

Circa gli aspetti gestionali, il tratto che segna l'apparato P.C.M. è la notevole differenza che emerge tra le prime sei funzioni-obiettivo- con un'eccezione per la funzione n. 2 "supporto all'attività di indirizzo e coordinamento ed alla politica generale del Governo" - e le altre. Le prime sono quelle pertinenti delle funzioni costituzionali della P.C.M., le seconde sono relative a settori di amministrazione operativa collocati per ragioni solo contingenti presso la P.C.M.. I parametri dell'analisi contabile e gestionale dimostrano come per le prime sei funzioni-obiettivo e per i connessi centri di responsabilità l'andamento risulti nell'insieme soddisfacente, mentre le seconde si contraddistinguono per una gestione molto pesante negli adempimenti procedurali e di estrema lentezza nell'erogazione delle risorse a favore dei destinatari finali². La stessa osservazione può essere fatta per la funzione obiettivo di secondo livello "sostegno all'editoria ed alla stampa", compresa nella funzione-obiettivo n. 2 - costituisce l'eccezione di cui si è detto -. Infatti anche essa è estranea alle competenze costituzionali della P.C.M..

Ulteriori osservazioni d'insieme sulla gestione finanziaria complessiva non sono consentite e, ove tentate, non sarebbero significative data l'assoluta disomogeneità funzionale che caratterizza i diversi settori amministrativi attualmente raccolti presso la P.C.M.³.

Per gli aspetti organizzativi, diffusamente discussi negli anni passati e nel paragrafo 3, emerge una prospettiva di accentuata evoluzione sul piano normativo. Per quanto riguarda gli assetti effettivi, se si eccettua la decisione di notevole rilievo politico, assunta all'atto della costituzione dell'attuale Governo, di affidare ai Ministri con portafoglio, le cui competenze risultano contigue, alcuni dei rami amministrativi disomogenei, la situazione è stagnante. Pertanto appaiono più stridenti le disfunzionalità denunciate da numerosi centri di responsabilità.

La prima osservazione attiene alla casualità della loro individuazione indotta dal coacervo di funzioni piovute sulla P.C.M., cui si aggiunge la concomitante scelta organizzativa della legge n. 400/1988 di raccogliere le funzioni fondamentali della P.C.M. (art. 19) nel Segretariato Generale. Ne è derivato che quest'ultimo è esso stesso centro di responsabilità ed insieme contenitore, nella classificazione finanziaria e contabile, di centri di responsabilità. Basta comunque scorrere l'elenco dei 43 centri di responsabilità per rendersi conto che ci si trova di fronte ad entità intrinsecamente diverse. Occorre infatti verificare la significatività della classificazione⁴.

In altri casi sembra trattarsi più propriamente di meri uffici serventi il funzionamento amministrativo di apparati diversi⁵. In altri casi ancora, i centri di responsabilità non possono addirittura ritenersi interni alla P.C.M.⁶. Casi a parte costituiscono i Dipartimenti per le riforme elettorali e istituzionali e le politiche comunitarie. Il primo non ha alcun ruolo effettivo, il secondo è nella realtà un'articolazione del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi per la preparazione del disegno di legge comunitaria annuale e dei conseguenti decreti legislativi e stenta a svolgere un ruolo di collegamento tra le Amministrazioni e le Istituzioni Comunitarie.

Sul piano normativo due sono gli interventi da considerare. Uno più limitato volto a contenere alcuni dei problemi aperti per l'ordinamento della P.C.M. con la sopravvenuta disciplina generale dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni posta dal d.lgs n. 29/1993. Ci si riferisce all'art. 8 del d.l. n. 543/1996, convertito con modificazioni dalla L. n. 639/1996. La disposizione corrisponde alle più immediate emergenze evidenziate dalla Corte fin dal 1995 e nel primo semestre 1996. Essa sembra riconoscere la natura regolamentare dei provvedimenti che disciplinano l'assetto organizzativo della P.C.M. ai sensi dell'art. 21, comma

² Si vedano i dati dei prospetti 1-2-3-4 esposti nel paragrafo 2.

³ Si vedano, tuttavia, i rapporti periodici del Servizio di controllo interno, che fanno emergere con notevole lucidità alcuni aspetti problematici relativi alla distribuzione del personale, alla consistenza organizzativa e funzionale degli uffici, la gestione degli immobili, le spese per le attrezzature e i servizi informatici.

⁴ Ad esempio, Ufficio del consigliere militare, Ufficio del consigliere diplomatico.

⁵ Commissariati di Governo; Consiglio di Stato-TAR; Corte dei conti, Avvocatura dello Stato.

⁶ ISTAT, AIPA, ARAN.

3, della L. n. 400/1988⁷, conseguentemente ne risulterebbe definito il procedimento di emanazione e la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità. Adempimento questo, peraltro, nella realtà tuttora non assolto dalla P.C.M.⁸. La stessa norma dispone la concentrazione di tutti i poteri dirigenziali nella figura del Segretario Generale, che potrà esercitarli per delega, ad eccezione della nomina del vicesegretario generale e dei capi dei dipartimenti ed uffici equiparati.

