompagnarsi alle anticipazioni di decisioni che il documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1997-1999 indicherà come necessarie per portare il bilancio pubblico all'auspicato, definitivo, risanamento.

2.2.2 Si è ancora registrata, nel corso dell'intero anno 1995, una persistente dilatazione dell'apparato della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei suoi compiti gestionali e di amministrazione attiva: questa dilatazione ad avviso della Corte si fonda su una non coerente interpretazione delle disposizioni costituzionali e di quelle contenute nella legge 23 agosto 1988 n. 400; ed invero i compiti della Presidenza, ivi compresi quelli affidati a ministri senza portafoglio ed ai sottosegretari di Stato, dovrebbero sempre ricondursi all'art. 95 della Costituzione.

Ciò non appare agevolmente riscontrabile - peraltro - per i compiti inerenti ad aree funzionali settoriali (ad es. affari sociali, servizi tecnici nazionali, protezione civile, turismo e spettacolo, aree urbane, una parte dei servizi concernenti l'editoria e l'informazione); per tutte queste occorrerebbe - perciò - riflettere circa la proficuità di una loro collocazione presso la Presidenza.

La relativa valutazione è indubbiamente difficile: risulta infatti dal quadro composito una distribuzione di competenze casuale se posta in relazione all'insieme delle amministrazioni ministeriali, con un conseguente affastellamento di compiti presso la Presidenza che potrebbe compromettere l'adeguato assolvimento delle funzioni di supporto ad attribuzioni costituzionalmente previste.

Premesso quanto precede, la composizione della attuale compagine governativa consente, al momento, di porre in luce una inversione di tendenza del fenomeno denunciato; ed infatti - almeno a livello di titolarità politica - la protezione civile, le aree urbane, il turismo e lo spettacolo sono passate negli ambiti, rispettivamente, del ministero dell'interno, dei lavori pubblici, dell'industria, commercio e artigianato e dei beni culturali ed ambientali.

2.2.3 La coerenza del quadro organizzativo della pubblica amministrazione continua ad essere incisa, non positivamente, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 491 che ha istituito il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

Osserva la Corte, in proposito, che si è delineata e poi consolidata, in contrasto con l'esito del Referendum abrogativo, una tendenza che conferma una struttura ministeriale sostanzialmente immodificata nei compiti e nelle dotazioni di personale, con funzioni di amministrazione attiva estranee a quel corretto disegno

istituzionale che assegna, per contro, al nuovo ministero un ruolo diverso di raccordo tra l'Unione Europea e Regioni.

Analoghi profili sono ravvisabili altresì, pur non esistendo più una struttura ministeriale, per i settori del turismo e dello spettacolo.

2.2.4. Una riforma introdotta direttamente, dalla legge 537/1993, si riconnette al Ministero dei trasporti e della navigazione istituito, appunto, proprio in forza della 537 (art. 1, commi 9 e ss.) che ha disciplinato l'accorpamento tra il Ministero dei trasporti e quello della Marina mercantile.

Il ruolo del nuovo Dicastero assume un suo peculiare rilievo dovendo perseguire l'obiettivo di uno sviluppo integrato dei servizi nel settore dei trasporti, promuovendo l'intermodalità nel quadro di un processo di razionalizzazione dell'organizzazione finalizzata ad assicurare la corretta gestione delle risorse pubbliche.

Al riguardo la Corte ha ritenuto di dover compiere un esercizio di quantificazione, ponendo a raffronto i dati dell'esercizio 1993 (prima della unificazione) con i dati del 1995 (dopo la riforma della legge 537). Le risultanze sono abbastanza significative e sono illustrate dal linguaggio dei numeri; in proposito si fa riferimento alle tabelle - poste in fondo al presente capitolo - che rendono possibili "ex se" commenti e considerazioni.

Le risultanze dell'indagine compiuta dalla Corte possono comunque - così - riassumersi:

a) dalla lettura dei dati riclassificati per funzioni di secondo livello, risulta evidente che gli investimenti in grandi opere, infrastrutture, strutture ed impianti rappresentano oltre la metà (50,9%) delle spese di competenza del Ministero dei trasporti e della navigazione nel 1995;

b) la maggior parte della spesa per detti investimenti è dedicata al trasporto locale su rotaia ed è pari a circa il 38%. Il finanziamento sotto forma di contributi e sovvenzioni per la costruzione di mezzi di trasporto, soprattutto navali, costituisce il 22,9% del totale della spesa;

c) per l'attività amministrativa del Ministero sono stati spesi nel 1995 più di 300 miliardi, pari al 4,5% del totale;

d) risulta consistente la spesa per le attività di speciali comparti (p. es.: capitanerie di porto, esercizio della navigazione aerea e marittima) pari all'11,9%: tale spesa si riferisce soprattutto al personale;

e) circa il 9,8% è stato destinato agli interventi e alle ricerche per migliorare la sicurezza del trasporto nonché per lo studio e l'applicazione di nuove normative.

Le considerazioni finali approdano a quanto segue:

- da una analisi seppure sommaria scaturisce un quadro del Ministero dei trasporti e della navigazione non evoluto e forse accentrato; di fatto l'accorpamento del Ministero dei trasporti e della Marina mercantile voluto dalla legge 537/93 non sembra aver ancora realizzato - appieno - le aspettative in esso rappresentate.

La individuazione di funzioni-obiettivo di primo e secondo livello, e la conseguente riclassificazione della spesa secondo il nuovo schema proposto dalla Corte dei conti, consentono di ipotizzare eventuali possibili cambiamenti: potrebbe, ad esempio, essere utile trasferire ad altre amministrazioni centrali e territoriali alcune funzioni quali, per esempio, gli interventi nella rete locale dei trasporti su rotaia, l'attività cantieristica, la vigilanza ed il controllo sul mare effettuato dalle capitanerie di porto.

Concludendo è da dire che il Ministero dei trasporti e della navigazione, snellito nei compiti e nel personale, potrebbe essere maggiormente rivolto ad una azione di indirizzo, coordinamento, pianificazione, regolazione, e ricerca sui grandi problemi della sicurezza del trasporto; si segnala - da ultimo - che le risorse finalizzate alla programmazione sono scarsissime, limitandosi ad una spesa di meno di 6 miliardi, pari allo 0,08%.

2.2.5. Una situazione nuova, nell'assetto dei Dicasteri, era stata individuata dalla Corte nella precedente relazione; si era cioè fatto riferimento alle proposte di riforma intese all'accorpamento dell'amministrazione dei lavori pubblici con quella dell'ambiente, al fine di realizzare un'unica struttura ministeriale per la gestione e la tutela del territorio: tale soluzione - che appariva rispondente alle esigenze di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa - era stata, di fatto, già anticipata a livello di composizione della precedente compagine di Governo, affidando ad un unico Ministro la titolarità dei due dicasteri. In proposito la Corte aveva anche rilevato la necessità di un ripensamento del ruolo delle due amministrazioni e di una razionalizzazione effettiva delle strutture esistenti, in una visione di ammodernamento degli apparati, della valorizzazione delle professionalità e dello snellimento delle procedure. Peraltro si era richiamato - come utile base per la decisione - uno schema di unificazione in un unico ministero del territorio delle funzioni ripartite tra più ministeri.

