

- quello già tanto menzionato di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche (anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte dei singoli, delle famiglie, delle associazioni e delle comunità) alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati;

- l'altro di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari (con identificabilità in capo ad un unico soggetto, anche associativo, della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa).

2.4 Coerente con queste scelte istituzionali è il riordino delle unità periferiche delle amministrazioni statali (di cui agli art. 3 e 12 della citata legge n. 59/1997); l'esteso conferimento di funzioni a regioni ed enti locali dovrebbe perciò determinare il venir meno di molti organi decentrati dello Stato, salva la espressa individuazione di strutture in relazione al principio della sussidiarietà.

Nel senso indicato depongono due esigenze, già ben presenti nella stessa legge n. 59:

- la prima concernente la soppressione, trasformazione o accorpamento delle strutture centrali e periferiche interessate dal conferimento di funzioni e compiti a livelli diversi;

- la seconda riguardante la necessità di prevedere modalità e condizioni con le quali l'amministrazione dello Stato può avvalersi, per la cura di interessi nazionali, di uffici regionali e locali, d'intesa con gli enti interessati o con gli organismi rappresentativi degli stessi.

Quanto precede, alla luce di principi e criteri intesi a:

- riorganizzare e razionalizzare gli organi di rappresentanza periferica dello Stato con funzioni di raccordo, supporto e collaborazione con le regioni e gli enti locali;

- riordinare le residue strutture periferiche dei ministeri, dislocate presso ciascuna provincia, in modo da realizzare l'accorpamento e la concentrazione (sotto il profilo funzionale, organizzativo e logistico) soprattutto di quelle operanti nel settore finanziario.

2.5 Considerazioni di ordine generale vanno sviluppate in relazione all'attuazione del decreto legislativo n. 29/93, che presenta - finora - estese aree scoperte o prive, del tutto, di riscontri operativi.

La principale inadempienza attiene alle norme (art. 3 e art. 14) 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 porre in essere, l'indicazione delle priorità e l'adozione delle conseguenti "direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione"; peraltro è da rilevare - in proposito - che le direttive finora emanate non appaiono adeguate a centrare il fine sostanziale della norma.

La conseguenza è di grave rilievo: la mancata determinazione dei programmi, degli obiettivi e delle priorità e l'assenza delle conseguenti direttive generali per lo svolgimento dell'azione amministrativa preclude l'attività di gestione da parte dei dirigenti, facendo emergere una responsabilità - anzitutto politica - dei ministri.

Sempre in termini generali è così da rilevare - criticamente - e partendo dalla entrata in vigore della normativa, la mancata tempestiva attuazione di un corretto percorso programmatico, che presuppone attività di proposta da parte dei singoli settori operativi cui correlare un successivo percorso di ordine selettivo ed attributivo di risorse.

Deve essere censurata, altresì, la produzione di atti di programmazione solo in chiusura degli esercizi ai quali si riconnettono i fondi per evitarne il passaggio in economia.

Pur tuttavia, in qualche caso, si registra il superamento di precedenti prassi di mera distribuzione storica delle risorse; continua per altro a mancare un coerente e complessivo quadro programmatico, sulla cui base attribuire le risorse non essendo sufficiente il solo richiamo alle prescrizioni contenute in documenti diversi e più generali di programmazione, che - per definizione - devono contenere previsioni, nelle finalità e nella modalità, da tradurre poi in specifici documenti ed atti di indirizzo; il problema ha un ulteriore concreto impatto negativo nella difficoltà di consentire un raffronto tra i programmi in precedenza svolti, che presuppone adeguata valutazione anche dei risultati conseguiti.

Le precedenti considerazioni di ordine generale preludono, comunque, alle osservazioni sviluppate - in proposito - nella indagine intersettoriale della Sezione del Controllo sulla attuazione del decreto legislativo n. 29/1993, definita nella adunanza del 20 maggio 1997.

Tutte le osservazioni formulate dalla Sezione di controllo rivestono cospicua importanza per gli assetti organizzativi dell'amministrazione; ne vengono, perciò, qui ripresi taluni aspetti essenziali.

La Sezione ha affermato - in via di principio - che raramente sembra potersi riscontrare il pieno rispetto della lettera e dello spirito della programmazione prevista dal D.L.vo n. 29 del 1993, soprattutto perchè spesso non si tratta di un organico piano di interventi volti a specifici obiettivi, riferiti alle risorse disponibili e con realistiche priorità.

Ciò premesso, la Sezione del controllo ha rilevato:

- una parafrasi della denominazione dei singoli capitoli di bilancio, senza alcuna ulteriore specificazione valida ad indirizzare l'attività dei dirigenti;

- una semplice elencazione di minute realizzazioni da compiere, che più opportunamente dovrebbero essere lasciate alla competenza dei dirigenti, mentre manca, o è estremamente labile, proprio la determinazione dei principi di indirizzo;

- un mero elenco di buone intenzioni, la cui realizzazione viene esplicitamente subordinata alla provvista dei necessari supporti operativi, senza che venga contestualmente programmata detta provvista.

Sono stati individuati due ricorrenti tipi di direttiva programmatica, che hanno destato vive perplessità:

- programmazione di largo principio, con riferimenti operativi alquanto generici, e con indicazione di obiettivi ovvi;

- al contrario, programmazione estremamente dettagliata, con prescrizione di specifici acquisti da effettuare e delle modalità di aggiudicazione delle forniture.

In presenza dei casi descritti potrebbe invero legittimamente dubitarsi della stessa effettività della programmazione e del sostanziale rispetto della normativa dettata dal decreto n. 29 del 1993.

Entrambi i tipi sopra citati di programmazione si pongono infatti in contrasto con il progetto fondamentale di separazione tra il momento politico e quello gestionale, o perchè una programmazione vuota di contenuto è molto simile ad una mancata programmazione o perchè, al contrario, viene vanificato il principio fondamentale della riforma, basata sulla demarcazione tra il momento politico e quello tecnico-amministrativo.

E' stato osservato - infine - che i programmi, ove emanati, risultano spesso adottati con grave ritardo, il che non può non influire sulla stessa funzione programmatica tanto più che, nell'attesa delle indicazioni politiche, i dirigenti di fatto proseguono la propria attività, ponendo in essere iniziative gestionali che potrebbero, in teoria, essere travolte da una mancata approvazione (in tutto o in parte) delle proposte, con delicati problemi relativi ad eventuali profili di responsabilità.

2.5 L'anno 1996, ed i mesi decorsi del 1997, consentono di enucleare - nella complessiva organizzazione delle amministrazioni centrali - taluni aspetti che vengono, qui, posti in luce anche per il valore emblematico che assumono nel quadro di una "riforma possibile".

Di grande rilievo appare, in proposito, l'attesa emanazione di uno o più decreti legislativi diretti a razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo.

