

sponde più adeguatamente alla logica delle scelte organizzative sottesa al D. Lgs. n. 29 del 1993⁴, in particolare si ricorda l'art. 14. Quelle disposizioni esigono che ciascuna Amministrazione si organizzi per centri di responsabilità, in ordine ai quali riuscirà più agevole la verifica dei risultati ottenuti, in termini sia quantitativi che qualitativi, nell'attività di erogazione dei servizi pubblici e quindi di impiego delle risorse assegnate.

Inoltre, la scala di analisi prescelta appare idonea ad offrire un'efficace valutazione complessiva delle politiche pubbliche, essendo fondata sull'aggregazione di tutte le spese effettivamente afferenti ciascuna funzione obiettivo anche oltre i confini dell'area di intervento propria di ogni singola Amministrazione.

In altre parole, viene privilegiata una rilevazione delle spese di ciascuna Amministrazione riferita alle singole linee di attività che sono la ragione dell'esistenza dell'Amministrazione stessa (c.d. attività istituzionali) rispetto a quella riferita ai centri di imputazione delle responsabilità gestionali.

Si è in tal modo intrapreso un percorso che - interessante fin dai primi passi - acquista maggiore significatività nelle tappe successive. Il metodo si rileva particolarmente utile per una lettura ragionata del conto consuntivo della P.C.M.: infatti rende intelligibile la finalizzazione delle risorse polverizzate in un numero elevatissimo di capitoli, intorno a sole dieci funzioni obiettivo.

Il passo successivo è stata l'individuazione dei centri di responsabilità, intesi come organismi contraddistinti da autonomi poteri di gestione di risorse finanziarie (il D. Lgs. n. 29/1993 in verità comprende anche il personale e le risorse strumentali). Per questa strada il controllo sulla gestione diventa effettivamente esperibile sulla base di indicatori di prodotto e di parametri contabili, finanziari, economici, che consentono la misurazione dei costi, dei rendimenti e della rispondenza agli obiettivi.

Ciò ha comportato una difficile operazione di imputazione delle risorse di ciascun capitolo (nella totalità o, più spesso, pro-quota) alle funzioni obiettivo e ai centri di responsabilità. Va segnalato che non sempre è dato constatare corrispondenza tra area della funzione obiettivo e quella pertinente al centro di responsabilità.

Si dà conto delle analisi condotte e dei dati e informazioni che esse forniscono.

Le funzioni obiettivo individuate - come già detto - sono dieci, di cui cinque riconducibili alle attribuzioni proprie della P.C.M. (1. indirizzo politico amministrativo e supporto al P.C.M. e agli altri organi di vertice; 2. supporto all'attività di indirizzo e coordinamento ed alla politica generale del Governo; 4. funzioni ausiliarie alle attività di Governo; 5. servizi per le informazioni, la sicurezza ed attività per la produzione dei materiali di armamento; 6. funzioni ausiliarie dello Stato); una di ordine generale (3. servizi generali) e quattro concernenti aree funzionali per varie contingenze affidate alla PCM e che tutte trovano più pertinente riscontro in altre Amministrazioni Centrali dello Stato (7. politiche sociali; 8. politiche del territorio; 9. protezione civile; 10. politiche del turismo, dello sport e dello spettacolo). La funzione Servizi Generali attiene alle risorse strumentali, comprese quelle umane, impiegate nel supporto non frazionabile a servizio di tutte le funzioni obiettivo nel loro complesso.

Ciascuna di esse è scomposta in funzioni di secondo e terzo livello in modo da poter ottenere, per le necessarie analisi, aggregati di spesa non solo di grandi volumi, ma anche di più contenute dimensioni per valutazioni più centrate e mirate e, ove utile, articolate. Le sub-funzioni sono indicate nelle tavole allegate.

I centri di responsabilità individuati sono ben 41, di alcuni dei quali va verificata la effettiva consistenza.

Le scelte operate devono essere fatte oggetto di riflessione e meritano ulteriori affinamenti.

Assolta l'operazione di imputazione delle risorse dei capitoli a ciascuna funzione obiettivo e a ciascun centro di responsabilità, si son potuti costruire i quadri del conto consuntivo secondo la nuova classificazione. Essi sono stati così definiti.

1. Andamento della gestione per funzioni obiettivo di primo e secondo livello secondo il consueto metodo espositivo del rendiconto (stanziamenti definitivi-pagamenti-residui-impegni lordi-economie in ordine ai residui, alla competenza e alla cassa).

⁴ I riferimenti al D. lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 si intendono sempre fatti al testo risultante dalle modifiche e integrazioni introdotte dai D. lgs. 18 novembre 1993 n. 470 e 23 dicembre 1993 n. 546.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

La tavola consente di conoscere, in valore assoluto e percentuale, l'entità delle risorse assorbite da ciascuna funzione obiettivo. Si riproducono i valori percentuali delle funzioni obiettivo; essi si riferiscono agli stanziamenti definitivi di competenza:

FUNZIONI-OBIETTIVO	%
1. Indirizzo politico-amministrativo, etc.	0,8
2. Supporto attività di Governo	12,5
3. Servizi generali	1,2
4. Funzioni ausiliari attività di Governo	4,4
5. Servizi per le informazioni e la sicurezza	5,4
6. Funzioni ausiliarie dello Stato	12,9
7. Politiche sociali	4,2
8. Politiche del territorio	8,3
9. Protezione civile	22,1
10. Politiche del turismo, dello sport, dello spettacolo	28,2
Totale	100,0

Come si può vedere, alla PCM sono assegnate funzioni (n.7, 8, 9, 10) che esprimono un peso finanziario (62,8%) superiore a quello delle funzioni primarie, compresi i servizi generali (37,2%). Questi dati rendono con evidenza l'anomala espansione delle aree di intervento non riferibili alle funzioni costituzionali della PCM.

2. Si citano i centri di responsabilità di maggior rilievo:

Segretariato Generale in relazione alla F.O. 1	0,6
Dipartimento Protezione Civile F.O. 9	21,7
Dipartimento della Funzione Pubblica F.O. 2	1,1
Dipartimento per le Aree Urbane F.O. 8	5,0
Dipartimento per gli Affari Sociali F.O. 7	4,0
Dipartimento del Turismo F.O. 10	3,4
Dipartimento per i Servizi Tecnici Nazionali F.O. 8	3,3
Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria F.O. 2	10,0
Dipartimento Bilancio etc. F.O. 3	0,6
Corte dei Conti F.O. 6	6,7
Ufficio di Segreteria Consiglio dei Ministri F.O. 2	0,0
Servizio per il Controllo Interno F.O. 1	0,0
Ufficio per i Rapporti con gli Organismi Sportivi F.O. 10	7,0
Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi F.O. 2	0,0
Ufficio per il Coordinamento Amministrativo F.O. 2	0,2
Dipartimento AA. GG. Personale F.O. 3	0,2
Dipartimento dello Spettacolo F.O. 10	17,5
ISTAT F.O. 4	3,6

I centri di responsabilità, che, con qualche approssimazione, possono ritenersi pertinenti alle funzioni assegnate dalla Costituzione alla PCM, gestiscono circa il 36% delle risorse totali, mentre i centri di responsabilità che svolgono funzioni diverse, non riferibili a quelle costituzionali, ne gestiscono circa il 62%. I valori percentuali sono calcolati con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza.

3. Massa impegnabile per funzioni obiettivo.

Da questa tabella si possono ricavare, oltre i consueti dati analitici concernenti la formazione e utilizzo, i rapporti tra impegni totali e massa impegnabile per ciascuna funzione obiettivo.

La percentuale più bassa, pari al 51%, è quella del Politiche del Territorio, mentre la più elevata, tralasciando i Servizi per le Informazioni e la Sicurezza, che raggiungono il 100%, è espressa dalle Funzioni ausiliarie alle attività di Governo, 97%.

4. Massa impegnabile per centro di responsabilità.

Tralasciati i centri di responsabilità che ottengono la disponibilità delle risorse mediante trasferimenti e quindi sono caratterizzati da un rapporto tra impegni totali e massa impegnabile pari al 100%, il valore più alto e quello meno elevato sono raggiunti dall'Ufficio del coordinamento amministrativo, 98% e dal Dipartimento delle Aree Urbane, 49%.

5. Massa spendibile per funzioni obiettivo.

I dati più significativi concernono il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile. I valori più alti sono quelli dei Servizi per le Informazioni e la Sicurezza, 99% e delle Funzioni ausiliarie alle attività di Governo, 96%; mentre le Politiche Sociali e le Politiche del Territorio raggiungono, rispettivamente, solo il 14% e il 17%.

6. Massa spendibile per centro di responsabilità.

Si citano i valori percentuali del rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile raggiunti da alcuni centri di responsabilità: Ufficio del Segretariato Generale 87%, Dipartimento Protezione Civile 44%; Dipartimento per le Aree Urbane 13%, Dipartimento per gli Affari Sociali 12%; Dipartimento per il Turismo 62%; Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, 46%; Dipartimento del Bilancio 84%; Dipartimento per gli Affari Generali e il Personale 83%; Dipartimento per lo Spettacolo 86%.