La ipotesi di accorpamento poggiava, tra l'altro, su due considerazioni:

Gli effetti della riorganizzazione potrebbero essere positivamente avvertiti sul versante della difesa del suolo: ed invero la complessa architettura tecnico-istituzionale della legge n. 183/89 trarrebbe sicuro vantaggio dall'abolizione della "diarchia" lavori pubblici-ambiente che pone i due Ministri al vertice degli organi colle-

giali, a seconda che prevalgano i profili tecnico-costruttivi di regimazione dei fiumi ovvero quelli di salvaguardia ambientale e di tutela delle acque.

In secondo luogo, un'unica struttura ministeriale potrebbe svolgere un'azione più coordinata nei confronti delle Regioni, che - pur essendo titolari di attribuzioni di notevole rilevanza - non hanno finora garantito quella partecipazione indispensabile per la completa attuazione delle finalità della legge.

In ogni caso sta emergendo, ancora, l'utilità di delineare un quadro complessivo per il governo del territorio, i problemi di compatibilità ambientale, la propulsione ed il coordinamento in materia di realizzazione di grandi infrastrutture.

La proposta riformatrice appare peraltro, allo stato, accantonata senza che siano intervenute ulteriori ponderazioni; ed infatti l'attuale compagine governativa registra distinte titolarità per l'ambiente ed i lavori pubblici.

Comunque le refluenze, già ricordate, delle competenze per le aree urbane e la protezione civile in ministeri "consolidati" (lavori pubblici ed interno) depongono - tuttora - in favore di una prossima ripresa del discorso sugli obiettivi organizzativi delle amministrazioni centrali.

3. Aspetti specifici del più recente periodo: i controlli interni e la misurazione dell'azione amministrativa.

3.1. I controlli interni

3.1.1. I servizi di controllo interno sono oggetto, come subito si dirà, di molte attenzioni normative, con risultati che - a tutt'oggi - appaiono decisamente scarsi.

Occorre quindi un momento di attivazione concreta per realizzare quel processo di autocorrezione, ormai indispensabile - a pena di sopravvivenza - in ogni settore dell'amministrazione.

Va precisato che l'anno 1995 registra l'adozione di uno speciale strumento legislativo, volto a dettare norme che tutti i ministri sono tenuti ad osservare fino a quando non avranno emanato il regolamento (previsto dall'art. 20 d.lgs. n. 29/1993). Si richiamano, perciò, le norme contenute nell'art. 3 quater del d.l. 12 maggio 1995, n. 163, conv. dalla l. 11 luglio 1995 n. 273 ("misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni") che riguardano: la composizione dell'organo direttivo del servizio (un collegio di tre membri: due dirigenti generali e un magistrato amministrativo o un avvocato dello Stato o un professore universitario ordinario); la dotazione organica di ciascun servizio e quella della sua struttura di supporto, l'oggetto dei controlli (l'attività amministrativa del ministero) e i compiti del servizio; i poteri del servizio con speciale riferimento all'attività ispettiva e di accertamento ed ai poteri di accesso; l'obbligo di riferire trimestralmente, al ministro ed al dirigente generale competente, i risultati dell'attività svolta.

Considerato, da ultimo, che i servizi di controllo interno stentano - come detto - a radicarsi nelle singole amministrazioni, la Corte, nell'intento di favorire il più agevole avvio di funzionalità di tali servizi, ha consentito che propri magistrati partecipino ai collegi di controllo interno di alcuni ministeri.

Va peraltro sottolineata l'esigenza che, a regime, sussista una alterità tra livelli - pur interagenti - di controllo interno ed esterno: superata perciò la situazione di provvisorietà, al momento ravvisabile, si segnala - fin d'ora - la necessità di introdurre nella materia correzioni di natura legislativa e regolamentare.

3.1.2. Premesso quanto precede, è da precisare che il 1995 ed il primo scorcio del 1996 danno contezza della emanazione di sei regolamenti (Finanze: DM 5 giugno 1995, n. 241; Industria commercio e artigianato: DM 3 luglio 1995, n. 338; risorse agricole, alimentari e forestali: DM 15 novembre 1995, n. 576; Tesoro: DM 18 dicembre 1995, n. 590; Pubblica istruzione: DM 16 gennaio 1996, n. 68).

Per completezza del quadro vanno menzionati, altresì, il "prototipo" della Presidenza del consiglio dei ministri istituito con DPCM 10 marzo 1994, (preceduto dal DPCM 24 novembre 1993) ed i due regolamenti del 1994: ministero degli affari esteri (DM 21 settembre 1994 n. 605) e Ministero della sanità (DM 25 ottobre 1994, n. 761).

Più di recente, ed in specifica attuazione dell'art. 3 quater della già citata legge 11 luglio 1995 n. 273, il ministero dei trasporti e della navigazione (con DM 10 gennaio 1996) ha istituito il suo servizio di controllo interno, prevedendone l'articolazione in direzione, nucleo e segreteria.

Va infine fatto presente che con DM 21 dicembre 1994 del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica è stato istituito il Nucleo di valutazione del predetto dicastero; questo DM ha rispettato il procedimento per l'emanazione dei regolamenti ministeriali ma non ha assunto il "nomen" di regolamento. Due notazioni in proposito: il nucleo è istituito presso il Gabinetto mentre più correttamente dovrebbe riferire

direttamente al Ministro senza essere collocato presso un ufficio di diretta collaborazione del responsabile politico.

C'è, poi, la caratterizzazione della diversa denominazione formale: il nucleo in luogo di servizio di controllo interno, con compiti però sostanzialmente coincidenti con quelli degli altri ministeri.

3.1.3. Venendo, ora, ad alcune considerazioni di maggior dettaglio può segnalarsi il regolamento del ministero dell'Industria, del commercio e dell'artigianato.

Al riguardo deve porsi in luce che il Servizio di questo ministero:

a) verifica, anche in corso di esercizio, il grado di attuazione dei programmi, delle direttive del Ministro, degli obiettivi fissati in sede di determinazione dei budget di spesa; al Servizio sono obbligatoriamente trasmessi, a tal fine, tutti gli atti a contenuto programmatico;

b) verifica l'efficienza e l'efficacia dell'attività amministrativa, la produttività del lavoro, nonché la rispondenza dell'erogazione dei trattamenti economici accessori alla normativa di settore ed alle direttive del Ministro;

c) definisce annualmente, tenendo conto delle indicazioni del Ministro e d'intesa, ove possibile, con i responsabili degli uffici di livello dirigenziale generale, i programmi ed i parametri di riferimento del controllo;

d) collabora al controllo successivo esercitato dalla Corte dei conti sulla gestione del Ministero, ai sensi dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Una speciale segnalazione va effettuata peraltro, in questa sede referente al Parlamento, del compito di cui alla lettera d), che dà luogo a forme di collaborazione istituzionale di speciale significato.

Quanto al regolamento del ministero delle finanze si ricorda, preliminarmente, la sua denominazione formale in sigla "S. In. CO" (esplicitazione comunque del consueto servizio per il controllo interno).