2.5.1 Si è appena menzionata la razionalizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Continua peraltro a sussistere (e non sembra che il 1996 ed i primi mesi del 1997 rivelino apprezzabili inversioni di tendenza) una consistenza dilatata dell'apparato della Presidenza con connessi, diversificati, 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; i compiti della Presidenza invero, ivi compresi quelli affidati a ministri senza portafoglio, 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 aree occorrerebbe riflettere sulla proficuità di una loro collocazione presso la Presidenza.

La situazione attuale pone in evidenza un quadro composito caratterizzato da 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.

Comunque va registrato in positivo - almeno a livello di responsabilità politica - lo spostamento degli ambiti relativi alla protezione civile, alle aree urbane, al turismo e allo spettacolo nei nover, rispettivamente, del Ministero dell'interno, dei lavori pubblici, dell'industria, commercio e artigianato e dei beni culturali ed ambientali.

2.5.2 Da svariati anni la Corte si è soffermata, in questa sede referente, sulla necessità del raccordo e del coordinamento ministeriale ai fini del governo dell'economia e del risanamento del sistema di finanza pubblica.

Ora si ritiene di poter senz'altro apprezzare la scelta effettuata con la legge 3 aprile 1997 n. 94, che ha sancito l'accorpamento del ministero del tesoro e del ministero del bilancio e della programmazione economica.

In proposito va sottolineata, in sede di considerazioni sugli assetti organizzativi ministeriali, la essenzialità di questi aspetti:

1) ridefinizione delle attribuzioni del Comitato interministeriale della programmazione economica (CIPE), con eliminazione dei compiti di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa ed attribuzione degli stessi alle competenti amministrazioni (nonché riordino, con eventuale unificazione o soppressione, degli attuali organi della programmazione economica);

2) riordino, rafforzamento, ed eventuale unificazione del nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e del nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici;

3) riorganizzazione dei modelli (ivi compresi la cabina di regia di cui all'articolo 6 del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n. 341) intesi a realizzare strumenti di coordinamento e promozione di iniziative e di supporto alle amministrazioni centrali dello Stato, a quelle regionali e agli altri enti attuatori in materia di

utilizzazione dei fondi comunitari, con potenziamento delle relative strutture tecniche ed amministrative, nonché con individuazione di una struttura dipartimentale per le aree depresse.

2.5.3 In tema di nuovo assetto dei dicasteri, permane l'ipotesi di un ulteriore, eventuale, accorpamento: quello tra le amministrazioni dei lavori pubblici e dell'ambiente, al fine di realizzare un polo rafforzato per la gestione e la tutela del territorio.

In proposito la Corte aveva, lo scorso anno, rilevato la necessità di un ripensamento del ruolo delle due amministrazioni e di una razionalizzazione delle strutture esistenti, in una visione di ammodernamento degli apparati, della valorizzazione delle professionalità e dello snellimento delle procedure; 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.

Al riguardo, deve, ora, sottolinearsi che gli effetti della riorganizzazione potrebbero essere positivamente avvertiti sul versante della difesa del suolo: 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 collegiali, 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 va anche rilevato che 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, tuttora, l'utilità di delineare un disegno complessivo per il governo del territorio come quadro di riferimento per le valutazioni di compatibilità ambientale, e per il coordinamento in materia di realizzazione di grandi infrastrutture.

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

Il tempo trascorso consente alla Corte di formulare talune brevi considerazioni:

- da una analisi seppure sommaria scaturisce un quadro del Ministero dei trasporti e della navigazione risolto più in termini di giustapposizione anziché di integrazione funzionale ed organizzativa: di fatto l'accorpamento del Ministero dei trasporti e della Marina mercantile non sembra aver ancora realizzato - appieno - le aspettative in esso riposte;

- la individuazione di funzioni-obiettivo di primo e secondo livello, e la conseguente riclassificazione della spesa secondo il nuovo schema proposto dalla Corte, 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.

Conclusivamente è da dire che il Ministero dei trasporti e della navigazione, snellito nei compiti e nel personale, dovrebbe essere maggiormente rivolto ad una azione di indirizzo, coordinamento, pianificazione, regolazione, e ricerca sui grandi problemi del trasporto.

2.5.5 Per quanto riguarda il Ministero di grazia e giustizia va ricordato, preliminarmente, che l'art. 11, comma 4 lett. g), della legge n. 59/1997 ha previsto che entro il 30 giugno 1998 siano devolute al giudice ordinario le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle

pubbliche amministrazioni: ciò comporterà difficoltà, in considerazione delle quali la norma in esame ha indicato, quali principi direttivi della delega, la realizzazione di idonee misure organizzative e processuali atte a prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso.

Inoltre, se l'iter del c.d. "pacchetto giustizia" si concluderà favorevolmente, l'organizzazione della giustizia sarà fortemente segnata dall'entrata in vigore delle norme sulle competenze penali del giudice di pace, sul giudice unico di primo grado, sulle sezioni stralcio e sui giudici onorari aggregati e, più in generale, delle norme sul decentramento dei servizi della giustizia e sul nuovo ordinamento del ministero.

2.5.6 L'assetto organizzativo del Ministero della difesa è connotato dalla distinzione fra "area tecnico-militare" ed "area tecnico-amministrativa".

In passato, la Corte ha espresso perplessità in ordine alla convivenza in equilibrio delle ricordate "aree", anche per le vicende del "Nuovo Modello di Difesa" che ha rappresentato il quadro cui rapportare gli obiettivi strategici, e più latamente programmatici, del dicastero.

Nel quadro della riforma complessiva dell'amministrazione è intervenuta la legge 18 febbraio 1997, n.25, concernente le attribuzioni del Ministro della difesa, la ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della difesa.

Detto provvedimento rappresenta un momento rilevante per la struttura complessiva, poiché costituisce la fonte regolatrice dell'area di indirizzo politico-amministrativo e definisce le competenze delle quattro figure tipiche dell'amministrazione: il ministro, il capo di stato maggiore della difesa, il segretario generale della difesa ed i capi di stato maggiore di Forza armata. La legge 25/97 ha - in ogni caso - proposto un quadro nuovo, da tempo atteso; in particolare viene ribadito che, anche in questa amministrazione, è il ministro che, non solamente, attua le deliberazioni governative approvate dal Parlamento, ma "emana le direttive" che attengono a tutta l'attività del ministero ed illustra al Parlamento gli aspetti strategico-militari e di pianificazione economico-finanziaria.