Se si ricorda il dato riferentesi alla totalità della PCM, che è pari al 38,14%, anche in questo caso può osservarsi come l'andamento non soddisfacente dei servizi estranei alle funzioni costituzionali della PCM appesantisca la gestione complessiva e non faccia emergere il funzionamento, nell'insieme, sufficientemente adeguato dei centri di responsabilità che agiscono a supporto delle funzioni primarie della PCM.

Ulteriori elaborazioni hanno prodotto due serie di tabelle, dalle quali si traggono informazioni di notevole interesse.

La prima incrocia i dati contabili espressi dalla gestione delle risorse pertinenti a ciascuna funzione obiettivo, di primo e secondo livello, con quelli desumibili dalla ordinaria classificazione del rendiconto per categorie economiche.

L'esercizio è condotto in ordine agli stanziamenti definitivi di competenza, alla massa impegnabile, agli impegni effettivi di competenza, alla massa spendibile, ai pagamenti totali, ai residui. I dati sono forniti in valore assoluto e in percentuale. Questi ultimi ponderano i valori espressi da ciascuna funzione obiettivo in rapporto alle diverse categorie economiche e sul correlativo totale.

La seconda serie di tabelle presenta lo stesso esercizio, condotto incrociando i dati di ciascuna funzione obiettivo, di primo e secondo livello, con quelli della classificazione per categorie economiche, adottata dal rendiconto sperimentale redatto dalla Ragioneria Generale dello Stato (funzionamento - interventi - investimenti - altre spese).

I dati estratti dalle due serie di tabelle hanno consentito di costruire la seguente tavola di sintesi: essa espone i valori assoluti e in percentuale degli stanziamenti definitivi di ciascuna funzione obiettivo, incrociati - come innanzi detto - con quelli delle due classificazioni per categorie economiche⁵.

⁵ Nella valutazione della significatività dei dati occorre ricordare che gli apparati costituenti la PCM esprimono entità funzionali fortemente disomogenee, solo alcune delle quali sono coerenti con il disegno costituzionale. Ne consegue che il valore delle osservazioni desumibili dalla lettura delle tabelle spesso resta contenuto nel limite della oggettiva percezione di quanto avvenuto nella gestione delle risorse. Ad esempio, i dati che ponderano i valori di ciascuna funzione obiettivo sul totale delle categorie economiche rivestono un minor significato se interpretati come espressivi del raffronto tra le gestioni delle disponibilità finanziarie pertinenti alle diverse funzioni obiettivo.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
STANZIAMENTI DEFINITIVI - COMPETENZA 1995

in milioni di lire

funzioni obiettivo	funzionamento (a)	di cui pers. = (cat II) (b)	cat. IV Acquisto di beni e servizi (c)	Cat V. Trasferimenti (spese correnti) (d)	Altre spese correnti (e)	interventi (f)	Cat X + Cat XI opere e beni immobiliari e mobiliari (g)	Cat XII Trasferimenti (spese in conto capitale) (h)	investimenti (i)	Altre spese in conto capitale (j)	Altre spese (m)	Totale (4) (n=a+i+j+m) (n=b+c+d+e+g+h+i)
1. Indirizzo politico-amministrativo	1 40.715	34.890	8.807	10	8	3.000	0	0	0	0	0	43.715
	2 93,14	79,81	20,15	0,02	0,02	6,88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100
	3 2,74	6,80	1,08	0,00	0,00	0,18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,82
2. Supporto alle attività del Govern	1 123.964	73.982	250.270	258.188	1.971	480.437	0	81.877	85.013	0	18.884	686.088
	2 18,61	11,11	37,57	38,76	0,30	66,13	0,00	12,28	9,76	0,00	2,50	100
	3 6,33	14,42	30,64	20,35	0,34	27,37	0,00	5,28	6,76	0,00	1,38	12,47
3. Servizi generali	1 59.284	31.885	25.880	6.635	1.204	6.430	0	0	0	0	0	65.714
	2 90,22	48,69	39,38	10,10	1,83	9,78	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100
	3 3,98	6,24	3,17	0,52	0,21	0,38	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,23
4. Funzioni ausiliarie alle attività del Governo	1 42.038	9.239	30.298	198.356	7	182.860	0	0	0	0	0	234.888
	2 17,90	3,93	12,99	83,17	0,00	82,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100
	3 2,52	1,80	3,71	15,40	0,00	11,48	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,40
5. Servizi informazioni, etc.	1 290.177	140	290.037	0	0	0	0	0	0	0	0	290.177
	2 100,00	0,05	99,95	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100
	3 19,49	0,03	35,51	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,43
6. Funzioni ausiliarie dello Stato	1 690.552	279.508	52.883	199	358.164	0	0	0	0	0	0	690.552
	2 100,00	40,48	7,63	0,03	51,87	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100
	3 46,39	54,50	6,45	0,02	62,59	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	12,93
7. Politiche sociali	1 20.787	12.412	7.427	5.021	199.170	203.242	0	0	0	0	0	224.029
	2 9,28	5,54	3,32	2,24	88,90	90,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100
	3 1,40	2,42	0,91	0,40	34,81	12,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,19
8. Politiche del territorio	1 62.134	29.520	32.594	0	39	28	115.288	284.480	284.480	0	115.288	441.830
	2 14,06	6,68	7,38	0,00	0,01	0,01	28,00	56,85	56,85	0,00	26,08	100
	3 4,17	5,78	3,99	0,00	0,01	0,00	61,88	17,00	27,51	0,00	9,52	8,27
9. Protezione civile	1 101.676	14.709	73.935	1.500	11.533	0	21.083	628.245	173	429.552	1.078.707	1.180.558
	2 8,61	1,25	6,28	0,13	0,98	0,00	1,79	53,22	0,01	36,39	91,37	100
	3 6,83	2,87	9,05	0,12	2,02	0,00	11,31	40,38	0,02	100,00	89,10	22,10
10. Turismo, sport, spettacolo	1 57.307	26.480	44.948	601.841	101	818.184	50.000	581.691	631.691	0	0	1.505.082
	2 3,81	1,76	2,99	53,28	0,01	54,23	3,32	38,64	41,96	0,00	0,00	100
	3 3,85	5,18	5,50	63,20	0,02	48,52	28,83	37,38	66,70	0,00	0,00	28,17
TOTALE AMMINISTRAZIONE	1 1.488.624	512.882	818.867	1.288.830	572.197	1.682.151	186.371	1.555.993	981.257	429.552	1.210.659	5.342.661
	2 27,86	9,60	15,29	23,75	10,71	31,49	3,49	29,12	17,99	8,04	22,66	100
	3 100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Questa tavola espone l'incrocio delle disponibilità di ciascuna funzione obiettivo con i dati della classificazione per categorie economiche, nelle due versioni del Rendiconto generale dello Stato, ordinaria (categorie II, IV, V, altre spese correnti, X, XI, XII, altre spese in conto capitale) e sperimentale (funzionamento, di cui personale; interventi; investimenti; altre spese). I dati espongono

1. le disponibilità in valori assoluti;
2. i valori percentuali delle disponibilità sui totali delle funzioni obiettivo (percentuale per riga);
3. i valori percentuali delle disponibilità sui totali delle categorie economiche (percentuale per colonna);
4. I dati di questa colonna forniscono i totali (ovviamente coincidenti) di ciascuna delle due classificazioni.

2. Organizzazione dei servizi - personale

2.1 Aspetti strutturali

La relazione dello scorso anno ha trattato l'evoluzione organizzativa che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha subito in questi anni e le anomalie che ne sono conseguite. Ne è derivata una maggior consapevolezza innanzitutto nel Governo, che con il disegno di legge collegato alla legge finanziaria 1996 (XII legislatura A.S. 2157) aveva chiesto una delega legislativa per il riordinamento dell'apparato amministrativo della PCM, ispirata agli indirizzi posti dall'articolo 95 della Costituzione, cui la Corte si era richiamata. Le vicende, che hanno caratterizzato quella discussione parlamentare e gli ultimi mesi della legislatura, conclusasi anticipatamente con lo scioglimento delle Camere, hanno condotto all'accantonamento della proposta governativa.

Pertanto, la situazione corrisponde sostanzialmente a quella descritta nel 1995: permangono tutti i problemi già discussi, che il nuovo Parlamento e il nuovo Governo vorranno fare oggetto di una sollecita considerazione.

In questa occasione, la Corte non ripete concetti diffusamente trattati, solo ricorda che gli aspetti disfunzionali di cui soffre l'apparato della PCM impongono scelte rapide, verso le quali il Governo sembra essersi orientato nella conformazione del nuovo Esecutivo⁶. Ma esse, perché riescano effettivamente a recuperare l'assetto delineato dalla Costituzione, debbono essere tradotte in disposizioni legislative, il cui dettato divenga con sollecitudine concreta configurazione organizzativa.