Oltre l'organizzazione centrale, costituita, appunto, dal "servizio centrale", in relazione ad eventuali esigenze connesse ad un miglior funzionamento delle operazioni di controllo nei confronti dei dirigenti degli organi periferici possono essere costituiti, con decreto del Ministro delle finanze, fino ad un massimo di ventuno uffici territoriali per il controllo interno con il compito di acquisire ed elaborare gli elementi informativi necessari al Servizio centrale per effettuare il controllo sugli uffici finanziari operanti nell'ambito di ogni regione e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Per il Ministero delle finanze la Corte ritiene, da ultimo, di dover valutare positivamente la previsione espressa di possibili misure del controllo interno; ed invero il DM 5 giugno 1995 n. 241 contempla, specificamente che il Ministro, sulla base degli elementi e delle valutazioni fornite dal Servizio centrale del S.In.Co:

- verifica l'osservanza degli indirizzi impartiti, delle priorità indicate e dei provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29;

- modifica o integra gli indirizzi, le priorità o i provvedimenti stessi;

- accerta la sussistenza di eventuali responsabilità dei dirigenti generali, dei dirigenti e delle qualifiche equivalenti, anche in ordine ai doveri previsti dall'art. 20, comma 1, del citato decreto legislativo n. 29 del 1993.

3.1.4. Prima di svolgere qualche osservazione sulla operatività dei servizi di controllo interno deve rilevarsi l'urgenza di formulare chiarimenti sulla questione, cruciale ad avviso della Corte, dello "statuto di autonomia" che - a garanzia della migliore funzionalità dei controlli interni - dovrebbe essere assicurato ai controllori nei confronti dei ministri: del tutto insufficiente appare, invero, la mera dichiarazione contenuta nella legge n. 273/1995: "il servizio di controllo interno è posto alle dirette dipendenze del ministro in posizione di autonomia"; non si esplicitano infatti, in alcun modo, i reali contenuti di questa autonomia, nè sono configurabili - allo stato - indici di concreto riferimento.

3.1.5. La ricognizione delle attività finora effettivamente svolte non dà luogo ad osservazioni: mancano, in verità, elementi conoscitivi sulla effettività delle funzioni espletate.

Elementi certi, e molto ricchi, sussistono soltanto per il servizio di controllo interno della Presidenza del Consiglio dei ministri, sul quale la Corte si è già peraltro ampiamente soffermata in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato 1994.

In una prima fase (i cosiddetti "primi interventi") il Servizio per il controllo interno della Presidenza si è impegnato, fortemente, pur la conoscenza sistematica e generale dell'apparato organizzativo, delle sue interdipendenze e della definizione degli obiettivi da raggiungere.

Dopo la fase della "mappatura" e dell'aggiornamento dei dati, il servizio si è dedicato alla sua missione tipica e cioè quella di individuare, pur se in maniera graduata, un modello per l'applicazione del controllo di

gestione, esemplificando la strumentazione che consente alle unità organizzative le decisioni migliori nei termini di economicità ed efficienza.

I "reports" fin qui resi dal servizio di controllo della Presidenza si rivelano utili: la Corte ritiene di poterli segnalare anche come prototipi di una attività che deve prendere corpo in tutte le amministrazioni.

Si è anche provveduto a "rileggere" il bilancio della Presidenza, muovendo dalla constatazione della assenza di una contabilità economica su cui fondare la funzione di controllo; pertanto pur non potendo seguire i fatti gestionali nel quadro di una contabilità economica, è stato considerato il bilancio finanziario della Presidenza in una visione che necessita - in prosieguo - di approfondimenti settoriali, ma che abbraccia l'intero sistema di uffici e dipartimenti.

3.2. *La misurazione dell'azione amministrativa:*

Già in sede di precedente relazione la Corte aveva riaffermato l'esigenza di un approfondimento rigoroso sul tema della misurazione dell'azione amministrativa, menzionando le cospicue iniziative intraprese da un organo di rilevanza costituzionale, il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).

Il CNEL, infatti, fin dal mese di maggio 1994, ha avviato l'attività di un gruppo di lavoro inter-istituzionale sui problemi della misurazione e valutazione dell'azione amministrativa. Ha proseguito la sua attività nel corso di tutto il 1995 e nei mesi decorsi del 1996, organizzando - in particolare - due conferenze nazionali sulla misurazione (la prima nel luglio 1995, la seconda nel giugno 1996).

Preliminarmente, va ancora richiamata una sintetica puntualizzazione emersa in sede CNEL che, per la sua persistente validità, si riproduce testualmente: la misurazione si radica su principi riformatori, che incontrano "un consenso generalizzato quanto generico: mentre nessuno può dirsi contro, un po' tutti finiscono per difendere il proprio stato di fatto, manifestando una naturale ostilità a vedere introdotti criteri oggettivi in grado di mostrare meglio la distribuzione e la qualificazione di inefficienza ed inefficacia".

Subito poi va posto in luce che il recente periodo ha registrato, sul tema, contributi davvero notevoli, che la Corte apprezza per il loro valore innovativo in tema di riorganizzazione amministrativa.

A livello di approfondimenti compiuti un contributo particolarmente qualificato ed autorevole ha individuato - come presupposto per lo sviluppo delle funzioni di programmazione e controllo - diversi livelli nei quali si strutturano i processi decisionali: sono tre tipi che si distinguono per il grado di generalità del problema affrontato, per il contenuto decisionale e per il livello dei soggetti istituzionali. Al primo (macro) si riconnettono le decisioni strategiche incidenti sul quadro generale; al secondo tipo (meso) vanno ricondotti i processi decisionali riguardanti le diverse politiche pubbliche; il terzo (micro) fa riferimento alle scelte concernenti gli aspetti gestionali dell'azione amministrativa, indispensabili per l'accrescimento degli obiettivi assegnati alle politiche. Ciascun tipo di processo decisionale si poggia su intelaiature refluenti dall'attività continuativa di programmazione e controllo e da congrui sistemi informativi.

A questo punto va introdotta la misurazione. Le informazioni sull'attività amministrativa sono, invero, una risposta alle necessità formulate da chi interviene nei processi decisionali. Vengono a costituire, in altri termini, la vera determinante della qualità stessa dei risultati dei predetti processi, in ordine sia all'efficienza e all'efficacia delle scelte compiute sia alla trasparenza connaturale alla acquisizione di un consenso dai soggetti esterni.

In chiusura del discorso sul tema della misurazione, suscettibile comunque di ripresa in occasione di prossime attività referenti, la Corte ritiene utile porre in luce due argomentazioni di fondo, sviluppate in sede CNEL in occasione della seconda conferenza nazionale (10-11 giugno 1996).

La prima attiene alla generalizzata consapevolezza della necessità di introdurre nel dibattito e nel processo di riforma della Amministrazione attenzione crescente al problema della misurazione, che pur resta comunque un concetto teoricamente ambiguo ed empiricamente complesso.

Ed invero - e così si sostanzia l'altra argomentazione - "non si tratta solo di definire ed introdurre indicatori o parametri di riferimento adatti a rappresentare in modo efficace la complessa figura dell'azione amministrativa, ma ancor più di sviluppare sistemi di controllo direzionale capaci di monitorare il cambiamento delle logiche, delle procedure, dei tempi e delle qualità di funzionamento della pubblica amministrazione e di garantire, così, il miglioramento continuo della gestione pubblica".