Con la nuova legge viene, in un unico contesto, realizzata, un'organizzazione sistematica di vertice che riconosce, così, ruoli, attribuzioni, competenze: al ministro quello di vertice decisionale dell'amministrazione, al capo di stato maggiore della difesa quello di vertice tecnico-operativo dal quale dipendono gerarchicamente i capi di stato maggiore di Forza armata che mantengono il ruolo di enti programmatori nell'area tecnico-operativa, mentre al segretario generale viene riconosciuto quello di vertice dell'area gestionale amministrativa e di titolare delle proposte di pianificazione finanziaria nell'ambito amministrativo ed industriale.

2.5.7 Altra notazione, contraddistinta pur essa da interesse generale, nel disegno complessivo degli assetti organizzativi ministeriali, attiene al Ministero della sanità.

Al ministero, in base al nuovo disegno del Servizio sanitario nazionale, è demandato, oltre agli altri compiti normativamente prescritti, il delicato ruolo di programmazione e di monitoraggio nella complessa articolazione delle funzioni in materia sanitaria, da valutare in base alla riforma del d. Lgs. n.502/1992 e d. Lgs. n. 517/1993, nel contesto delle responsabilità delle Regioni e dei maggiori margini di autonomia delle aziende sanitarie ed ospedaliere. Emerge, quindi, una duplice connotazione dell'apparato ministeriale, tuttora interessato dall'esplicazione di compiti di diretta amministrazione ed erogazione di servizi che non si armonizzano facilmente, anche alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento, con la maggiore caratterizzazione della funzione di indirizzo, coordinamento e monitoraggio dei flussi finanziari del Servizio Sanitario Nazionale.

Sta emergendo dunque un quadro tuttora in via di precisazione dell'assetto interno e del connesso riparto delle responsabilità riconducibili al vertice politico dell'amministrazione e quelle proprie dei dirigenti; permane -in ogni caso - una non appagante condizione di attribuzione e di

gestione delle risorse, di cui è testimonianza l'insoddisfacente attuazione dei principi in materia di definizione di direttive e programmi.

2.5.8 La coerenza del quadro organizzativo della pubblica amministrazione, è stata incisa non positivamente - nel 1996 - dalla legge 4 dicembre 1993, n.491 istitutiva del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

Osserva la Corte, in proposito, che si è ben consolidata nell'anno decorso la tendenza che ha confermato 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 ministero un ruolo diverso di raccordo tra l'Unione Europea e Regioni.

Va comunque posto in luce un elemento rilevante, rinvenibile nel "comitato permanente delle politiche agroalimentari e forestali" (cerniera fra lo Stato e le Regioni); è da rilevare, al riguardo, che una reale decisionalità viene a concretizzarsi nel predetto Comitato costituente momento di concentrazione di istanze rappresentate rispettivamente dal ministro e dai presidenti delle regioni e delle province autonome.

Ciò premesso, va ricordato che il decreto legislativo 4 giugno 1997, n.143 (conferimento alle regioni delle funzioni amministrativa in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'amministrazione centrale) ha ora istituito il ministero delle politiche agricole che costituisce centro di riferimento degli interessi nazionali in materia di politiche agricole, forestali ed agro-alimentari (in coerenza con la politica agricola comune), nonché quello di rappresentanza degli interessi nazionali sia nelle sedi comunitarie che in quelle internazionali.

E' stato così reso operativo, molto tempestivamente, il rigoroso disegno istituzionale sotteso alla legge 15 marzo 1997 n.59. Altro aspetto di grande rilievo è costituito - altresì - dalla soppressione degli enti, istituiti ed aziende sottoposti alla vigilanza del ministero.

2.5.9 Una finale considerazione, che conclude in tal modo la serie di valutazioni - che precedono - sugli assetti organizzativi effettuate in nove ministeri (aventi tutti implicazioni nella costruzione di un discorso di interesse generale) è dedicata al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

Il processo di riforma di questo dicastero, avviato con la legge n.71 del 1993, pur registrando significativi progressi, non è - in verità - ancora definito; il 1996, poi, non ha visto completato l'avviato disegno della creazione di un soggetto dotato di autonomia tecnica in posizione di terzietà per lo svolgimento dei compiti di regolazione a garanzia di imparzialità e neutralità.

Non appare conforme a canoni organizzativi della buona amministrazione affidare al ministero contemporaneamente poteri di indirizzo e di controllo e compiti direttamente incidenti nella regolazione: compiti attribuiti - invero - ad un soggetto che, tramite l'impresa pubblica (Ente Poste, Telecom, Rai), interviene come attore nello stesso mercato che egli stesso è chiamato a regolare. In ogni caso l'approssimarsi degli adempimenti comunitari nell'ambito dell'evoluzione tecnologica del settore delle telecomunicazioni, e l'avvicinarsi del termine per dare adempimento ai precetti sanciti dalla Corte costituzionale con la sentenza n.420 del 1994 nel settore della radiotelevisione, rendono ormai necessari - in tempi ristretti - una definizione del quadro legislativo e regolamentare del settore.

Ineludibile appare altresì l'esigenza di completare la riorganizzazione del dicastero anche attraverso il potenziamento delle strutture informatiche e la riqualificazione del personale. Ciò, sia per apprestare una struttura agile e competente per onorare gli adempimenti connessi alle numerose direttive in corso di recepimento, sia per esercitare con incisività funzioni che la legge 15 marzo 1997, n.59 ha escluso dal decentramento amministrativo.

Sembra comunque rispondere a segnalate esigenze il disegno di legge n. 1021, già approvato dal Senato, che prevede l'istituzione di una autorità per la garanzia nelle comunicazioni e definisce il ruolo del ministero, che assume anche la diversa denominazione di ministero delle comunicazioni.

2.6 A conclusione della rassegna delle più recenti esperienze amministrative, solo una breve annotazione va dedicata alle autorità amministrative indipendenti, che hanno registrato nel 1996, e nei primi mesi del 1997, un ulteriore arricchimento di figure (con legge 14 novembre 1995, n. 481 sulle autorità di regolazione di servizi di pubblica utilità, con legge 31 dicembre 1996, n. 675 istitutiva del garante per la tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali, con le importanti iniziative in atto per giungere presto agli "appositi provvedimenti legislativi" per l'autorità della regolazione per le telecomunicazioni).

Si tratta di un'area istituzionale fortemente differenziata, ma ben presente e che quindi viene ormai a segnare l'ordinamento.

Al suo interno quest'area si differenzia ulteriormente tra autorità con funzioni di "garanzia" della collettività, autorità od agenzie con essenziale funzione di regolazione (talora anche soltanto di rango amministrativo) e altri organismi con funzioni prevalentemente amministrative, preposti a settori tecnici (talora anche con finalità di vigilanza, coordinamento ed indirizzo generale); a quest'ultimo riguardo si richiamano - ad esempio - l'autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, l'agenzia per i servizi sanitari e l'agenzia per protezione ambientale.