Va, infatti, tenuto presente che, accanto a quelle ora indicate, il Governo ha adottato soluzioni di segno opposto per i Ministeri del Commercio con l'Estero e dell'Ambiente, che, nella precedente compagine governativa, erano stati affidati, rispettivamente, ai Ministri dell'Industria, Commercio e Artigianato e dei Lavori pubblici. Ciò dimostra che tali scelte, contenute nei limiti dell'affidamento di settori diversi alla responsabilità di un singolo Ministro, ove non seguite prontamente da coerenti soluzioni organizzative, sanzionate legislativamente e tradotte in assetti definiti, hanno una valenza esclusivamente politica, ma non hanno la possibilità di conseguire alcun miglioramento nella funzionalità dell'azione amministrativa⁷.

Si dà comunque conto di alcune innovazioni organizzative costituenti modeste rettifiche dell'assetto, definito dal provvedimento ricognitivo adottato con il D.P.C.M. 10 marzo 1994⁸.

In ordine a tali provvedimenti occorre raggiungere orientamenti consolidati per quanto riguarda la natura giuridica, il procedimento di adozione, l'assoggettamento a controllo. Circa quest'ultimo aspetto, per iniziativa della Corte, come più diffusamente si espone nel paragrafo 3, è stato aperto il procedimento di controllo con riferimento al D.P.C.M. 10 marzo 1994.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri è tuttora priva del regolamento concernente i termini dei procedimenti amministrativi da adottare ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241. Uno schema relativo ai termini e all'individuazione dei responsabili dei procedimenti di competenza del Segretariato Generale, del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, dell'Ufficio per il coordinamento amministrativo, del Dipartimento degli affari generali e del personale, del Dipartimento del bilancio e dei servizi tecnici, del Dipartimento per l'informazione e l'editoria, dell'Ufficio di segreteria del Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie è stato predisposto e in ordine ad esso il Consiglio di Stato - Adunanza Generale - si è espresso con il parere n. 48 del 17 maggio 1993.

E' auspicabile che, a distanza di tre anni dal parere del Consiglio di Stato e di sei dall'entrata in vigore della legge n. 241/90, sia dato corso all'adozione del regolamento sia perché gli utenti dei servizi della PCM

⁶ Ci si riferisce all'affidamento della delega per la protezione civile, per gli italiani all'estero, per le aree urbane, per lo spettacolo e lo sport, per il turismo, rispettivamente, ai Ministri dell'Interno, degli Affari Esteri, dei Lavori Pubblici, per i Beni Culturali e Ambientali, dell'Industria, Commercio, Artigianato.

⁷ Per una più diffusa trattazione di questi temi si veda in questa Relazione il capitolo "Organizzazione".

⁸ a) D.P.C.M. 3 luglio 1995 (G.U. n. 165 del 17 luglio 1995);

b) D.P.C.M. 2 agosto 1995, registrato il 29 gennaio 1996 registro n. 1, foglio n. 18 (G.U. n. 37 del 14 febbraio 1996);

c) D.P.C.M. 11 agosto 1995 (G.U. n. 215 del 14 settembre 1995).

d) D.P.C.M. 26 ottobre 1995 n. 589, registrato il 22 marzo 1996 registro n. 1 foglio n. 162 (G.U. n. 92 del 19 aprile 1996): regolamento recante norme per l'organizzazione ed il funzionamento della Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano - modifiche al D.P.C.M. 4 giugno 1992 n. 366. Le nuove disposizioni articolano la Segreteria in quattro settori di attività, cui sono preposti dirigenti statali o regionali: legislativo, assetto del territorio, affari sociali, servizi generali.

I provvedimenti sub a) e c) hanno ottenuto il visto della Ragioneria Centrale, ma non sono stati sottoposti al controllo della Corte.

abbiano disponibile un quadro normativo definito, sia per conferire precisi ambiti alla responsabilità dei dirigenti.

E' stato invece adottato l'omologo regolamento riguardante i servizi della protezione civile: D.P.C.M. 9 agosto 1995 n. 531, registrato il 5 dicembre 1995 registro n. 3 foglio n. 104 (G.U. n. 294 del 18 dicembre 1995)⁹.

Nella relazione dello scorso anno sono stati discussi in rapporto allo speciale ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri alcuni temi di particolare rilievo:

- a) l'applicabilità della disciplina dettata dal D. lgs. n. 29/1993;
- b) la normativa regolatrice dell'esercizio delle funzioni dirigenziali.

Le acquisizioni in quel momento raggiunte apparivano tradursi nella sottrazione dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri alla disciplina comune delle pubbliche amministrazioni;

- c) l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale.

Gli aspetti problematici sollevati e i procedimenti di controllo attivati dalla Corte mirano a raggiungere soluzioni definite e di accertata legittimità: si veda più avanti quanto riferito nel paragrafo 3.1 sub 4 e 5.

2.2 Personale

I prospetti numerici elaborati dal Dipartimento Affari Generali e del Personale - allegati alla presente relazione - forniscono un'adeguata informazione con riferimento alla data del 1° maggio 1996. Il prospetto generale del personale in servizio espone la situazione secondo gli uffici di appartenenza e la posizione giuridica.

La dotazione organica complessiva ha raggiunto le 6.200 unità, con un incremento di 61 unità rispetto al 1995, dovuto essenzialmente all'aumento dei posti di ruolo conseguenziale all'inquadramento dei dipendenti provenienti dagli organismi soppressi dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Circa il personale appartenente alle qualifiche funzionali, pur essendo state portate a termine le operazioni di primo inquadramento in applicazione della legge n. 400/1988, a causa del contenzioso tuttora non definito coinvolgente numerose unità di personale la situazione non può dirsi completamente stabilizzata. Solo l'intervento dei "giudicati" potrà produrre il consolidamento della situazione.

Non è stato ancora convertito in legge il decreto legge che ha apportato modifiche alle dotazioni organiche della PCM e in particolare, dei Commissariati di Governo. L'ultima reiterazione è costituita dal D.L. 1° giugno 1996 n. 297. Si rinvia in proposito alle osservazioni svolte nella precedente relazione¹⁰.

Dalle 4.546 unità di personale in servizio al 1° maggio 1995 si è passati alla stessa data del 1996 a 4.418 posti coperti di cui 2.804 di ruolo e 1.614 non di ruolo, con una riduzione complessiva di 128 unità¹¹. Questi dati non comprendono i dipendenti dell'ex Ministero del Turismo e dello Spettacolo che, in applicazione del D.L. 29 marzo 1995 n. 97 convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 1995 n. 203, sono trasferiti nei ruoli transitori separati da quelli della Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituiti per il Dipartimento del Turismo e per il Dipartimento dello Spettacolo con i decreti del P.C.M. 3 aprile 1996¹².

Essi prevedono una dotazione organica complessiva di 391 unità, di cui 3 dirigenti generali, 30 dirigenti e 358 appartenenti alle qualifiche funzionali. Le presenze in servizio sono pari a 361 unità, di cui 4 dirigenti generali, 32 dirigenti e 325 appartenenti alle qualifiche funzionali.

Le dotazioni organiche del personale dei Servizi Tecnici Nazionali sono state rideterminate con D.P.C.M. 3 agosto 1995¹³. Esse constano di complessive 821 unità di cui 4 dirigenti generali, 77 dirigenti e 740 appartenenti alle qualifiche funzionali.

Le dotazioni organiche del personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (tabelle A - B - C della legge 23 agosto 1988 n. 400) sono state rideterminate con D.P.C.M. 30 novembre 1995¹⁴. L'organico complessivo raggiunge le 3.009 unità, di cui 223 dirigenti (43 dirigenti generali e 180 dirigenti) e 2.302 appartenenti alle qualifiche funzionali per gli uffici centrali. Il personale dei Commissariati di Governo è costituito

⁹ Il regolamento, recante criteri per l'esame della congruenza e validità dei progetti presentati per il finanziamento al fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga, criteri e modalità di ripartizione dei finanziamenti, contiene anche una disposizione temporanea per l'attuazione degli articoli 2 e 4 della legge n. 241/1990 (DM 7 settembre 1995 n. 528, registrato il 5 dicembre 1995 - registro n. 3 - foglio n. 105 - G.U. n. 293 del 16 dicembre 1995).

¹⁰ La prima emanazione è avvenuta con il DL 7 aprile 1995 n. 108.

¹¹ Il personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri costituisce il 63,47% del totale, mentre quello non appartenente ai ruoli rappresenta il 36,53%.

¹² registrati il 30 aprile 1996 registro n. 1 fogli n. 273 e 274

¹³ registrato il 26 settembre 1995 registro n. 2 foglio n. 382 (G.U. n. 245 del 19 ottobre 1995).