4. *Modernizzazione dell'amministrazione e risorse umane.*

4.1. In altra parte generale, della presente relazione, la materia del personale trova ampia, ed approfondita, trattazione; in particolare nel ricordato capitolo vengono esaminate sia l'evoluzione della spesa per il personale (con i connessi problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa) sia l'illustrazione delle autoriz-

zazioni di spesa per i contratti collettivi (fornendone un quadro d'insieme) con richiamo alle problematiche emerse nella sede del controllo preventivo di legittimità e alla questione, non secondaria, della "tempistica" per l'attribuzione di efficacia ai contratti collettivi stessi.

A quella parte della relazione si fa integrale riferimento anche per gli aspetti, spesso assai rilevanti, refluenti sul tema della organizzazione amministrativa.

Pertanto qui ci si limita, ora, ad ulteriori notazioni generali comunque interessanti il riassetto organizzativo.

4.2. In primo luogo, ed è profilo emblematico dei ritardi e delle vischiosità che connotano la materia della organizzazione della pubblica amministrazione, va soltanto ribadito il punto essenziale che pervade, almeno da un decennio, l'intreccio tra risorse umane operanti nell'amministrazione e la modernizzazione della stessa.

Ogni innovazione nell'ambito del lavoro pubblico non può essere disgiunta, a pena di decadere sul nascere, al riordino ed alla razionalizzazione degli apparati e delle loro funzioni, alla semplificazione permanente ed allo snellimento drastico dei procedimenti amministrativi.

Pertanto la Corte ritiene di segnalare al Parlamento le conseguenze fortemente negative determinate dal sostanziale abbandono, a partire dalla seconda metà del 1994, del disegno riformatore basato su deleghe legislative al Governo contemplate dalla legge n.537/1993 (talune, peraltro, parzialmente utilizzate), disegno incentrato - altresì - sulla semplificazione degli ordinamenti amministrativi; in questo secondo ambito ad una fase propulsiva ed elaborativa molto intensa (con l'emanazione di circa cinquanta "regolamenti" c.d. delegificanti) hanno fatto seguito momenti troppo riflessivi che hanno pregiudicato un riassetto che, per essere effettivo, avrebbe dovuto dispiegarsi a tutto campo.

4.3. Passaggio obbligato di ogni discorso su modernizzazione dell'amministrazione e risorse umane è quello della dirigenza.

In proposito la Corte formula l'avviso di intraprendere la strada delle iniziative esemplari senza eccessiva preoccupazione per la non generalizzazione delle stesse.

Si ritiene pertanto di manifestare notevoli perplessità su recenti considerazioni del Dipartimento della Funzione pubblica (in "Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1994-1995", pag. 155) dove, in ordine al processo di responsabilizzazione dei dirigenti, c'è il richiamo a tener conto "della situazione attuale, che non sempre appare pronta a profonde mutazioni in senso gestionale"; non condivisibili appaiono, poi, le seguenti, ulteriori, considerazioni contenute nel citato documento: "non può escludersi che occorra, ancora per un certo periodo, un forte momento di impulso centrale che valga ad incentivare le responsabilità, in modo da innescare un processo virtuoso di autoalimentazione dell'autonomia dei soggetti a cui vengono demandate la gestione e le decisioni operative", e poi: "allorquando la fase di avvio sarà conclusa, posti determinati vincoli di spesa ed individuati taluni criteri generali, tutta la politica di gestione del personale dovrà svilupparsi nella sede propria, laddove si opera e si producono i servizi".

Per parte sua la Corte auspica, invece, una fase che non comprenda la "conclusione dell'avvio", ma dia immediata attuazione di tutto quello che già, nelle situazioni in atto, è possibile fare.

Sul tema della dirigenza la Corte ritiene poi che debba essere - di nuovo - rimessa al Parlamento una valutazione già contenuta nella relazione sul costo del lavoro pubblico deliberata dalle Sezioni Riunite, nelle adunanze del 28 novembre e del 20 dicembre 1995.

E' essenziale che la dirigenza pubblica sappia e voglia assumersi le nuove responsabilità, facendo prevalere, sulla logica formalistica, l'impegno all'ottimizzazione dei risultati e minimizzazione dei costi. Questo mutamento, anche culturale, richiede due condizioni: l'immediata applicazione dell'art. 14 del d. lgs. n.29/1993, che prevede l'assegnazione agli uffici di livello dirigenziale della quota parte del bilancio dell'amministrazione (operazione che, a sua volta, implica la ristrutturazione del bilancio per centri di costo) per la realizzazione dei programmi di competenza, nonché la selezione, dall'attuale pletorica dirigenza, di un management ringiovanito, qualificato professionalmente (soprattutto sul piano tecnico), motivato e autonomo rispetto sia all'autorità politica, sia alle organizzazioni sindacali.

In ogni caso anche l'art. 3 del d. lgs. n.29 (dirigenti che dispongono di "autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo") deve divenire, in tempi strettissimi, operativo, superando inceppi di vario tipo anche endogeni all'amministrazione.

Ed invero molte resistenze sono interne alla stessa amministrazione; amministrazione - è bene sottolinearlo - costretta ad operare tra vincoli legislativi (150 mila leggi, regolamenti, disposizioni, circolari, accordi) e procedure defatiganti (durata media dei procedimenti non inferiore a 6 mesi, con punte di 3-5 anni) la quale,

sinora, ha prodotto servizi di qualità non elevata, con costi spesso insostenibili (presunta utilizzazione del 50% del tempo e delle risorse per l'autoamministrazione), costringendo i cittadini e le imprese a impegnare non pochi giorni l'anno per gli adempimenti burocratici, con un costo per la collettività certamente non facile da quantificare, ma che raggiunge cifre dell'ordine delle migliaia di miliardi (secondo valutazioni di fonte governativa).

In chiusura del discorso sulla dirigenza un cenno è da dedicare alla attivazione dell'albo dei dirigenti di cui all'art. 23, comma 1 del d.lgs. n. 29; i recenti dati al 31 dicembre 1995, elaborati dal Dipartimento della Funzione pubblica, offrono peraltro dati scarsamente significativi; taluni elementi possono comunque esternarsi in questa sede.

Nel comparto ministeri la distribuzione del personale per sessi registra l'80,60% di dirigenti maschi, con conseguente consistenza femminile del 19,40%; per la distribuzione territoriale - sempre a livello di ministeri stessi - il nord ed il sud e le isole spuntano un valore percentuale quasi analogo (20,80% e 20,70%), mentre nel centro si totalizza il 58,50%.

L'età media permane stabile (53 anni), mentre l'anzianità media di servizio (27 anni) e quella nella qualifica (16 anni), sono diminuite di un anno rispetto alla precedente rilevazione; quanto alle conoscenze linguistiche i dati emersi dall'albo appaiono di relativa attendibilità: 31,13% per l'inglese parlato e 45,72% per il francese parlato.