In ogni caso sul tema delle autorità indipendenti in senso proprio, che ha indubbe ripercussioni sul tessuto organizzativo dei pubblici poteri, deve intervenire, ad avviso della Corte, una fase di ponderazione valutativa in ordine a compiti ed attribuzioni ulteriormente da conferire: è comunque da sancire la demarcazione tra funzioni di garanzia e quelle di regolazione.

Da evidenziare, peraltro, che anche la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali si è interessata dell'argomento prevedendo - nel testo elaborato dal Comitato per la forma di Stato - che "per lo svolgimento di attività imparziali di garanzia o di vigilanza su determinate materie la legge può istituire apposite autorità indipendenti".

In conclusione si effettua uno specifico richiamo all'attività dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato; è infatti da porre in luce che in occasione della presentazione della relazione annuale (Roma, maggio 1997) sono stati esplicitati taluni profili di valutazione, che refluiscono anche sugli assetti organizzativi e sui moduli procedurali della pubblica amministrazione, soprattutto di quella deputata al governo dell'economia e delle attività produttive.

Questi profili, per la loro oggettiva rilevanza nella materia trattata, sono qui di seguito richiamati:

- esistenza di un "ambiente regolamentativo e istituzionale rigido e vincolante, che in molti casi influenza negativamente l'operare delle stesse imprese, riducendo gli incentivi a innovare e a modificare la struttura e la tipologia dell'offerta: la riforma della regolamentazione non può pertanto limitarsi alla questione, pur cruciale, dei servizi di pubblica utilità, ma deve riguardare tutti i rilevanti settori di attività economica";

- presenza di una "rigidità e complessità delle regole che si accompagnano in molti casi a una loro disapplicazione diffusa, che consente una certa flessibilità nei comportamenti delle imprese; ciò tuttavia non avviene in maniera trasparente e viene quindi favorito il mantenimento di un ambiente nel quale prevalgono l'incertezza regolamentativa e la conseguente discrezionalità amministrativa, con vantaggi non indifferenti soprattutto per alcuni operatori, peraltro generalmente non i più efficienti".

**3. Risorse umane e modernizzazione delle amministrazioni pubbliche: conferma della validità di un nesso permanente.**

**Osservazioni particolari su due temi specifici: a) la formazione del personale; b) la gestione dei procedimenti disciplinari.**

In altra parte generale della presente relazione la materia del personale trova ampia, ed approfondita, trattazione; in particolare nel pertinente 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 autorizzazioni di spesa per i contratti collettivi (fornendone un quadro d'insieme) con richiamo alle problematiche emerse nella sede del controllo preventivo di legittimità e alle questioni dell'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, a qualche notazione generale comunque interessante il riassetto organizzativo.

**3.1 Troppo spesso l'approccio iniziale a discorsi su modernizzazione dell'amministrazione e risorse umane si diparte dalla dirigenza.**

Ma l'approccio rimane, quasi sempre tale, e con frequenza approda - purtroppo - a generiche petizioni di principio o ad affermazioni scontate.

In ogni caso, ma con estrema sintesi, non ci si può esimere dal riaffermare l'essenzialità di una dirigenza pubblica che sappia - ma soprattutto voglia - assumersi le sue responsabilità facendo prevalere, sulla logica formalistica, l'impegno all'ottimizzazione dei risultati e alla 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 - ormai peraltro pacificamente accolta - 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), molto ben motivato e fortemente autonomo (con un ruolo da far valere rispetto sia all'autorità politica, sia alle organizzazioni sindacali).

In conclusione la Corte auspica che 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") divenga, in tempi strettissimi, effettivamente operativo, saltando ostacoli di vario tipo non di rado endogeni alla stessa amministrazione.

**3.2 In materia di assetti organizzativi assume rilievo la flessibilità del lavoro pubblico; e - in proposito - un suo proprio significato assume l'istituto della mobilità.**

Dalla relazione sullo stato della pubblica amministrazione, curato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento della funzione pubblica) per gli anni 1995-1996, si apprende - in proposito - che le domande presentate dai 5.850 richiedenti, facultati ad esprimere il proprio gradimento anche per più amministrazioni ed enti, sono state 16.834.

I trasferimenti avvenuti sono stati circa 2.000, dei quali circa 500 verso enti locali, presso i quali risultavano disponibili 11.672 posti.

Non risultano essere state finora attivate le procedure di mobilità in base al D.P.C.M. n.716 del 1994; le uniche forme di mobilità di ufficio hanno riguardato i dipendenti eccedenti di enti locali dichiarati in dissesto.



Al tema della mobilità ha dedicato attenzione l'indagine intersettoriale sulla attuazione del decreto legislativo n. 29/1993, di recente portata a termine - come già ricordato - dalla Sezione del controllo.

Le relative considerazioni conclusive, per la loro "ricaduta" sul tessuto degli assetti organizzativi, appaiono meritevoli di menzione nella presente sede; va, quindi, posto in luce quanto segue:

- all'attuale fase di transizione verso una nuova concezione di Stato, caratterizzata dalla redistribuzione di ruoli fra centro e periferia e dal trasferimento di competenze da una amministrazione statale fortemente accentrata ad un sempre più attivo e presente sistema di autonomie locali, la mobilità del personale sta assumendo un crescente valore e significato; di ciò è conferma l'attenzione che ad essa è stata riservata sia in sede legislativa che in sede di contrattazione collettiva riguardante appunto il lavoro dei pubblici dipendenti;

- la mobilità è espressamente richiamata nel recente protocollo d'intesa sul lavoro pubblico. In detto documento si afferma che, per perseguire l'obiettivo di una gestione controllata e contrattata dei processi di mobilità, è necessario far ricorso: ad un monitoraggio in tempo reale dei dati sui flussi di personale (accessi, posti, turn-over); ad accordi territoriali di mobilità che debbono coinvolgere Governo, autonomie locali e organizzazioni sindacali; a strumenti specifici di riqualificazione e aggiornamento legati alla mobilità; ad incentivazioni per le amministrazioni e il personale coinvolto nei processi di mobilità ed a misure di rafforzamento delle forme partecipative nei processi di determinazione dei carichi di lavoro (nonché delle procedure contrattate da attivare in caso di esubero di personale per la gestione dei conseguenti processi di mobilità);

- è noto che è negli intendimenti del ministro della funzione pubblica riservare una quota rilevante degli introiti che deriveranno dall'introduzione del part-time nel pubblico impiego all'incentivazione dei processi di mobilità del personale; l'Istituto dovrà, pertanto, formare oggetto di particolare attenzione anche in avvenire.

3.3 Le notazioni a rilevanza meno generale ma per la Corte ugualmente significative - che seguono - attengono ai due temi specifici della formazione del personale e della gestione dei procedimenti disciplinari.