¹⁴ registrato il 18 gennaio 1996 registro n. 1, foglio n. 12 (G.U. 62 del 14 marzo 1996).

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

da 484 unità, di cui 120 dirigenti. Va ricordato che l'organico si completa con il contingente di personale in posizione di comando e di fuori ruolo, per un totale di 930 unità¹⁵.

L'Amministrazione è impegnata in una nutrita serie di concorsi, tutti destinati alla provvista di dirigenti: per i Servizi Tecnici Nazionali, per gli uffici centrali e per i Commissariati di Governo. In alcuni casi i concorsi sono riservati al personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2.3 Il servizio di controllo interno.

Il Servizio ha proseguito nella sua attività con notevole razionalità. Essa è documentata nei rapporti trimestrali del 1995¹⁶.

Un congruo spazio è dato ai problemi metodologici e di impostazione organizzativa. Per i primi si è data attenzione al contesto nel quale ci si trova ad operare, alla definizione di linee guida e alla predisposizione di piani di lavoro che, tenendo conto delle professionalità disponibili, del patrimonio informativo acquisito e delle specificità della PCM, si dimostrino realisticamente fattibili.

Infatti, la scarsità di rilevazioni quantitative e contabili e la mancanza di un adeguato sistema informativo non consentono di monitorare con continuità l'attività dell'Amministrazione. Ne è derivato che il Servizio ha dovuto farsi carico di una fase preliminare dedicata alla acquisizione di dati di base e alla loro organizzazione. Essa si è concretata nella mappatura delle attività e dei prodotti dei singoli Dipartimenti e Uffici, nella individuazione dei centri di responsabilità e dei centri di costo, nella prefigurazione dei parametri di misurazione.

Specifiche indagini sono state condotte sui contratti stipulati per un valore superiore ai 2 miliardi dai diversi servizi della PCM; sull'utilizzazione del personale e sulla rilevazione delle relative spese; sull'adozione dei regolamenti previsti dalla legge n. 241 del 1990; sulla ricognizione delle commissioni, comitati e organi collegiali vari.

Da tali indagini è emerso che il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria ha stipulato con agenzie di stampa negli anni 1991-94, secondo le previsioni delle leggi 15 maggio 1954 n. 237 e 14 dicembre 1955 n. 1290, sette contratti con validità annuale, ma prorogabili. Le risorse impegnate sono state pari a circa 73 miliardi.

L'analisi dei contratti, operata dal Servizio, ha evidenziato un'eccessiva genericità delle clausole contrattuali e poca chiarezza nell'identificazione delle voci di costo. Circa l'esecuzione delle prestazioni contrattuali da parte delle agenzie di stampa, è stato rilevato che il mero accertamento dell'avvenuta ricezione dei servizi, non accompagnato da una verifica della qualità e dell'utilizzo degli stessi, non consente di valorizzare i benefici conseguiti, nè di rafforzarli con i costi sostenuti.

Un ulteriore contratto è stato stipulato nel 1995 dal Dipartimento per l'Informatica e la Statistica per l'acquisizione di servizi informatici. Il valore del contratto è pari a circa 1,5 miliardi per una durata semestrale.

Anche in questo caso il Servizio nota qualche approssimazione nell'indicazione delle prestazioni cui il contraente è tenuto e la difficoltà di connetterle a specifici progetti e a serie ben definite di prodotti da acquisire. Mentre si potrebbe tentare di contenere il ricorso ad apporti professionali esterni mediante una più attenta utilizzazione del personale disponibile.

I suddetti contratti per la natura delle prestazioni richieste sono stipulati a trattativa privata e i relativi decreti di approvazione risultano aver acquisito la registrazione da parte della Corte.

Le rilevazioni concernenti il personale fanno emergere a carico dei vertici dei Dipartimenti e Uffici una ridotta consapevolezza del quadro complessivo delle esigenze operative e delle caratteristiche di preparazione professionale e attitudinale dei dipendenti.

La ricognizione delle commissioni e comitati ha rilevato 124 organi collegiali, non tutti operativi.

Il Servizio si è inoltre impegnato nella rilettura del bilancio preventivo al fine di una precisa indicazione della effettiva destinazione delle risorse mediante la riaggregazione dei capitoli di spesa. Ha attivamente partecipato, unitamente al Dipartimento del Bilancio, ai lavori conseguenti alla nuova classificazione proposta dalla Corte dei conti, in specie per l'individuazione dei centri di responsabilità e la quotazione delle risorse da imputare ad essi e alle funzioni obiettivo.

¹⁵ La rideterminazione è conseguente alle modifiche apportate dal decreto legge relativo ai Commissariati di Governo e agli incrementi di posti in corrispondenza delle unità di personale provenienti dagli organismi soppressi dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

¹⁶ Dopo quelli citati nella Relazione dello scorso anno il Servizio ha predisposto i rapporti aprile-giugno e dicembre 1995.

3. Profili emergenti dall'attività di controllo.

La Sezione del controllo è intervenuta sui diversi aspetti dell'attività amministrativa sottoposta alla sua valutazione. In questa sede ci si sofferma sugli aspetti di maggiore rilevanza, in particolare su quelli esprimibili in indirizzi di carattere generale definiti in sede di controllo preventivo di legittimità e in sede di controllo successivo sulla gestione.

1. In assenza di una specifica norma che espressamente ne individui l'appartenenza organica il capo del dipartimento della protezione civile ben può essere prescelto tra gli appartenenti ad una struttura operativa quale quella militare che senza dubbio si propone come una componente fondamentale del servizio della protezione civile, non potendosi non ricomprendere tra i fini istituzionali delle forze armate anche lo svolgimento delle attività proprie del settore della protezione civile (Deliberazione n. 144 del 22 giugno 1995).

2. Istituzione dei ruoli transitori del personale dei Dipartimenti del Turismo e dello Spettacolo e inquadramento a decorrere dal 1° luglio 1994 ai sensi dell'articolo 5, 1° comma del DL 29 marzo 1995 n. 97 nel testo recato dalla legge di conversione 30 maggio 1995 n. 203. I provvedimenti hanno carattere meramente ricognitivo in quanto la disposizione citata prevede un inquadramento automatico negli apposti ruoli senza alcuna discrezionalità da parte dell'Amministrazione. Ne consegue che i provvedimenti sottoposti a controllo si rivelano illegittimi poiché prevedono l'istituzione di ruoli aggiunti e, richiamandosi ai ruoli organici del soppresso Ministero del Turismo e dello Spettacolo, non risultano coincidenti quantitativamente e qualitativamente con il personale in servizio alla data del 1° luglio 1994 (Deliberazione n. 10 del 21 settembre 1995).

Queste osservazioni sono state accolte dall'Amministrazione che si è conformata: si veda il paragrafo 2.2.

3. Il DPCM 12 luglio 1995 stabilisce l'articolazione del contingente del personale della segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome secondo qualifiche dirigenziali e funzionali.

Il provvedimento è stato ritenuto illegittimo nella parte in cui dispone per le qualifiche dirigenziali l'indicazione cumulativa di sei unità senza specificazione dei diversi livelli dirigenziali e per la mancata preliminare individuazione delle strutture cui proporre i sei dirigenti, dovendo questi ultimi corrispondere necessariamente alle strutture sia per il numero che sotto l'aspetto funzionale (livello) (Deliberazione n. 41 del 21 dicembre 1995).

L'Amministrazione si è conformata: si veda il paragrafo 2.1 nota n. 8.

4. La Sezione ha riacusato il visto e la conseguente registrazione di due decreti n. 990 e 991 del 16 ottobre 1995 con i quali il Segretario generale della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione aveva conferito incarichi dirigenziali ad alcuni funzionari.

La Sezione ha escluso che l'articolo 29 del D.lgs. n. 29 del 1993 abbia inteso ricomprendere il conferimento degli incarichi dirigenziali nella responsabilità dell'organizzazione e della gestione degli uffici della Scuola attribuiti al Segretario generale.

Infatti, la disposizione dell'articolo 10, comma 3 del regolamento, adottato con il DPCM 24 marzo 1995 n. 207 (disciplina dell'organizzazione e del funzionamento della SSPA), che stabilisce che il Segretario generale conferisce gli incarichi al personale non docente, perché sia ritenuta legittima, non può essere interpretata come riferentesi anche agli incarichi dirigenziali. Diversamente, essa apparirebbe illegittima per contrasto con l'articolo 19, comma 3 del D.lgs. n. 29/1993, che attribuisce il relativo potere al Ministro e cioè all'autorità politica preposta all'Amministrazione (Deliberazione n. 46 del 1° febbraio 1996).