Di qualche rilievo, e sicuramente maggiore dei precedenti, è il dato sui titoli di studio. Dall'albo tenuto dal dipartimento della Funzione pubblica risulta - per l'interezza dei comparti - che i dirigenti in possesso di laurea sono l'86,76% (percentuale che, ovviamente, sale al 96,95% se si considerano anche i medici ed i ricercatori). La netta prevalenza di laureati in giurisprudenza (34,51%) rispetto ad altri tipi di laurea conferma la tendenza delle pubbliche amministrazioni a privilegiare l'assunzione di personale con una formazione culturale a carattere prevalentemente giuridico rispetto ad altre quali: scienze amministrative, discipline statistiche e tecniche di programmazione, ancora scarsamente diffuse; da notare - poi - come il peso dei laureati in giurisprudenza assuma maggiore rilevanza quando l'analisi si sposta all'interno dei comparti, con un picco del 54,90% per gli enti pubblici non economici ed un dato del 41,37% per i ministeri, dove peraltro non è davvero insignificante il 19,16% di laureati in economia e commercio che supera, nettamente, i laureati in lettere e filosofia (11,19%).

Da ultimo va segnalato il dato relativo alle conoscenze informatiche; nel comparto ministeri gli "utilizzatori dichiarati" raggiungono il 55,99%, mentre nessuna conoscenza risulta per il 40,28% dei dirigenti.

4.4. Dopo i dirigenti, dei cenni vanno dedicati al cosiddetto personale dei livelli soprattutto perchè questo personale assume essenziale e determinante peso specifico nell'ambito di qualunque impostazione, sensata, di riorganizzazione amministrativa.

Deve premettersi che l'elemento che, con costanza, caratterizza la distribuzione del personale pubblico tra qualifiche e livelli è la frequente situazione di eccedenze e di vacanze, talvolta anche cospicue, rispetto alle previsioni degli organici di diritto: eccedenze nelle qualifiche superiori e vacanze in quelle inferiori.

Peraltro pur in presenza di piante organiche poco attendibili, le discrasie non sono casuali, ma il risultato dell'applicazione di favore della riforma del pubblico impiego dei primi anni '80 (leggi 11 luglio 1980, n. 312 e 29 marzo 1983, n.93).

La riforma invero era stata concepita per migliorare la funzionalità dell'amministrazione, valorizzare la professionalità e l'autonomia del pubblico impiego ed eliminare le sperequazioni del trattamento economico attraverso la sostituzione del sistema delle carriere con il sistema delle qualifiche professionali: invece - con la soppressione, almeno teorica, della progressione verticale mediante promozione da una qualifica all'altra, e previsione della sola progressione economica per classi di stipendio e scatti periodici - sono venuti meno i meccanismi di accelerazione/rallentamento delle carriere connessi al merito/ demerito che, per contro, andavano corretti ma non eliminati. Da qui appiattimento e demotivazione del personale, che sono stati, ad un tempo, causa ed effetto di miglioramenti economici generalizzati, attraverso un variegato e farraginoso sistema di atipiche promozioni, concorsi interni e passaggi di livello, ricompattamenti, scivoli in qualifiche superiori, riallineamenti, reinquadramenti, operazioni di slittamento verso l'alto.

4.5. Un sintetico cenno va riservato alle operazioni di determinazione delle dotazioni organiche a seguito delle rilevazioni dei carichi di lavoro³.

Le operazioni in questione sono intensamente intrecciate al processo di razionalizzazione delle strutture delle amministrazioni, così come indicato dal decreto legislativo n. 29, processo che si è articolato in varie fasi, come espressamente stabilito dalle leggi 24 dicembre 1993, n. 537 e 23 dicembre 1994, n. 724, che hanno sostanzialmente proceduralizzato e tempificato le fasi stesse, prevedendo, dapprima, le modalità di rilevazione dei carichi di lavoro (attraverso una specifica metodologia), e quindi, la rilevazione dei carichi di lavoro a cura delle singole amministrazioni, la successiva verifica delle risultanze delle rilevazioni dei carichi di lavoro, da parte del Dipartimento della Funzione pubblica e del Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato ed, infine - ciò che sarebbe dovuto avvenire entro il 30 giugno 1995 - la concreta quantificazione delle consistenze degli organici, ripartiti per qualifiche dirigenziali, qualifiche funzionali e profili professionali oltre che per le strutture nelle quali si articolano le amministrazioni interessate.

5. Ruolo ed attività del Dipartimento della Funzione pubblica

5.1. Il 1995 ed il primo semestre del 1996 continuano a registrare, ma non con la stessa intensità di precedenti periodi, l'azione propulsiva, di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della Funzione pubblica; un maggior vigore, in particolare, sarebbe stato auspicabile in ordine a talune impostazioni di fondo del decreto legislativo n. 29/1993. E' pur vero - peraltro - che gli adempimenti (normativi e pratici) necessari all'attuazione della riforma sono demandati, in sostanza, alle singole amministrazioni residuando al Dipartimento per la Funzione pubblica compiti di impulso e di coordinamento generale che non riescono, peraltro, ad avere ragione di perspicaci inerzie e di robuste resistenze interne alle diverse amministrazioni.

La Corte ritiene comunque di dover sottolineare, qui, la persistente validità di un significativo riferimento a linee di fondo contenute in precedenti documenti curati dal Dipartimento della Funzione pubblica ("Rapporto sulle condizioni della Pubblica Amministrazione" ed "Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche"); ed infatti nella larga serie di rimedi ed interventi correttivi taluni continuano ad avere un essenziale rilievo ai fini della riorganizzazione amministrativa: il trasferimento delle decisioni in periferia, il completamento del disegno autonomistico, la ristrutturazione della rete dei pubblici poteri.

In ogni caso emergono, anche oggi, ulteriori azioni generali e singole iniziative che sono suscettibili di valutazione stante la loro stretta connessione con le tematiche della riorganizzazione amministrativa e del riassetto delle amministrazioni.

Vanno ricordati, così, la ormai consolidata azione del Dipartimento per la Funzione pubblica per la semplificazione delle procedure amministrative, il prosieguo attuativo della legge n. 241/1990⁴, la evidenziazione delle potenzialità insite nella legge 4 gennaio 1968 n. 15 sull'autocertificazione, le iniziative di attuazione della norma del decreto legislativo n. 29/1993 sugli uffici relazioni con il pubblico, le altre iniziative in materia di snellimento burocratico, recupero di efficienza, superamento della iperdisciplina legislativa.

Speciale menzione merita, altresì, la complessa attività relativa alle operazioni - già dianzi ricordate nel presente capitolo - di determinazione delle piante organiche del personale delle pubbliche amministrazioni a seguito delle rilevazioni dei carichi di lavoro; uguale rilievo va conferito, anche, alle iniziative riguardanti le carte dei servizi, che durante l'intero anno 1995, e nei primi mesi del 1996, hanno registrato considerevole espansione.

5.2. Un ambito nel quale il Dipartimento della Funzione pubblica si è, nel 1995, ulteriormente attivato è quello della semplificazione dei procedimenti amministrativi, sia selezionando e coordinando progetti finalizzati, sia elaborando proposte specifiche di semplificazione dei procedimenti in questione.