Per il primo tema si fa integrale riferimento, nella presente sede referente, alla già più volte citata indagine intersettoriale sulla attuazione del decreto legislativo n. 29/1993, deliberata dalla Sezione del controllo in data 20 maggio 1997.

3.3.1 Con circolare 29 dicembre 1995, n. 8/96, il dipartimento della funzione pubblica ha assunto rilevanti iniziative in materia di formazione dei funzionari della pubblica amministrazione specificamente mirate alle iniziative di informazione e intervento dei funzionari delle aree del Mezzogiorno responsabili dei fondi strutturali comunitari nelle regioni in ritardo di sviluppo (aree di obiettivo 1) del programma operativo multiregionale e del quadro comunitario di sostegno; e così - nell'arco temporale 1994-1999 - sono previsti in tutto investimenti rientranti nel quadro comunitario di sostegno e nel fondo sociale europeo.

Il piano esecutivo, per il 1995, elaborato dallo stesso dipartimento della funzione pubblica, è stato reso esecutivo con la pubblicazione (sulla G.U. del 3 maggio 1996) della circolare 29 dicembre 1995 e reca un impegno finanziario di complessivi 25 miliardi, volto a rimuovere la limitata e difficile utilizzazione da parte italiana di risorse provenienti dall'Unione Europea.

Nonostante le indicazioni programmatiche poste dalla citata circolare, anche in relazione alle esperienze straniere, di costituire un fondo finalizzato ottenuto prelevando l'1% della quota del monte retributivo (da utilizzare per la realizzazione di iniziative di formazione, in via

autonoma o in partecipazione con assegnazioni europee) il profilo di finanziamento della formazione iniziale e successiva dei dipendenti pubblici permane ancora sottodimensionato rispetto all'impegno profuso in tale settore degli altri Paesi europei.

Il fabbisogno di formazione per l'anno 1996 delle amministrazioni centrali dello Stato ammonta a 31.157 unità, di cui 3.457 dirigenti, 16.164 di VII, VIII e IX qualifica e 10.669 di V e VI qualifica (fonte: dipartimento della funzione pubblica).

Il ministero beni culturali e ambientali ha interessato 9.252 dipendenti, 4.740 il ministero del lavoro e della previdenza sociale, 7.770 il ministero della pubblica istruzione.

Le risultanze conclusive della indagine intersettoriale della sezione del controllo hanno posto in luce due aspetti:

- il primo ha sottolineato la promozione da parte del dipartimento della funzione pubblica, unitamente al Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed al Fondo sociale europeo - tra gli altri - del programma "Formazione dei funzionari della pubblica amministrazione" (che ha lo scopo di aumentare l'efficienza dell'azione amministrativa, anche attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali, con interventi finalizzati ad obiettivi specifici).

Le ricadute generali sul piano della formazione sono state peraltro modeste; ed infatti, ove si escludano poche lodevoli eccezioni, le amministrazioni dello Stato hanno riservato una tiepida accoglienza al predetto programma, come ad altri, e le azioni intraprese si sono mantenute nel solco di una tradizione che ha attribuito alla formazione ed all'aggiornamento del personale un'attenzione di gran lunga inferiore a quella che avrebbe meritato;

- il secondo aspetto si riferisce alla legge 15 marzo 1997 n. 59, che ha inserito, fra i principi ed i criteri direttivi da seguirsi dal legislatore delegato, quello di "prevedere che i processi di riordinamento e razionalizzazione siano accompagnati da adeguati processi formativi che ne agevolino l'attuazione" (art. 12, comma 1, lett. t) anche attraverso il potenziamento della struttura della Scuola superiore della pubblica amministrazione.

3.3.2 Le notazioni che seguono attengono ad un secondo tema specifico: quello della gestione dei procedimenti disciplinari.

Qui si è sviluppata una articolata, e diffusa, relazione della Sezione del Controllo adottata - nell'adunanza del 9 aprile 1997 - con deliberazione n. 70/97.

Molti sono gli aspetti di notevole interesse in materia di buon andamento; in questa sede - per ragioni di sintesi - se ne espongono soltanto alcuni:

- a) in un numero elevatissimo di casi la decisione disciplinare non si ispira a quei criteri di ponderazione degli interessi, che la giurisprudenza costituzionale ed amministrativa ha più volte affermato, consistenti essenzialmente nel confrontare gli elementi della condotta del dipendente con le funzioni di istituto ricoperte al fine di verificarne la eventuale incompatibilità; incompatibilità che deve condurre alla espulsione del dipendente per le finalità del buon andamento della azione amministrativa; molte amministrazioni invero introducono elementi di valutazione estrinseci e talvolta addirittura contraddittori;

- b) sotto il profilo del buon andamento si è potuto verificare per quattro amministrazioni scelte a campione che soggetti condannati con sentenza passata in giudicato continuano a rivestire posizioni apicali nell'ambito delle strutture amministrative, ove svolgono il loro servizio e ove commissero l'illecito penale;

- c) quanto ai profili di imparzialità è da sottolineare il persistere di sperequazioni in materia di sanzioni applicate;

- d) per ciò che riguarda le sentenze passate in giudicato per reati di peculato (art. 314 del codice penale) sono state campionate diciotto fattispecie, facenti capo a cinque diversi Ministeri. Per dette fattispecie si è avuta l'applicazione di ben sei diverse tipologie di sanzioni: in sostanza ogni tre casi esaminati si è mutato orientamento di giudizio; si passa - così - da sette casi di

espulsione dall'impiego ad una semplice censura, passando per sospensioni di sei, quattro e tre mesi e di altre delle quali non è stata comunicata la lunghezza.

Due, ulteriori, profili valutativi emergono, ancora, dalla relazione della Sezione del controllo:

- in sostanza una grande mole di adempimenti necessari a far decollare la macchinosa soluzione normativa dei collegi arbitrali ha dato luogo ad una attività del tutto marginale e dagli ancora incerti connotati giuridici.;

- accanto alla forte diminuzione dei casi di estinzione del procedimento disciplinare per inattività della amministrazione, si è verificato un notevole incremento di giudizi che terminano con sanzioni irrisorie, pur in presenza di reati gravi. La comminazione di sanzioni "lievi" può avere - peraltro - lo stesso effetto elusivo del principio di buon andamento in un contesto tuttavia di legalità formale che mette al riparo i gestori dei procedimenti dalle responsabilità conseguenti alla mera omissione.

#### 4. Aspetti emergenti del recente periodo

##### *4.1 Nuovi modelli e forme di amministrazione concertata*

Da tempo la Corte richiama, nei suoi annuali referti generali al Parlamento, l'esistenza di un quadro, ormai consolidato, scaturente dalla conferma di taluni modelli ed assetti organizzativi. Questi modelli si ricollegano, nella sostanza, alle previsioni normative degli accordi di programma, ovvero al diverso modello dei "contratti di programma", oppure alle conferenze tra più istituzioni, organismi ed enti ("conferenze di servizi").