La pronuncia della Sezione appare di notevole importanza, poiché oltre la soluzione del caso di specie, da essa è possibile estrarre due indirizzi da riferirsi all'intero apparato organizzativo della PCM:

a) in assenza di espresse disposizioni che dettino per la PCM discipline specifiche il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali deve avvenire nel rispetto delle forme e dei modi di cui alla normativa del D.lgs. n. 29/1993, che regola la materia con riguardo a tutte le Amministrazioni dello Stato. Affermazione che risulta confermata anche dall'articolo 31, comma 3, della legge 23 agosto 1988 n. 400, attributivo del relativo potere al PCM;

b) Direttore e Segretario generale della SSPA sono dirigenti e non autorità politiche di governo, secondo la distinzione fatta propria del D.lgs. n. 29/1993 con le conseguenze che, sotto il profilo funzionale, tale distinzione comporta circa la titolarità del potere di attribuzione degli incarichi dirigenziali.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

A supporto si vedano le disposizioni del DPCM 24 marzo 1995 n. 207, in particolare per il Segretario generale gli articoli 6 e 10, che conferiscono poteri organizzativi e gestionali non sostanzialmente diversi da quelli attribuiti dall'articolo 3, comma 2 del D.lgs. n. 29/1993 ai dirigenti. Infatti organo di governo della Scuola è il PCM, dal quale dipende.

5. La Sezione ha ricusato il visto e la conseguente registrazione di alcuni ordini di servizio in data 14 settembre 1995 e di un provvedimento in data 15 febbraio 1995 con i quali il Segretario Generale della PCM aveva conferito incarichi dirigenziali perché non conformi alle norme legislative vigenti (Deliberazione n. 58 dell'11 gennaio 1996).

Secondo l'Amministrazione:

- il Segretario Generale si pone nel sistema della PCM come organo di supporto del PCM ed è chiamato dalla legge ad assolvere le funzioni minori del vertice politico nell'intento di rafforzarne la posizione; la legge gli ha affidato le attività amministrative e di gestione considerate residuali di quelle del PCM ed aventi ad oggetto il personale anche dirigenziale;
- le norme della legge n. 400/1988 pongono il S.G. in una posizione analoga e comunque di sostanziale equiparazione rispetto a quella dei Ministri senza portafoglio, o, eventualmente, di Sottosegretari di Stato appositamente delegati assolvendo le funzioni non espressamente mantenute nella competenza del PCM;
- il DPCM 10 marzo 1994 si configura come atto organizzativo interno meramente ricognitivo di funzioni che trovano nella legge il loro fondamento giuridico;
- il D.lgs n. 29/1993 ha escluso la PCM dall'applicazione dei criteri di organizzazione delle amministrazioni pubbliche con espressi rinvii alla normativa di settore;
- tutti i compiti previsti dall'articolo 19 legge n. 400/1988 sono di esclusiva competenza del SG e sono espletati dai dirigenti proposti agli uffici e dipartimenti per delega del SG.

La Sezione del controllo è stata di diverso avviso, argomentando come segue.

Sulla base dell'articolo 21, comma 3 della legge n. 400/1988 è stato adottato il decreto organizzativo a rilevanza esterna, avente contenuto regolamentare DPCM 10 marzo 1994: esso individua gli uffici e i dipartimenti del Segretariato generale; è stata prevista e disciplinata l'articolazione degli uffici e dipartimenti e sono state fissate le competenze di ciascun ufficio e dipartimento (ex art. 19 stessa legge).

Le strutture organizzative individuate svolgono i compiti loro assegnati per competenza propria e non per delega del Segretario generale (cfr. combinato disposto articoli 19 e 21, comma 3, legge n. 400/1988).

Al complesso organizzativo della PCM devono applicarsi le disposizioni dettate con carattere di generalità dal D.lgs n. 29/1993 salve le peculiari prescrizioni delle normative di settore, ove consentito da espresse deroghe legislative.

Circa il conferimento degli incarichi dirigenziali da parte del SG non esiste alcuna norma di deroga, anzi esiste l'art. 31, comma 3, della legge n. 400/88 che è norma coerente con le disposizioni dettate dall'articolo 19, commi 2 e 3, del D.lgs. n. 29/1993. Ulteriore argomento si può trarre dal successivo comma 4 dell'articolo 19 da ultimo citato. Conseguentemente in particolare le norme di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 4 del DPCM 10 marzo 1994 e art. 9, comma 8 non possono essere assecondate.

Ne risulta dimostrato come l'assunto che il SG accentri in sé tutte le attribuzioni individuate dall'art. 19 l. n. 400/1988 sia contrastato dalle norme legislative citate. Le competenze enumerate dall'art. 19 sono proprie del Segretariato e non del Segretario, e sono distribuite tra le articolazioni del Segretariato con i provvedimenti di cui all'art. 21, comma 3: esse vengono affidate dal vertice politico e svolte per competenza propria e consistono in compiti di supporto e collaborazione all'opera del PCM propri dell'apparato burocratico.

Il SG appartiene all'ordine della dirigenza amministrativa e non a quella degli organi di governo: egli opera in funzione ed al servizio del PCM: ogni diverso avviso rappresenterebbe una negazione della distinzione tra organi di governo e di dirigenza amministrativa, che si configura criterio organizzativo cardine per tutte le Amministrazioni Pubbliche.

Il DPCM 10 marzo 1994, che riveste natura regolamentare ancorché risulti adottato con procedimento atipico rispetto al dettato dell'art. 17 della legge n. 400/88, non è stato assoggettato al controllo preventivo di legittimità (ex art. 3, comma 1, lett. c) l. n. 20/1994) e quindi non ha acquistato efficacia.

Conseguentemente è stato dato avviso al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 15 del T.U. approvato con RD 12 luglio 1934 n. 1214, della infrazione rilevata alla legge con l'invito a impartire le necessarie istruzioni perché venga rimossa la situazione di illegittimità. L'Amministrazione ha successivamente adottato il DPCM 30 aprile 1996 che reca alcune limitate rettifiche: il relativo procedimento di controllo è in corso.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

6. Gli atti di autorizzazione - promananti dagli organi di governo delle amministrazioni - alla sottoscrizione degli accordi decentrati a livello locale sono soggetti al controllo preventivo di legittimità (Deliberazione n. 45 del 1° febbraio 1996).

7. Ordinanza di nomina del Commissario delegato e di attribuzione di poteri conseguente a decreto del PCM dichiarativo dello stato di emergenza. Quest'ultimo non è soggetto a controllo preventivo di legittimità (vedi legge n. 225/1992).

L'ordinanza, pur configurandosi come atto emanato con delibera del PCM e avendo contenuto normativo deve ritenersi soggetta al controllo successivo sulle gestioni pubbliche di cui all'articolo 3 della legge n. 20 del 1994, non potendosi ricomprendere nelle fattispecie contemplate dalle lettere a) o c) dello stesso articolo 3 comma 1. Infatti l'articolo 19 della legge n. 225/1992 prevede il controllo dei soli ordini di accreditamento con il modulo del controllo successivo.

L'ordinanza di nomina del Commissario straordinario nella parte in cui delega al Commissario stesso il potere di deroga normativa è affetta da vizi di legittimità. Infatti, la legge n. 225/92 (articoli 5 e 14) separa la funzione normativa affidata al PCM e al Prefetto dalla funzione esecutiva affidata al "delegato" e alle strutture di prefettura. La commistione di tali funzioni non è consentita (Deliberazione n. 28/96 del 22 novembre 1995).

8. La posizione espressa con la deliberazione da ultimo citata (n. 28/1996) risulta successivamente modificata dalla Sezione del controllo nei seguenti termini (deliberazione n. 97 del 2 maggio 1996).

Il provvedimento che statuisce lo stato di emergenza è adottato, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, con deliberazione del Consiglio dei Ministri, firmata dal suo presidente. Tale atto ha natura meramente dichiarativa di una situazione di fatto (la calamità, etc.) e non è riconducibile ad alcuna delle tipologie di atti individuati dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994: ne consegue che rimane sottratto al controllo preventivo di legittimità. Tale provvedimento ha infatti carattere tipico ed è diretto a far fronte ad esigenze non prevedibili ed eccezionali che necessitano di interventi urgenti e ne richiedono l'efficacia immediata.

Le ordinanze *extra ordinem*, adottate ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992 per l'attuazione degli interventi conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza, sono assoggettate a controllo preventivo di legittimità ove abbiano contenuto normativo a rilevanza esterna caratterizzato dalla generalità e dell'astrattezza delle relative previsioni.

Negli altri casi esse si configurano come atti formalmente e sostanzialmente amministrativi, atipici e dotati di forza derogatoria rispetto a specifiche norme di legge. La necessità e l'urgenza, che contraddistinguono queste ordinanze, conferiscono alle stesse il potere di derogare per tempi limitati e casi circoscritti, a norme di legge, potere che non vale però ad attribuire natura normativa a tali atti, che, pertanto, sfuggono al controllo preventivo di legittimità.