La prima iniziativa si situa nel novero di attuazione dell'articolo 26 della legge 11 marzo 1988, n. 67, che ha istituito un fondo apposito per il finanziamento di progetti finalizzati all'ampliamento ed al miglioramento dei servizi, di progetti strumentali e per obiettivi, destinati anche al recupero della produttività, al superamento di procedure obsolete e all'informatizzazione delle strutture pubbliche; questi progetti registrano nuovi impulsi

³ Queste operazioni vedono impegnato l'Ufficio per l'Organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni (UOPA) del dipartimento della Funzione pubblica che, nell'ambito della ristrutturazione del Dipartimento stesso, attuata con DD.P.C.M. 11 novembre 1993 n. 597 e 14 aprile 1994 n. 321 (GG.UU. nn. 49 e 125 del 1994) è stato istituito con, tra le attribuzioni, anche quelle relative alla definizione delle dotazioni organiche del personale delle Pubbliche Amministrazioni.

⁴ Per la legge n. 241 si fa rinvio ad apposito paragrafo (denominato "i regolamenti di attuazione della legge sulla trasparenza amministrativa") del capitolo riguardante l'attività normativa del Governo e i comitati interministeriali.

dovuti anche al fatto che il comma 5 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, abrogando quei commi dell'articolo 26 della citata legge 67/88 eccessivamente restrittivi, ha allargato il campo di intervento estendendolo a tutta la P.A. (sanità compresa).

Va, al riguardo, anche menzionato l'influsso esercitato dalle norme introdotte con il decreto del Presidente della Repubblica 19 aprile 1994, n. 105 (Regolamento per la disciplina dei progetti finalizzati al miglioramento dei servizi, dei progetti sperimentali di tipo strumentale e per obiettivo, e dei progetti pilota finalizzati al recupero della produttività) che hanno determinato nuovi contenuti per i progetti finalizzati che debbono sperimentare soluzioni innovative atte a migliorare la funzionalità e l'efficienza delle prestazioni della P.A., con un particolare riguardo a quelle soluzioni aventi rilevanza per gli utenti.

I progetti presentati sono sottoposti al vaglio preliminare ed alla successiva valutazione del comitato tecnico-scientifico in essere presso il Dipartimento della Funzione pubblica; in proposito va rilevato che i progetti in carico sono passati da 43 di fine 1993 ai 190 del settembre 1995: il dato appare significativo dell'interesse esistente, al riguardo, nell'amministrazione.

I progetti⁵ attengono a quattro aree di intervento che, con qualche genericità, possono così individuarsi: erogazione di servizi e semplificazione adempimenti a carico del cittadino; sportelli di accesso alle informazioni e documentazione amministrativa; organizzazione; controllo di gestione ed efficienza gestionale.

Va menzionato altresì, per la sua portata generale, il progetto pilota avente la denominazione di "cento progetti al servizio dei cittadini" (presentato a Roma, sede del CNR, il 16 marzo 1995).

In proposito, e sulla base di precisi elementi forniti dal Dipartimento della Funzione pubblica, è da sottolineare che i cento progetti sono stati selezionati tra più di 1.800 presentati da circa 1.100 strutture pubbliche d'ogni parte d'Italia e riguardanti tutti gli aspetti del servizio al pubblico (informazione, trasparenza, velocità, riduzione delle incombenze per il cittadino, chiarezza del linguaggio, ecc.). In particolare al Dipartimento sono pervenuti n. 626 progetti dai Ministeri, dagli Enti previdenziali n. 127 progetti, dalle camere di commercio n. 24 progetti, dalle unità sanitarie locali n. 492 progetti (riguardanti soprattutto l'umanizzazione dei servizi, la diffusione di informazioni agli utenti sulle strutture e sulle prestazioni, la semplificazione dell'accesso alle strutture sanitarie). E' stata particolarmente alta anche la risposta degli enti locali, che, più degli altri, sono impegnati nei servizi a diretto contatto con il pubblico: si tratta di n. 539 progetti provenienti da province, grandi metropoli e dai comuni medi e piccoli.

Da ultimo, nell'ambito "progettuale" finora illustrato, occorre menzionare, anche perchè rende operativa una forma di collaborazione tra pubblico e privato, il protocollo d'intesa "Progetto per la qualità nella P.A.", siglato il 7 giugno 1995 tra Dipartimento della Funzione pubblica e Confindustria⁶.

5.3. Quanto alla elaborazione di proposte specifiche di semplificazione dei procedimenti amministrativi i problemi di fondo - connessi all'innovazione - si intrecciano con i temi, entrambi di rilievo istituzionale, della delegificazione e della deregolamentazione.

Nel recente periodo il Dipartimento della Funzione pubblica ha provveduto a selezionare una consistente quantità di procedimenti da trasformare, accorpare e semplificare e che si sommano a quelli già oggetto delle disposizioni recate dalla legge 537/93.

La selezione è stata effettuata sulla base di richieste rivolte ad oltre 200 amministrazioni ed associazioni di categoria, professionali e di rappresentanza dei diritti dei cittadini, al fine di segnalare procedimenti lunghi, complessi e di forte impatto sociale ed economico; sono comunque pervenute al Dipartimento circa 250 proposte di semplificazione di altrettanti procedimenti amministrativi che sono disciplinati da leggi spesso poco coerenti l'una con l'altra. Ne sono stati selezionati e individuati 124 di una certa rilevanza, il cui snellimento comporta un contenimento degli oneri di spesa.

I procedimenti attengono a materie complesse, come ad esempio la normativa urbanistica, nei suoi diversi aspetti riguardanti le lottizzazioni, i piani regolatori, i piani particolareggiati. In proposito, si era provveduto,

⁵ A titolo esemplificativo può ricordarsi che l'INPS ha elaborato tre progetti, di cui uno, finanziato per 4.224 milioni di lire, riguarda "l'integrazione informativa INPS/Comuni" e prevede uno scambio bidirezionale di informazioni e dati di notevole interesse per l'utenza; un altro, finanziato per 3.094 milioni di lire, riguarda la "qualità totale del servizio"; il terzo, relativo all'istituzione di uno sportello unico Ministero delle finanze, Ministero del tesoro, INPS, INAIL e finanziato per 4.165 milioni di lire.

⁶ Nelle iniziative del Protocollo si colloca il "Premio Nazionale per l'innovazione e la qualità nella P.A." gestito dalla Confindustria con il patrocinio del Dipartimento della funzione pubblica; il premio è destinato ai dirigenti pubblici. L'iniziativa intende premiare 10 progetti riguardanti il genere di innovazione "tecnologica", "organizzativa" o "legata alla collaborazione sinergica fra amministrazioni pubbliche".

dapprima, con il decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163 riguardante "Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni", che prevedeva una delega al Governo per l'emanazione di atti regolamentari (in prosieguo di tempo, peraltro, in sede parlamentare non sono stati ravvisati i presupposti di necessità e di urgenza per la richiesta di delega).