Una rilevazione complessiva pone in luce un disegno organizzativo connesso all'insieme di nuove tipologie, e soprattutto, allo sviluppo dei modelli di accordi e conferenze. In proposito, insieme ad una valutazione sostanzialmente positiva di queste esperienze amministrative, va rinnovata - anche - una precedente raccomandazione: ed infatti l'esigenza di snellimento - od anche soltanto di "velocizzazione" - degli interventi non può offuscare, mai, l'altra essenziale esigenza di correttezza e trasparenza dell'operato della pubblica amministrazione. La Corte è comunque consapevole che urgenze sociali nettamente percepite dalla collettività, come anche indifferibilità di opere pubbliche, danno vita ad un confronto ineludibile per l'azione amministrativa concreta: in questa sede si può mettere in evidenza, soltanto, che la convergenza verso un unico centro di composizione in grado di interagire rimane, tuttora, una scelta utile, ma sempre in presenza di misure e cautele, valide a garantire - contestualmente - rigore e proficuità nell'impiego di risorse pubbliche.

Ciò premesso si sta estendendo, nel recente periodo, il delineato spettro di esperienze, soprattutto a causa di innovazioni legislative.

E così l'art. 17 della legge 127/1997, in diversi suoi commi, detta una serie di norme molto significative per semplificare l'ormai invalso modulo organizzatorio della "conferenza di servizi", da qualificare - soprattutto - come strumento istruttorio di tipo orizzontale per il contemperamento degli interessi di cui più amministrazioni sono contestualmente titolari per la realizzazione di un'opera pubblica o - in vista del perseguimento di un obiettivo di interesse generale.

Va comunque rammentato che, in funzione della semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi, l'art. 2, comma 14, della l. n. 537 del 1993 già prevedeva, in caso di mancata acquisizione dell'intesa ex art. 81 DPR n. 616/77, il ricorso alla conferenza di servizi; tale ricorso è stato altresì previsto dall'art. 3 DPR n. 383/94 in caso di esito negativo per l'accertamento di conformità da acquisire in sede di procedimento di localizzazione delle opere di interesse statale.

Le principali novità riguardano, ora, l'obbligatorietà del ricorso alla conferenza e l'abbandono del criterio dell'unanimità nelle votazioni essendo sufficiente la maggioranza (in caso di dissenso motivato su decisioni che riguardino la tutela ambientale, della salute dei cittadini o del patrimonio storico-artistico interviene il Presidente del Consiglio dei Ministri).

Sulla base del medesimo art. 17, commi 25-28, della legge n. 127 è previsto - inoltre - un termine non superiore a 45 giorni (che può essere interrotto per esigenze istruttorie una sola volta con successivo rilascio del parere nel termine di venti giorni) per l'acquisizione del parere del Consiglio di Stato (la cui obbligatorietà è stata peraltro ristretta a casi particolari).

Interesse del tutto particolare, per un nuovo modo di amministrare, deriva dagli esempi, sanciti con legge, della cosiddetta "programmazione negoziata"; e così con il decreto-legge 8 febbraio 1995, n. 32, convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104, sono stati individuati una serie di strumenti di "programmazione negoziata" ("accordo di programma"; "contratto di programma", "intesa di programma"), segnatamente per attuare una più incisiva politica di intervento nelle aree depresse del territorio nazionale.

Ed ancora: con decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, è stato previsto, in aggiunta ai predetti strumenti di programmazione negoziata, il c.d. "patto territoriale": la materia è stata da ultimo ridisciplinata con la legge 28 dicembre 1996, n. 662, art. 2, commi 203-214 con la previsione del genus "programmazione negoziata" e delle species "intesa istituzionale di programma"; "accordo di programma quadro"; "patto territoriale"; "contratto di programma"; "contratto d'area".

La finalità rimane quella di disporre, appunto, di una amministrazione concertata, per promuovere iniziative in ambito locale stimolando sinergie degli organi istituzionali oltre che delle parti sociali volte alla promozione dello sviluppo locale.

Il quadro legislativo, ricordato, comunque, da una parte pone in luce la preoccupazione di avviare le dinamiche di sviluppo valorizzando iniziative provenienti "dal basso", dall'altra mostra però un'eccessiva proliferazione di istituti con possibili sovrapposizioni tra le figure tipizzate con il rischio di confusioni e rallentamenti in un ambito che ha assoluta necessità non solo di strumenti il più possibile flessibili e adattabili alle diverse realtà locali, ma di iter procedurali che garantiscano il perseguimento di un grado - assai rapido - di effettività operativa.

Ulteriori elementi di interesse, in quanto rivelano moduli organizzativi e modelli operativi non conosciuti in passato, si traggono dai "patti territoriali" introdotti con l'art. 8 del decreto-legge n. 244/95, ed inizialmente concepiti quali strumenti convenzionali tra soggetti pubblici e privati per la realizzazione di interventi di sviluppo nelle aree depresse.

Ora - peraltro - in forza della recente legge n. 662/1996, i patti territoriali possono essere attivati anche in tutto il resto del territorio nazionale.

Ciò premesso, va detto che uno dei punti qualificanti della disciplina del patto territoriale è quella relativa alle modalità del finanziamento: la quota dei mezzi propri nelle iniziative imprenditoriali non può infatti essere inferiore al 30% del relativo investimento in funzione del diretto o fattivo coinvolgere di soggetti finanziatori in loco.

Finora, comunque, i patti territoriali privilegiano - soprattutto, la progettazione di massima (ad esempio: i progetti esecutivi corredati dagli elementi tecnico-finanziari e di redditività dei progetti devono essere sottoposti al Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'istruttoria e per l'emanazione di apposito decreto di concessione ai sensi della delibera CIPE 18 dicembre 1996) con un onere di larga misura a carico dell'Erario.

L'esperienza applicativa - finora registrata - sembra perciò, e sempre in linea di primo approccio, ancora lontana dal conseguire con tempestività effetti, anche in termini di occupazione sulle realtà locali; dovrà pertanto verificarsi se il procedimento non debba essere rivisitato per riallocare le risorse finanziarie in un modo più vicino ad una più immediata fruibilità dei soggetti promotori e delle collettività territoriali.

#### 4.2 *La misurazione dell'azione amministrativa*

La Corte, nell'ultimo triennio, ha costantemente appuntato -nella sede referente- la sua attenzione sulla esigenza di un approfondimento rigoroso sul tema della misurazione dell'azione amministrativa, ricordando, in dettaglio, le numerose 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 del 1995, del 1996 e nei mesi decorsi del 1997, organizzando -in particolare- tre conferenze nazionali sulla misurazione (la prima nel luglio 1995, la seconda nel giugno 1996, la terza nel corrente mese di giugno 1997).