9. Con le delibere n. 33 e 44 adottate, rispettivamente, il 1° e il 15 febbraio 1996, la Sezione del controllo ha ricusato il visto e la conseguente registrazione di alcuni decreti del Ministro del Tesoro che avevano disposto variazioni di bilancio in attuazione di provvedimenti del PCM di approvazione di progetti finalizzati al recupero della produttività nelle pubbliche amministrazioni, ivi compresi quelli concernenti lo studio e la progettazione della nuova classificazione del bilancio di previsione dello Stato (art. 26, comma 1, della legge 11 marzo 1988 n. 67 e successive modifiche e integrazioni).

I decreti di approvazione dei progetti prevedono per essi tempi di esecutività ultrannuali (24-36 mesi). Essendo la copertura finanziaria limitata al 1995 (DL 28 agosto 1995 n. 361 convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1995 n. 437), il finanziamento dei progetti cui danno luogo i decreti di variazione - oggetto del controllo - è stato posto a carico integralmente della dotazione 1995. I pagamenti, secondo la previsione dei decreti di approvazione, saranno comunque subordinati alle relazioni trimestrali dei responsabili dei singoli progetti e dei relativi nuclei di valutazione.

La Sezione ha ritenuto al contrario che il carico della spesa deve ritenersi suddiviso per ciascuna annualità della prevista durata e che il finanziamento della successiva annualità è subordinato alla valutazione positiva di quella precedente. Con la conseguenza che allo stato non è possibile l'assunzione dell'impegno contabile, incorrendo quindi nell'applicazione dell'art. 1, comma 61, della legge 28 dicembre 1995 n. 549, che stabilisce che le somme di parte corrente non impegnate entro il 31 dicembre 1995 costituiscono economie di bilancio.

In proposito - come già segnalato (paragrafo 1.1.1 nota 3) - il DL 2 aprile 1996 n. 187, articolo 1, ha stabilito che le disponibilità del fondo al 31 dicembre 1995 sono conservate nel conto dei residui per essere ripartite con assegnazione della spesa ai pertinenti capitoli di bilancio nell'anno successivo.

10. Con riferimento a quanto segnalato nella relazione 1994 la Sezione del controllo ha dichiarato irregolare la gestione 1994 dei fondi di cui al capitolo 7731 - spese relative alla carta geologica nazionale - (deliberazione n. 13/96 dell'8 giugno 1995). La pronuncia è stata adottata sulla base delle seguenti constatazioni.

I termini di esecuzione dei fogli della carta geologica da parte dei soggetti legati da rapporti convenzionali con l'Amministrazione risultano ampiamente dilatati per la ritardata corresponsione dell'anticipazione del finanziamento e a causa dell'inefficiente organizzazione del contraente; per un generalizzato errore di valutazione nella previsione dei tempi effettivamente necessari per l'esecuzione dei lavori commissionati; per la mancata presentazione della rendicontazione scientifica periodica; per non avere il Servizio Geologico esercitato il potere di effettuare controlli in corso d'opera.

4. Osservazioni finali e raccomandazioni.

4.1 La relazione sul rendiconto 1994, di fronte alla molteplicità e diversità di servizi amministrativi compresi nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, che spesso non hanno riferimento alcuno con le funzioni che la Carta Costituzionale assegna al Presidente, ha inteso offrire materiali supportati da dati normativi, finanziari e organizzativi per una attenta riflessione sulla situazione prodottasi e sugli inconvenienti di non poco momento che ne conseguono.

Le competenze istituzionali delineate dalla legge n. 400/1988, in attuazione del disegno costituzionale (determinazione dell'indirizzo di governo e indirizzo generale dell'azione amministrativa), continuano ad intrecciarsi con le funzioni settoriali e risultano appesantite da ampie aree di amministrazione attiva al di fuori di una logica riconducibile ad un razionale disegno organizzativo. I dati che emergono dall'analisi dei risultati della gestione ne offrono ampia dimostrazione (cfr. paragrafo 1).

Nel 1995 la situazione non è mutata, e quindi per il suo semplice protrarsi deve ritenersi fonte di più vive preoccupazioni. A dire il vero il precedente Governo nel disegno di legge collegato alla legge finanziaria 1996, recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica (XII legislatura - A.S. 2157 - articolo 1), si era fatto promotore di disposizioni volte ad un riordinamento dell'apparato della PCM. Come già detto, questa iniziativa non ha avuto seguito.

In questa occasione, la Corte non riproduce le tematiche trattate nella precedente relazione, limitandosi a ricordare che l'assetto organizzativo della PCM deve essere definito in funzione e nel rispetto del ruolo costituzionale del Presidente, del Consiglio dei Ministri e dei singoli Ministri.

La dilatazione dei compiti e della struttura nella PCM, concretantesi in un'eterogeneità di attribuzioni frutto di aggregazioni puramente occasionali e/o residuali, collide con il disegno costituzionale.

Valga per tutte la considerazione di quanto accaduto per l'ex Ministero del Turismo e dello Spettacolo. Quel dicastero fu soppresso a seguito del referendum del 1993 non perchè le sue attribuzioni fossero ritenute afferenti al ruolo costituzionale del PCM, ma perchè si valutava che esse dovessero essere oggetto di un ampio trasferimento alle Regioni.

La realizzazione di questo obiettivo continua ad essere procrastinata e, in luogo del preesistente Ministero, le relative funzioni sono state affidate alla PCM, con il risultato di aver costituito una situazione più anomala della precedente. Del resto il processo di attribuzione alla PCM di nuovi compiti di amministrazione attiva non accenna ad arrestarsi come dimostrano le seguenti segnalazioni.

a) DL 27 giugno 1994 n. 414 - disposizioni urgenti in materia di differimento di termini previsti da disposizioni legislative, art. 2, comma 2¹⁷: attribuzione alla PCM delle competenze statali in materia di impiantistica sportiva già affidate al soppresso Ministero del Turismo e dello Spettacolo.

b) Legge 28 dicembre 1995 n. 549 - misure di razionalizzazione della finanza pubblica - art. 1, comma 83.

Nell'ambito del processo di privatizzazioni al fine della riduzione della spesa pubblica il PCM con proprio decreto trasforma gli enti acquedottistici in società per azioni.

¹⁷ Il decreto legge n. 414/1994 è stato più volte reiterato, da ultimo si veda il DL 25 giugno 1996 n. 335 articolo 1, comma 2.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

La previsione appare davvero singolare poichè le due norme citate nella disposizione (articolo 10, comma 5, legge 5 gennaio 1994 n.36 e articolo 10 D.lgs. 3 aprile 1993 n.96) prescrivono l'effettuazione di operazioni sostanzialmente analoghe, che i soggetti incaricati (Ministro LL.PP., Commissario Liquidatore Agensud) non hanno portato a compimento. Evidentemente la disposizione, dal pressoché nullo contenuto innovativo, fa conto che l'autorità del PCM riesca a superare la situazione di stallo. La relazione sul rendiconto 1996 dirà se l'intuizione avrà prodotto il mutamento di natura giuridica degli enti acquedottistici.

c) Articolo 2, comma 37, della stessa legge n. 549/1995.

Il PCM con proprio decreto trasferisce in proprietà ai comuni o ad altri enti locali che ne facciano richiesta i beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato non utilizzati.

La norma si pone nella stessa logica della disposizione precedente. Non si capisce perchè non possa provvedere il Ministro competente che è quello delle Finanze.

4.2 Per concludere si richiama l'attenzione su alcune questioni che costituiscono dei veri e propri nodi da sciogliere. Le soluzioni che finiranno per essere prescelte diranno quale sia la reale conformazione dell'ordinamento della PCM.

a) La natura giuridica e il procedimento di emanazione dei provvedimenti organizzativi;

b) la disciplina delle funzioni dirigenziali. Essa, più in dettaglio, implica l'individuazione degli uffici, il riparto delle attribuzioni tra i diversi livelli, il potere di conferimento della titolarità delle funzioni.

L'uno e l'altro tema sottendono l'applicabilità o meno alla PCM delle disposizioni riferibili all'universo delle pubbliche amministrazioni (art. 17 legge n. 400/1988 e D. lgs. n. 29/1993) in rapporto alle norme che si riferiscono specificamente alla stessa PCM. Come si è detto nel paragrafo 3, la Corte con le delibere n. 46 e n. 58 del 1996 della Sezione del controllo ha posto alcuni precisi criteri di orientamento. La questione risulta inoltre elemento centrale del procedimento di controllo in corso relativo al regolamento di organizzazione del Segretariato Generale.

Per questo verso la PCM si dibatte in una contraddizione. Le richiamate disposizioni di carattere generale appaiono adattarsi con difficoltà al nucleo delle funzioni riconducibili al dettato costituzionale. E per esse è necessario mettere a punto soluzioni mirate. Nello stesso tempo, se la PCM consta anche di servizi di amministrazione attiva - che attualmente sono del tutto preponderanti - non c'è ragione di consentire per essa deroghe alle discipline di carattere generale.