Conclusivamente sulla problematica della semplificazione dei procedimenti è da sottolineare che il Dipartimento della Funzione pubblica - come precisato in un suo documento - ritiene opportuno non "limitare la potestà normativa ai soli aspetti di semplificazione procedurale e di riduzione dei tempi e delle fasi del procedimento, che non consentirebbero di raggiungere pienamente gli scopi di razionalizzazione dell'azione amministrativa, che si intendono perseguire". Ad avviso del Dipartimento infatti "lo snellimento dell'elefantiaco apparato legislativo, che ancora blocca, in misura rilevante, l'attività delle pubbliche amministrazioni, è un problema che coinvolge non solo gli aspetti procedurali ma anche i profili strutturali propri di ciascun settore organizzativo"; pertanto lo stesso Dipartimento ha provveduto ad indicare, tra i criteri ed i principi cui attenersi nella stesura delle norme regolamentari, anche quello volto ad incidere sull'assetto delle competenze.

5.4. Altro fronte di impegno del Dipartimento si rinviene in materia di uffici per le relazioni con il pubblico - U.R.P. - (art. 12 del decreto lgs. 29/1993).

In proposito appaiono di rilievo i dati acquisiti presso lo stesso Dipartimento aggiornati al 31 dicembre 1995 che rivelano - in qualche misura - il quadro di "sensibilità istituzionale" diffusa e frammentata nei numerosissimi uffici pubblici dislocati sul territorio.

Si premette che il "totale approssimato" delle amministrazioni di riferimento per la istituzione degli URP è stimato in quasi 21.000 unità amministrative appartenenti ai diversi comparti della pubblica amministrazione: hanno fornito informazioni 3.956 unità organizzative (18,95% del totale), con un incremento rispetto alla situazione precedente, rilevata nel mese di luglio 1995, di 985 unità (+33,1%). Soltanto 1.743 (44,1%) hanno dichiarato di aver istituito l'URP, con una incidenza percentuale sul totale complessivo delle unità amministrative interessate alla istituzione degli URP dell'8,35%.

In base ai dati elaborati dal Dipartimento la distribuzione per comparto evidenzia al primo posto gli enti pubblici non economici (il 20,94% ha istituito l'URP); seguono gli enti locali (11,24%), la sanità (5,50%) i ministeri (5,07%); incidenze percentuali inferiori al 2,0% presentano i comparti dell'università e delle aziende autonome; nessuna unità amministrativa del comparto ricerca ha dichiarato di aver istituito l'URP.

Rispetto ad una precedente rilevazione, il riferimento al territorio evidenzia una crescita di oltre un punto percentuale nell'incidenza degli URP ubicati al Nord (50,32% contro 49,07%) e al Centro (25,76% contro 24,22%) ed un calo di quasi tre punti di quelli ubicati al Sud-Isole (23,92% contro 26,71%). Le regioni con la maggiore diffusione sono la Lombardia (13,94%), il Piemonte-Valle d'Aosta (13,94%), la Toscana (9,64%), la Sicilia (7,86%), il Lazio (7,86%) ed il Veneto (7,80%).

Nel comparto ministeri il 40,75% degli URP si trova nelle regioni del Centro, a fronte del 30,62% del Nord e del 28,63% del Sud-Isole. Le regioni dove è maggiormente diffusa la istituzione degli URP nelle amministrazioni ministeriali sono la Toscana (17,40%) e la Sicilia (14,53%).

Nel comparto degli enti locali territoriali, il 61,17% degli URP è ubicato in amministrazioni del Nord, il 20,95% del Sud-Isole e soltanto il 17,87% del Centro. La Lombardia (19,07%), il Piemonte-V. D'Aosta (17,87%) ed il Veneto (10,63%) sono le regioni maggiormente rappresentative, mentre la Basilicata, con il 40,46%, è la regione dove si registra la più alta incidenza di comuni che hanno istituito l'URP sul totale di comuni presenti nel territorio regionale.

Nelle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale il 47,06% è ubicato al Nord, il 29,41% al Centro ed il 23,53% al Sud-Isole. Il Piemonte-V. d'Aosta (16,67%), il Lazio (13,73%), l'Emilia Romagna (11,76%) e la Toscana (11,76%) rappresentano le regioni con il maggior numero di URP.

La messe dei dati che precedono, che la Corte ritiene di dover segnalare al Parlamento pur se raccolti ed elaborati in sede diversa dagli uffici di controllo della Corte stessa, dà luogo a sintetiche valutazioni.

Innanzitutto va constatato, positivamente, che la previsione normativa non è rimasta lettera morta e che sussiste, nel tessuto organizzativo diffuso delle pubbliche amministrazioni, un sistema in movimento nel quale le "evoluzioni costanti" dovrebbero caratterizzare il breve periodo.

Poco significativo appare il dato del comparto ministeri in quanto la localizzazione nella capitale di molti uffici non consente di rapportare, in modo attendibile, dati del centro, nord e sud del Paese.

Va invece posto in luce il dato degli enti locali territoriali, che evidenzia un "picco" degli URP nel Nord (61,18%), a fronte del 20,95% del Sud-Isole ed addirittura del solo 17,87% del centro.

Anche i dati delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale confermano, altresì, il trend di prevalenza degli URP nella componente settentrionale del Paese: ed è invero significativo uno scarto dal 47,06% al 29% e 23% circa del centro e del sud-isole.

5.5. Quanto ad ulteriori compiti del Dipartimento della Funzione pubblica va ricordata, altresì, la materia delle prestazioni e degli incarichi conferiti ai pubblici dipendenti (art. 24 della legge 30 dicembre 1991 n. 412 ed art. 58 del decreto leg.vo 3 febbraio 1993, n. 29).

In proposito c'è da registrare una sostanziale inadempienza alle direttive impartite con circolare n. 11/93 del 24 marzo 1993. Il Dipartimento, per conseguenza, si è indotto ad emanare, in data 19 dicembre 1995, una circolare per sensibilizzare nuovamente le amministrazioni interessate nonchè per fornire ulteriori informazioni circa i dipendenti coinvolti e la tipologia degli incarichi da segnalare, fissando al 31 marzo 1996 il termine utile per tale adempimento.

In proposito deve porsi in evidenza, comunque, che lo stesso Dipartimento ha segnalato che le tabelle predisposte costituiscono un campione non omogeneo e poco rappresentativo: infatti soltanto il 40% delle amministrazioni interessate ha risposto all'indagine. Inoltre la variabilità che emerge, negli anni di riferimento, sia per il numero degli incarichi che per i compensi liquidati, è da ascrivere - certamente - alla parzialità dei dati ed al flusso casuale di informazioni: in definitiva non viene rispecchiato il reale andamento del fenomeno degli incarichi che, per contro, è ipotizzato in costante aumento.

5.6. Da ultimo si fa riferimento alla materia delle "carte dei servizi", ricordando che presso il Dipartimento della Funzione pubblica è operativo il "Comitato per l'attuazione della Carta dei servizi" (al quale sono pervenuti - al 30 aprile 1996 - 171 "riscontri attuativi" per la sanità, 989 per la scuola, 386 per il settore gas e 179 per il settore elettrico).

L'anno decorso registra, comunque, una forte espansione delle carte dei servizi; si segnalano, così, le seguenti emanazioni di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri:

- DPCM 19 maggio 1995: schema generale di riferimento della Carta dei servizi pubblici sanitari; al citato DPCM hanno fatto seguito le linee-guida di attuazione della carta n. 2/95 (pubblicata nella gazzetta ufficiale del 31 agosto 1995 - Supplemento ordinario n. 203).