Di questa ultima iniziativa vanno poste in luce due riflessioni maturate già nella fase preliminare della organizzazione dei lavori:

- viene affermata una generalizzata consapevolezza della necessità di introdurre nel dibattito e nel processo di riforma della amministrazione attenzione prioritaria al problema della misurazione dell'azione amministrativa;

- è crescente la convinzione - peraltro ancora non diffusa in grado soddisfacente - di definire ed introdurre non solo indicatori e parametri di riferimento adatti a rappresentare in modo efficace l'azione amministrativa, ma ancor più di sviluppare sistemi di controllo 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.

La Corte in proposito ritiene che vada ulteriormente incoraggiato e promosso, con ogni possibile iniziativa, il troppo lento processo di inserimento di cultura e di metodo di valutazione delle prestazioni pubbliche per verificare i meccanismi di attuazione delle recenti leggi n. 59, 94 e 127/1997 sulla semplificazione amministrativa e legislativa, regionalismo, razionalizzazione del bilancio dello Stato.

Nel 1997 ormai inoltrato permane comunque, a livello di approfondimento del tema, l'utilità del contributo del CNEL che ha individuato metodologie e criteri di riferimento per la valutazione delle politiche di bilancio in generale, delle politiche pubbliche settoriali e per le analisi microeconomiche gestionali riferite a centri di costo.

La legge 3 aprile 1997 n. 94 sulla riforma del bilancio che correla le funzioni obiettivo alla individuazione delle politiche pubbliche di settore ed alla misurazione del prodotto delle attività amministrative (anche in termini di servizi finali resi ai cittadini) sottolinea anch'essa - per parte sua - la necessità di procedere verso la costruzione di metodologie di analisi dell'azione pubblica.

#### 4.3 *L'attività di valutazione e i servizi di controllo interno*

4.3.1 Devono essere posti in luce due momenti essenziali dell'azione amministrativa: "ex ante" la qualificazione del processo di formazione del bilancio e la definizione delle linee-guida per la gestione; "ex post" la costruzione di sistemi di controllo interno sui risultati.

4.3.2 Nell'ambito dell'attività di valutazione non può non essere richiamata l'esigenza di modificare l'attuale "staff" dei ministri, con profonda - conseguente - trasformazione delle attuali strutture di gabinetto.

Ed invero occorre incidere sulla natura stessa degli uffici posti a disposizione dei ministri facendo capo alla rete degli uffici statistici (coordinati dal SISTAN) e dei responsabili per l'informatica (che hanno nell'AIPA il proprio punto forte di riferimento). La distinzione fra "politica" e "gestione" (alla base del disegno complessivo della riforma amministrativa) si fonda

infatti sul postulato che i ministri assumano la capacità di compiere (sia nella fase di formazione del bilancio che nel momento di impostazione della gestione finanziaria e amministrativa) le indispensabili scelte programmatiche, che devono essere supportate da una autentica capacità di analisi delle politiche pubbliche e di definizione dei criteri guida della gestione.

Nei sensi dinanzi auspicati si pone, comunque, un principio direttivo della legge n. 59/1997 (art. 12, comma 1, lettera o) che sottolinea l'opportunità di diversificare le funzioni di staff e di line, e di fornire criteri generali e principi uniformi per la disciplina degli uffici posti alle dirette dipendenze del Ministro, in funzione di supporto e di raccordo tra organo di direzione politica e amministrazione e della necessità di impedire, agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro, lo svolgimento di attività amministrative rientranti nelle competenze dei dirigenti ministeriali.

4.3.3 I controlli interni costituiscono naturale filiazione operativa della funzione di valutazione dell'azione amministrativa: avverano un momento di attivazione concreta per realizzare il processo di autocorrezione sempre più indispensabile in tutti i settori della amministrazione pubblica. Va sottolineato - poi - che i controlli interni si iscrivono, con forte rilevanza, nella riforma delineata dalla legge 20/1994; ed invero la verifica del funzionamento dei controlli interni (art. 3, comma 4), la ricomprensione valutativa nell'attività referente (art. 3, comma 7), la richiesta di atti e notizie (art. 3, comma 8) sono esemplificazioni significative della interazione configurabile tra le attribuzioni della Corte dei conti ed i compiti della nuova essenziale componente (appunto i controlli interni) della realtà amministrativa.

Va comunque riaffermata una esigenza non sempre avvertita: quella che sussista una alterità tra i livelli - pur interagenti - di controllo interno ed esterno.

Un richiamo alla situazione di provvisorietà è però doveroso; come la rilevanza, contestuale, delle trascorse considerazioni delle Sezioni riunite in sede di relazione sul rendiconto 1995, le quali si sono soffermate, non occasionalmente, sulla complessità della fase di avvio dei controlli interni nella consapevolezza di una necessaria maturazione della "nuova componente" in tempi brevi.

La provvisorietà - appena ricordata - deve comunque essere ormai circoscritta in tempi molto ristretti, con conseguente affidamento della guida degli organi di controllo interno a figure proprie dell'amministrazione che deve impegnarsi, con sue forze ed energie, al già ricordato processo di autocorrezione, ovvero anche con ricorso a figure esterne dotate di elevata professionalità, ma non inserite nel diverso livello del controllo esterno.

4.3.4 L'anno 1996 ed i primi mesi del 1997 registrano, ormai, l'esistenza (ma non sempre l'effettiva operatività) di un buon numero di servizi di controllo interno, istituiti a livello ministeriale.

E così, al momento, può farsi riferimento alla Presidenza del consiglio dei Ministri (da definire - in questo ambito - amministrazione antesignana ed esemplare); al Ministero degli affari esteri; al Ministero della sanità; al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica; al Ministero dell'interno; al Ministero delle finanze, al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato; al Ministero delle finanze; al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali; al Ministero del tesoro; al Ministero dei trasporti e della navigazione; al Ministero della pubblica istruzione; al Ministero del bilancio e della programmazione Economica; al Ministero per i beni culturali e ambientali; al Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed, infine, al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e al Ministero del commercio estero (di più recente istituzione).

Vanno però sollecitate, senza indugio, le decisioni dei ministri sull'attribuzione ai servizi "istituiti e regolamentati" di mezzi, personale ed ogni utile supporto strumentale.

Non può essere - altresì - sottaciuta la percepibile, ma non formalmente esternata, scarsa propensione delle burocrazie ministeriali alla operatività dei servizi in questione, per la indisponibilità a giudizi da farsi non con parole ma con "metri" costruiti empiricamente e radicati alla sostanza dei prodotti amministrativi finiti e dei servizi erogati all'utenza.