Per corrispondere ad una vera e propria esigenza di ordine costituzionale la PCM deve essere strutturata come apparato amministrativo finalizzato all'esercizio delle competenze presidenziali di direzione e coordinamento dell'attività governativa, nonché di rappresentanza del Governo nella sua unità.

Essa è quindi un'istituzione che sul piano dei contenuti va distinta dai Ministeri poichè non ha come finalità di base la gestione concreta dell'attività dell'amministrazione centrale dello Stato salvo che si tratti di attività strumentale nei confronti delle attribuzioni aventi titolo direttamente nelle competenze conferite dalla Costituzione al PCM. Ne consegue che l'assetto organizzativo della PCM deve far valere non solo il ruolo proprio del PCM, ma anche i ruoli costituzionali del Consiglio dei Ministri e dei singoli Ministri.

4.3. La PCM non dà attuazione, salvo alcune eccezioni, alle disposizioni della legge n.241/1990 circa i termini e l'individuazione dei responsabili dei procedimenti amministrativi. Altrettanto avviene per la mancata adozione degli indirizzi e degli atti di programmazione generale e per la definizione dei parametri e degli indici di riferimento del controllo interno, del procedimento di verifica dei risultati nei confronti dei dirigenti¹⁸.

¹⁸ Tra le disposizioni legislative dettate dal D.lgs. n. 29/1993 che la PCM non osserva si citano: articoli 3 e 14

1. mancata definizione degli obiettivi e dei programmi;

2. mancata emanazione delle direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione;

3. mancata verifica della rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali;

4. mancata assegnazione a ciascun ufficio dirigenziale generale di una quota parte:

- delle risorse finanziarie previste in bilancio riferita alle competenze dell'ufficio;

- degli oneri per il personale;

- degli oneri per le risorse strumentali;

articolo 19, comma 4

5. mancata emanazione del regolamento per la definizione del riparto di attribuzioni tra i differenti livelli dirigenziali;

articolo 20, comma 2 - periodo finale

6. mancata determinazione dei parametri di riferimento del controllo interno;

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

4.4. Come già segnalato lo scorso anno, è anomala la collocazione del Servizio del controllo interno alle dipendenze del Segretario Generale e non come referente diretto del PCM. La scelta è espressiva della non condivisibile configurazione del Segretario Generale come autorità di Governo. Costruzione che contrasta con le norme vigenti come dimostrato nelle delibere citate della Sezione del controllo della Corte.

4.5. A seguito dell'adozione di ordinanze di protezione civile per corrispondere a situazioni di emergenza, con sempre maggiore frequenza è dato constatare che lo stato di emergenza si protrae per tempi non definiti per via del succedersi delle proroghe del termine di cessazione degli interventi.

Il permanere dello stato di emergenza evidenzia uno scarto temporale tra le previsioni e le realizzazioni che - in assenza di cause sopravvenute - si rivela sintomo di inadeguatezza dell'azione svolta e/o di erroneità delle previsioni ed esige che venga effettuata una analisi puntuale delle realizzazioni. L'indagine dovrà accertare la congruità delle scelte operate dall'organo gestore in relazione agli obiettivi assegnati (fronteggiamento dell'emergenza e non interventi sostitutivi di quelli ordinari), ai poteri conferiti ed alla utilizzazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

La questione è che l'emergenza vera non è, ad esempio, lo smaltimento dei rifiuti, la temporanea insufficienza idrica, ma la situazione di cronica inefficienza-incapacità delle amministrazioni pubbliche a corrispondere ai compiti che sono ad esse assegnati. Non si tratta, quindi, di un'emergenza che possa essere contenuta entro ristretti limiti temporali, ma ci si trova di fronte ad una situazione permanente che si protrarrà fino a quando le P.A. non saranno in grado di provvedere con efficacia ed efficienza.

La soluzione del ricorso alla dichiarazione dello stato di emergenza è solo un intervento tampone e non risolutivo.

4.6 La costruzione del nuovo modello di rendiconto, proposta quest'anno dalla Corte, mediante l'aggregazione delle spese intorno alle missioni istituzionali della PCM (funzioni obiettivo), fa emergere con immediatezza il peso specifico di ciascuna funzione. Rende quindi visibili con la evidenza dei dati i problemi sin qui descritti. Anche questo viene offerto come contributo per le scelte coerenti che Parlamento e Governo alla fine vorranno assumere.

articolo 20, comma 8 - periodo finale

7. mancata adozione dei regolamenti per la disciplina dei termini e modalità di attuazione del procedimento di verifica dei risultati da parte del PCM per i dirigenti e da parte del Consiglio dei ministri per i dirigenti generali.

Su questi temi si veda inoltre la Relazione sulle attività del Servizio per il controllo interno della PCM, 1996 n. 1.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
raffronto tra i dati degli esercizi 1993, 1994 e 1995
(in milioni)

Rubrica		Attestazione del conto				Pagamenti				Entrate del personale				Abbonamenti							
		1993	1994	%	1995	%	1993	1994	%	1995	%	1993	1994	%	1995	%	1993	1994	%	1995	%
1	Servizi generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri																				
	comp	865 655,83	472 330,76	-29,03	925 906,12	98,03	363 982,57	391 116,18	7,45	770 787,70	97,06	280 411,58	66 190,12	-76,40	131 000,37	97,92	21 161,69	15 024,48	-29,00	24 106,26	60,46
	residui	271 967,33	146 862,21	-46,00	109 677,94	-25,32	130 161,10	98 507,53	-24,32	71 127,90	-27,79	135 114,91	42 673,12	-68,42	13 650,16	-68,01	6 691,32	5 661,56	-15,09	24 899,69	338,26
2	Dipartimento per l'informazione e l'editoria																				
	comp	421 470,87	531 862,14	26,19	518 984,52	-2,42	229 245,58	366 827,57	59,58	175 447,37	-52,04	184 203,80	150 116,73	-18,50	331 296,47	120,69	8 021,89	15 917,84	98,44	12 240,66	-23,10
	residui	382 080,21	365 031,55	-8,90	297 410,26	-18,52	126 713,40	95 620,34	-25,56	78 145,65	-18,45	180 827,95	147 293,52	-18,54	143 201,41	-2,78	82 638,89	121 917,69	47,71	76 063,19	-37,81
4	Dipartimento per il Mezzogiorno																				
	comp	10 270,15	0,00	-100,00			2 171,01	0,00	-100,00			4 467,18	0,00	-100,00			3 631,96	0,00	-100,00		
	residui	10 841,80	8 246,66	-23,94			5 763,56	936,49	-83,70		-100,00	3 779,38	4 341,86	14,68	-100,00		1 296,85	2 985,21	128,30		-100,00
5	Ufficio del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno																				
	comp	0,00	0,00				0,00	0,00				0,00	0,00				0,00	0,00			
	residui	344,53	66,80	-80,61			141,93	34,07	-75,99		-100,00	66,80	32,73	-51,00	-100,00		136,80	0,00	-100,00		
6	Ufficio per il coordinamento dei servizi di Protezione civile																				
	comp	1 934 272,12	826 771,85	-57,26	1 167 476,10	41,21	343 560,27	68 606,07	-80,03	326 657,49	376,12	1 580 599,76	758 163,23	-52,33	840 234,96	10,83	112,09	0,55	-99,51	583,64	106 622,06
	residui	237 166,30	1 639 317,60	591,24	1 893 512,81	15,51	226 748,00	457 412,09	101,73	720 926,03	57,61	8 717,84	1 135 349,58	12 923,29	597 743,35	-47,35	1 690,46	46 655,93	2 654,04	574 843,43	1 134,74
7	Ufficio per i rapporti con il Parlamento																				
	comp	742,00	1 039,42	40,08	118,59	-86,59	381,17	869,71	75,70	70,03	-89,64	332,85	347,78	4,54	0,19	-99,94	28,18	21,94	-22,15	48,37	120,44
	residui	100,41	373,45	271,93	382,58	2,45	49,32	338,16	585,62	140,04	-58,59	40,80	34,82	-14,66	207,72	496,62	10,29	0,47	-95,44	34,82	7 326,91
8	Ufficio per il coordinamento delle politiche comunitarie																				
	comp	4 938,54	5 269,64	6,70	5 052,81	-4,11	877,33	1 008,20	14,92	1 000,72	-0,74	1 188,30	1 666,41	39,39	1 503,64	-8,22	2 872,91	2 805,03	-9,32	2 548,46	-2,17
	residui	3 141,31	1 776,95	-43,43	2 215,70	24,89	1 126,16	483,45	-57,07	1 033,34	113,74	586,66	569,29	-4,99	796,17	42,35	1 426,49	734,22	-48,53	386,19	-47,40
10	Dipartimento della Funzione pubblica																				
	comp	8 445,32	101 147,59	1 097,68	50 207,82	-50,36	1 757,47	11 965,03	681,95	26 197,55	118,59	4 690,70	87 399,33	1 763,26	20 532,00	-76,51	1 997,15	1 763,22	-11,71	3 478,27	97,27
	residui	32 066,96	46 595,89	45,18	112 121,15	140,63	7 854,48	9 571,87	21,87	17 807,10	83,94	11 476,90	35 643,77	209,70	93 150,23	162,07	12 764,81	1 479,95	-88,41	1 363,83	-7,85
11	Ufficio per gli affari regionali ed i problemi istituzionali																				
	comp	2 343,20	2 212,80	-5,57	1 679,27	-24,11	858,42	859,22	0,09	940,86	9,50	1 195,05	1 221,79	2,24	629,66	-48,46	289,73	131,79	-54,51	108,73	-17,50
	residui	869,25	1 758,96	102,35	2 247,57	27,78	296,40	328,84	11,32	577,36	76,58	563,91	1 025,78	81,90	719,39	-29,87	9,93	404,36	3 969,96	950,81	136,15