- DPCM 7 giugno 1995: schema generale di riferimento della Carta dei servizi scolastici;

- DPCM 18 settembre 1995: schema generale di riferimento della Carta dei servizi del settore gas;

- DPCM 18 settembre 1995: Carta dei servizi del settore elettrico;

- DPCM 30 gennaio 1996: carta della qualità del servizio postale.

Tra le tante affermazioni - talune troppo generiche o di mero principio - contenute nei documenti appena elencati, si ritiene di enucleare - stante il rilievo dispiegato negli assetti organizzativi di istituzioni, aziende ed enti - tre profili relativi alla sanità, alla scuola ed al servizio postale.

Le linee-guida predisposte dal Ministero della sanità prendono atto, positivamente, delle implicazioni organizzative delle aziende e della gradualità dei tempi. E' infatti precisato che l'adozione di carte dei servizi delle strutture sanitarie è un'operazione impegnativa che deve essere affrontata con la necessaria gradualità, pur rispettando i termini prefissati; l'adozione di una Carta dei servizi, e in particolare l'adozione di standard, ha infatti, delle implicazioni organizzative che non devono essere sottovalutate. Come principio generale, viene, poi, affermato che la Carta dei servizi non è solo una forma di impegno verso i cittadini-utenti, ma anche un potente strumento di gestione interna e di coinvolgimento degli operatori professionali sugli obiettivi di miglioramento delle prestazioni e del servizio.

Per la scuola i principi fondamentali fissano alcuni "punti fermi", meritevoli di menzione:

a) le istituzioni scolastiche, al fine di promuovere ogni forma di partecipazione, garantiscono la massima semplificazione delle procedure ed un'informazione completa e trasparente;

b) l'attività scolastica, ed in particolare l'orario di servizio di tutte le componenti, si informa a criteri di efficienza, di efficacia, flessibilità nell'organizzazione dei servizi amministrativi, dell'attività didattica e dell'offerta formativa integrata;

c) per le stesse finalità, la scuola garantisce ed organizza le modalità di aggiornamento del personale in collaborazione con istituzioni ed enti culturali, nell'ambito delle linee di indirizzo e delle strategie di intervento definite dall'amministrazione.

Infine la carta della qualità del servizio pubblico postale si sofferma, in modo specifico, sull'accertamento e la valutazione dei servizi.

Si dichiara, così, che il Ministero PT e l'EPI (Ente Poste Italiane) intendono pervenire alla "certificazione esterna della qualità" dei servizi con specifico riferimento ai tempi di recapito (obiettivi di prestazione) ed alla quota percentuale del corriere per i quali tali tempi sono rispettati (obiettivi di qualità). Per conseguenza le prestazioni dei servizi postali sono rilevate, a partire dal 1° gennaio 1996, in base a metodologie analoghe a quelle adottate dalle altre organizzazioni postali europee sulla base delle corrispondenti indicazioni dell'Unione europea ed a quelle adottate da parte dell'Union Postale Universelle (UPU) e dell'International Post Corporation (IPC).

Viene da ultimo precisato che per una efficace azione di vigilanza e controllo della qualità dei servizi postali sono rilevati, con periodicità almeno trimestrale, dati per ciascun tipo di servizio offerto sia con riferimento all'intero territorio sia a livello locale.

Per concludere il tema devono ricordarsi le "linee-guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità" oggetto della deliberazione del CIPE in data 24 aprile 1996.

Per l'aspetto organizzativo va posto in debita evidenza il principio seguente, contenuto nella deliberazione: la regolazione dei servizi pubblici di pubblica utilità, ove non diversamente disciplinato per legge, è effettuata dalle amministrazioni attraverso la stipula di contratti di programma con le aziende erogatrici dei servizi; il contratto di programma è strumento finalizzato a tutelare gli interessi dei consumatori attraverso adeguate condizioni di concorrenza, efficienza ed economicità dei servizi medesimi.

In definitiva il contratto di programma viene individuato quale strumento idoneo a definire il processo di evoluzione delle imprese interessate da situazioni di inefficienza e distorsione verso condizioni di efficienza prossime a quelle garantite da mercati concorrenziali, nonché verso condizioni di equilibrio finanziario compatibili con la realizzazione anche di iniziative straordinarie di investimento volte alla modernizzazione dei servizi.

6. I contributi per l'innovazione.

6.1. Le tecnologie dell'informazione, i relativi sistemi ed il ruolo dell'AIPA

6.1.1 Può ribadirsi, a livello di preliminare osservazione, che il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 ha sicuramente concluso, in positivo, una fase troppo lunga della informatica pubblica caratterizzata sia da un eccessivo tasso di spontaneismo che da una fragilità strutturale ed organizzativa delle amministrazioni. Ora può farsi riferimento a regole, le quali per loro natura esigono verifiche a fronte di esperienze applicative con corredata e concreta identificazione di responsabilità e di compiti specifici.

Logico antecedente, e presupposto sostanziale, della nuova regolamentazione dell'informatica nelle amministrazioni pubbliche, è costituito - ancora una volta - dal decreto legislativo n. 29/1993. Ed invero, il percorso di avvicinamento al nuovo modello di amministrazione voluto dal legislatore - imperniato sull'autonomia ed il decentramento dei poteri decisionali e di gestione, sulla semplificazione e integrazione dei procedimenti (conferenze di servizi e accordi di programma) e sull'effettivo conseguimento dei "risultati" (e non sulla semplice emanazione di "atti") - trova uno snodo essenziale nella realizzazione e nel potenziamento di sistemi informatici integrati, in grado di assicurare la circolazione delle informazioni e dei documenti senza vincoli spazio-temporali.

Nella presente sede referente si ritiene, ora, di dover illustrare due profili legati ad accadimenti propri dell'anno 1995, e cioè, l'elaborazione del documento sulle linee strategiche per il triennio 1996-1998 e la direttiva contenente principi e modalità per la realizzazione della rete unitaria della pubblica amministrazione.

6.1.2 Le "linee strategiche" hanno formato oggetto della nota AIPA 103/2679 del 28/4/1995, e sono state approvate nell'adunanza dell'Autorità del 22 febbraio 1995.

Molti aspetti trattati sono di specifico interesse per la riorganizzazione dell'amministrazione; la Corte ritiene - peraltro - di dover segnalare i cinque punti che seguono, contraddistinti da peculiare impatto sulla situazione di assetto ordinamentale ed organizzativo degli apparati pubblici.

In primo luogo viene sottolineato che l'uso di strumenti informatici può ridurre l'inefficiente uso delle risorse solo se parallelamente viene sviluppato ed attuato un concreto progetto di razionalizzazione organizzativa delle amministrazioni, riducendo il personale addetto ovvero ottenendo un incremento di produttività. In questo senso, si deve passare a forme di lavoro in cui il singolo operatore della amministrazione sia reso autonomo nella propria attività, ma allo stesso tempo si senta responsabilizzato e risponda delle eventuali mancanze.

In secondo luogo si pone in luce che la logica di concentrare i finanziamenti su pochi processi ed in poche amministrazioni, coniugata con la scarsa efficienza dell'investimento, porta ad un sistema volto prevalente-