La ricognizione delle attività finora svolte non dà luogo ad osservazioni: mancano, in verità, significativi elementi conoscitivi sulla effettività delle funzioni espletate. Elementi certi sussistono 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 per gli esercizi 1994 e 1995.

Nelle prime fasi operative il servizio per il controllo interno della Presidenza si è impegnato per 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 - poi - alla sua missione tipica e cioè a quella di individuare, per se in maniera gradata, un modello per l'applicazione del controllo di gestione, dando concrete esemplificazioni delle strumentazioni che rendono possibili - al livello delle unità organizzative - le decisioni più confacenti alla economicità ed alla efficienza.

I "reports" del servizio di controllo interno della Presidenza possono così essere indicati come modello prototipale, sul quale potrebbero essere costruite le esperienze delle altre amministrazioni, da sollecitare ed auspicare in lassi temporali assai ridotti.

Altri "reports" sono stati elaborati in sede di ministero delle finanze e di ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato; ed anche questi documenti concorrono ad estendere i "punti di attacco" per una maggiore razionalizzazione delle strutture amministrative.

Consta, altresì, l'esistenza di programmi di attività nell'ambito dei servizi di controllo interno del ministero del tesoro e del ministero dei beni culturali ed ambientali; altri programmi, già elaborati o in fase di approfondimento, saranno in ogni caso oggetto di valutazione da parte della Corte che - in questo ambito - individua la possibilità di una utile messa a fuoco degli assetti organizzativi, rendendo praticabile - sul campo - il generale osservatorio sulla azione amministrativa e di spesa.

#### *4.4. L'istituzione degli uffici per le relazioni con il pubblico*

In materia vanno resi noti i risultati della più volte citata indagine intersettoriale sulla attuazione del decreto legislativo n. 29/1993 (definita dalla Sezione del Controllo nell'adunanza del 20 maggio 1997). Qui di seguito ci si sofferma, perciò, sui compiti degli URP (uffici relazioni con il pubblico) quali definiti dall'art. 12 del decreto legislativo n. 29 e dalle successive integrazioni, con riferimento a compiti principali e a compiti accessori.

La indagine intersettoriale ha consentito di eucleari i compiti degli uffici per le relazioni con il pubblico verificando, per ciò che riguarda i ministeri, il grado di attuazione che per ciascuno di essi si è riusciti ad assicurare negli anni assunti a riferimento temporale dell'indagine (1994-1996).

In proposito è stato osservato dalla Sezione del controllo che:

a) a livello di strutture centrali, si è consolidato un notevole ritardo nella individuazione del modello organizzatorio che avrebbe dovuto dare attuazione ai compiti dei nuovi uffici; al differimento nel tempo della esecuzione delle prescrizioni normative ha concorso la formulazione della norma stessa, la quale prevede, appunto, che l'ufficio per le relazioni con il pubblico possa essere diretto da un dirigente, nel rispetto peraltro del vincolo che impone la riduzione del numero dei dirigenti nella misura non inferiore al 10% della dotazione organica (art. 31, D.l.vo cit.): in tal modo è stata proprio la non ancora piena esecuzione potuta assicurare all'art.31 a ritardare la messa a regime ottimale della prevista neo-struttura in rapporto al contesto organizzatorio proprio degli uffici periferici;

b) a livello periferico, un forte impulso all'esecuzione delle prescrizioni normative ha assicurato, invece, l'azione di coordinamento posta in essere dal Prefetto, quale rappresentante periferico del Governo nell'ambito del comitato provinciale metropolitano della pubblica amministrazione dal medesimo presieduto;

c) a livello così centrale che periferico si è mostrato un atteggiamento di maggiore positivo accoglimento della messa a regime della funzione "comunicazione con il pubblico" da parte di quei ministeri che da sempre hanno avuto cura del rapporto con l'utenza; invece, si presenta la necessità di verificare quali e quante risorse (umane, finanziarie e strumentali) sono da applicare ad apparati che per ragioni istituzionali devono mantenere un livello di copertura (segreto d'ufficio) più alto del normale;

d) ancora a livello periferico, si è avuto modo di constatare che alla rilevata coesistenza di una gamma differenziata di bisogni dell'utenza si è potuto fornire risposta in maniera del pari differenziata; ciò non consente ancora di accertare i costi di tale funzione generica, svolgibile (e svolta) dal personale di ciascun ufficio periferico, per mancanza, tra l'altro, di una cultura (e di una organizzazione del sistema di rilevazione della produttività sia individuale che collettiva) dei risultati adeguatamente diffusa.

Va poi segnalato che, nell'attuale fase di avvio del sistema delle relazioni con il pubblico, il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha assunto un ruolo, molto significativo, di osservatorio permanente, svolgendo una serie di funzioni al fine di assicurare adeguata attuazione delle norme esistenti.

Qui si evidenziano:

- la funzione di supporto alle amministrazioni, che si è concretata nella definizione di un modello minimo (o standard) di ufficio per le relazioni con il pubblico e di comunicazione che lo stesso ufficio deve essere in grado di fornire al cittadino;

- la funzione di propulsione (indicata, anche, dagli analisti di organizzazione pubblica come di "animazione") che si è sviluppata ricorrendo alla individuazione di un organismo a composizione collegiale (commissione per l'attuazione della normativa sugli U.R.P.), alla messa a punto di documenti di natura ricognitiva delle esperienze maturate in tale settore (comunicazioni), alla indicazione delle linee-guida cui ispirare la crescita professionale delle risorse umane applicate al concreto svolgimento del servizio, soprattutto nei punti (periferici) di contatto con gli utenti;

- la funzione di controllo, che è stata svolta secondo schemi e metodi di tipo tradizionale (richiesta di informazioni alle amministrazioni sullo stato di avanzamento dei lavori; affidamento di indagini a società private di servizi).

Conclusivamente può dirsi che l'indagine intersettoriale ha riscontrato molteplici difficoltà nell'attuazione all'art. 12 del D.l.vo n. 29 del 1993.

Tuttavia è stato possibile verificare che:

- a fronte del ritardo accumulato a livello centrale nella messa a punto delle dotazioni organiche, ex art. 31 del D.l.vo n. 29 del 1993, vi è da registrare un andamento sostanzialmente positivo nell'attività di adeguamento della dirigenza delle strutture periferiche;

- esiste ancora una certa perplessità di comportamento nelle amministrazioni che svolgono funzioni di controllo/vigilanza per ciò che attiene al dovere o meno per esse, in ragione della specificità dei compiti di istituto, di dare esecuzione alla disposizione all'esame;

- il quadro fornito potrebbe essere, nel corso del 1997, completamente diverso in ragione del fatto che l'iter procedimentale previsto nell'art. 31 sta venendo (e quanto prima verrà) a conclusione positiva per un numero sempre maggiore di dicasteri.