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
riferimento tra i dati degli esercizi 1993, 1994 e 1995
(in milioni)

	funzione	ammontari della spesa				pagamenti				dotazioni del bilancio				avanzamenti				
		1993	1994	%	1995	%	1993	1994	%	1995	%	1993	1994	%	1995	%	1995	%
12	Ufficio per i problemi delle aree urbane	comp. 124.831,77	548.706,41	340,28	285.280,47	-51,66	78.933,14	4.114,38	-94,79	133,80	-96,75	45.255,37	544.367,90	1.102,88	284.870,99	-51,34	443,27	18,14
	residui 1.386.018,88	537.879,80	-61,19	956.956,25	77,73	48.181,59	42.178,50	-12,46	91.849,35	117,76	528.874,24	427.860,26	-19,25	788.925,12	84,38	807.963,04	67.810,84	10,87
13	Ufficio per gli affari sociali	comp. 99.762,00	200.485,62	235,47	205.255,81	2,38	54.076,43	1.989,32	-96,32	3.046,74	63,15	4.406,52	196.912,47	4.388,66	201.102,82	2,13	1.279,05	-30,17
	residui 3.345,92	192.645,94	5.667,83	373.638,17	93,90	2.782,92	14.458,26	419,65	11.670,65	-19,29	531,63	177.454,52	33.279,60	322.033,27	81,47	31,78	732,17	1.256,62
16	Ufficio per gli italiani all'estero e per l'immigrazione	comp. 2,00	0,00	-100,00			1,48	0,00	-100,00			0,00	0,00		0,52	0,00	-100,00	
	residui 121,32	6,79	-94,40		-100,00		99,35	0,17	-99,83		-100,00	6,79	0,00	-100,00	15,15	8,62	-56,33	-100,00
17	Ufficio per le riforme elettorali	comp. 29,50	383,60	1.233,90	567,13	44,13	0,00	112,07		325,55	190,50	3,48	222,14	6.275,91	138,42	-37,69	26,02	73,97
	residui 0,00	3,46	—	222,14	6.275,91	0,00	3,48		103,35	2.866,42	0,00	0,00		111,72	0,00	0,00	7,06	
18	Ufficio per gli italiani all'estero	comp. 210,00	—		778,06	269,55	0,00	0,00		178,56		36,00	439,04	1.154,40	175,00		158,46	-9,45
	residui 0,00	—		35,00			0,00		9,84		0,00	0,00	25,16		0,00		0,00	
19	Consiglio superiore della amministrazione	comp. 406,17	0,00	-100,00	0,00		173,94	0,00	-100,00	0,00		156,43	0,00	-100,00	0,00	77,80	0,00	
	residui 284,48	202,93	-28,67	90,24	-56,53	132,19	67,35	-49,05	8,70	-87,08	46,49	80,24	94,19	0,00	-100,00	106,80	45,34	79,86
20	Scuola superiore della amministrazione	comp. 10.208,05	10.533,21	3,19	10.559,86	0,25	3.807,07	5.045,58	32,53	4.132,81	-18,09	4.071,43	3.102,36	-23,80	3.015,77	-2,79	2.329,55	43,02
	residui 4.351,70	5.328,30	22,46	3.979,73	-25,32	2.943,76	3.804,10	29,23	2.896,88	-21,14	1.257,87	877,38	-30,25	606,91	-42,34	150,08	547,82	-28,94
25	Commissione di coordinamento per le Viste d'Asola	comp. 298,24	313,24	5,03	300,74	-3,99	127,15	121,48	-4,46	119,59	-1,56	31,12	25,03	-19,59	4,02	-83,96	139,97	6,22
	residui 121,40	87,55	-27,91	28,95	-56,93	41,61	12,35	-70,31	5,67	-29,80	56,43	3,93	-93,04	18,66	324,41	23,41	71,26	-94,93
26	Commissariato dello Stato nella regione siciliana	comp. 489,16	512,78	9,30	475,85	-7,20	388,30	451,34	16,84	389,61	-13,68	32,10	8,14	-74,65	19,45	138,99	50,76	25,30
	residui 54,56	64,04	17,38	13,62	-78,73	22,08	56,34	164,19	9,11	-84,38	31,94	5,48	-82,84	0,60	-89,13	0,64	0,22	1.656,36

XIII LEGISLATURA — DISegni DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PRESENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
riferito tra i dati degli esercizi 1993, 1994 e 1995
(in milioni)

rubrica		amministrazioni centrali				regionali				comuni di regione				provincie			
		1993	1994	%	1995	1993	1994	%	1995	1993	1994	%	1995	1993	1994	%	1995
27	Ufficio del rappresentante del Governo nella regione sarda	comp.	300,85	589,01	63,32	352,64	-40,13	316,47	580,31	77,05	277,71	-50,44	6,53	1,29	-80,30	0,89	-46,32
		residui	17,77	14,81	-16,89	1,82	-87,72	9,49	11,15	17,46	1,81	-83,81	8,28	0,53	-93,57	0,01	-97,75
28	Commissariato del Governo per la Provincia di Trento	comp.	876,85	1.155,84	31,82	704,25	-39,07	815,97	1.108,41	36,80	674,36	-38,05	6,50	2,18	-66,42	0,96	-56,11
		residui	42,37	47,60	12,11	3,38	-82,89	1,37	41,00	2.900,25	3,38	-81,76	41,00	1,20	-97,08	0,00	-100,00
29	Commissariato del Governo per la Provincia di Bolzano	comp.	1.981,23	1.895,40	0,21	1.693,75	-15,12	1.967,12	1.881,88	-5,35	1.572,46	-15,54	21,26	3,11	-85,36	2,49	-20,02
		residui	322,82	239,19	-26,86	8,37	-97,34	2,85	100,82	3.631,14	6,10	-94,11	217,83	3,26	-98,51	0,00	-100,00
30	Commissariato del Governo nella regione Friuli-Venezia Giulia	comp.	615,29	625,29	1,63	422,06	-32,42	244,24	236,25	-3,27	192,02	-18,51	57,53	50,24	-12,87	56,04	11,53
		residui	188,84	100,33	-46,54	56,67	-43,52	134,97	38,33	-70,86	31,90	-18,90	42,79	9,42	-77,89	0,35	-98,33
31	Commissariati del Governo presso le regioni e statuti ordinario	comp.	8.748,11	9.892,00	13,06	12.713,23	26,52	6.086,30	5.941,75	-2,52	7.077,57	19,12	833,80	2.320,53	178,31	1.021,89	-65,97
		residui	1.791,05	882,08	-49,17	2.358,23	140,13	1.425,74	616,43	-56,76	1.680,77	216,46	148,25	37,70	-74,57	300,41	698,75
37	Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza	comp.	315.843,24	279.570,00	-11,48	289.900,00	3,99	311.195,73	278.188,82	-10,61	288.167,80	3,59	4.847,42	1.380,80	-70,29	1.732,40	25,45
		residui	1.809,72	4.899,17	157,78	1.583,77	-70,34	1.787,86	4.861,76	160,74	1.310,34	-71,89	17,75	2,87	-83,81	65,24	2.189,38
38	Consiglio di Stato e Tribunali amministrativi regionali	comp.	179.246,88	193.204,33	7,79	196.006,94	1,45	147.714,52	149.205,80	1,01	142.037,76	-4,80	12.893,59	19.240,07	49,22	19.714,89	2,47
		residui	20.103,17	21.088,89	4,95	27.240,49	29,11	10.778,81	11.351,33	5,33	12.112,87	6,71	6.206,30	6.000,41	-2,50	12.801,22	60,01
39	Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana	comp.	202,00	202,00	0,00	182,22	-9,79	201,89	201,89	0,00	182,13	-9,79	0,11	0,11	0,00	0,00	-20,00
		residui	3,37	3,37	-0,00	0,22	-83,05	0,11	3,26	2.800,18	0,20	-83,71	3,26	0,11	-96,87	0,01	-88,68