Tale soluzione presenta tutti i caratteri di un intervento di emergenza che, se rapportata al contesto dell'area funzionale P.C.M. quale dovrebbe essere correttamente delineata, potrebbe apparire rispondente alla peculiarità del suo ordinamento. Viceversa, nella perdurante realtà in cui convivono servizi riferentisi alle funzioni costituzionali, altri affidati a Ministri senza portafoglio responsabili di funzioni di volta in volta di regolazione e/o operative, altri ancora a Ministri con portafoglio, essa determina una situazione estremamente eterogenea e confusa per l'esercizio delle funzioni dirigenziali e per la disciplina degli assetti organizzativi.

La relazione 1995 dava puntuale informazione delle singole misure organizzative dettate dal d.l. n. 29/1993 che la P.C.M. non assolve. La Corte, nel sottolineare la circostanza, che si collega agli intrinseci tratti differenziali dell'ordinamento della P.C.M. rispetto a quelli della generalità delle pubbliche amministrazioni, non può non richiamare l'attenzione sull'antinomia P.C.M./ d.l. n. 29/1993.

Essa, se può incontrare qualche spazio di considerazione per le funzioni costituzionali, non ne trova alcuna per le funzioni, rispetto a quelle, estranee, che la P.C.M. continua a trattenerne. Anzi, la situazione determina all'interno della P.C.M. non giustificate differenziazioni organizzative, che concretano illegittime sottrazioni di interi rami di amministrazione alla disciplina generale. Tale situazione deve perciò con ogni sollecitudine essere rimossa ad evitare che si configurino responsabilità amministrative prodotte dal non corretto svolgersi dell'azione amministrativa.

A ciò corrisponde l'altro intervento normativo di ben più ampio respiro. Esso sembra alla fine concretizzare l'auspicio che la Corte ancora una volta formulava a conclusione del referto 1995. La recente legge 15 marzo 1997, n. 59 ha di nuovo⁹ avviato un generale riassetto delle funzioni pubbliche e delle amministrazioni affidatarie. In tale contesto gli artt. 1 e 12 disciplinano, tra l'altro, la razionalizzazione dell'ordinamento della P.C.M., da attuare mediante l'emanazione entro il 31 luglio 1998¹⁰ di decreti legislativi che si dovranno attenere ai seguenti principi e criteri direttivi:

- collegamento funzionale e operativo della P.C.M. con le amministrazioni;
- potenziamento delle autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del P.C.M.;
- eliminazione, riallocazione e trasferimento delle funzioni e delle risorse concernenti compiti operativi o gestionali;
- trasferimento a Ministeri e o ad enti ed organismi autonomi i compiti non direttamente riconducibili alle funzioni del P.C.M.;
- riconoscimento al personale inquadrato¹¹ della P.C.M. il diritto di opzione per permanere nei ruoli della stessa;
- trasferimento alla P.C.M. delle funzioni attribuite da disposizioni legislative direttamente a Ministri senza portafoglio;
- attribuzione alla P.C.M. di autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria nell'ambito di un apposito stanziamento determinato dalle leggi finanziarie e di bilancio;

⁷ Tale conclusione, come si dice nel paragrafo 3, è però contrastata dalla P.C.M..

⁸ Si veda quanto detto in proposito nella delibera della sezione del controllo del 20 maggio 1997.

⁹ Cfr. art. 1 L. 23 dicembre 1993, n. 537.

¹⁰ Per effetto delle rettifiche apportate dall'articolo 7 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

¹¹ Per effetto delle rettifiche apportate dall'art. 7 della legge 15 maggio 1997 n. 127.

- riorganizzazione e razionalizzazione degli organi di rappresentanza periferica dello Stato con funzioni di raccordo, supporto e collaborazione con le regioni e gli enti locali.

Più in particolare, l'esercizio di questa delega legislativa dovrebbe portare a superare le difficoltà innanzi segnalate circa l'esatta individuazione dei centri di responsabilità. Essa, infatti, dovrà essere esercitata in coerenza con le scelte che saranno state operate nell'attuazione dell'ulteriore delega legislativa che il Parlamento ha concesso al Governo per individuare le unità previsionali di base del bilancio.

Tale individuazione avverrà collegando la ripartizione delle risorse per funzioni alla identificazione dei centri di responsabilità amministrativa e determinando in modo certo il responsabile dell'unità previsionale. Sarà anche introdotta la contabilità analitica per centri di costo¹².

I contenuti delle suddette disposizioni possono essere raffrontati con le indicazioni delle relazioni dei precedenti esercizi, se ne ricava una sostanziale coerenza ed omogeneità.

Se ciò può essere per la Corte motivo di soddisfazione, la prudenza che ne contraddistingue le valutazioni suggerisce di attendere, per formulare un giudizio definitivo, il momento dell'attuazione che, nell'esercizio della delega legislativa, ad esse sarà data e, ancor di più, dell'applicazione delle conseguenti misure amministrative. Troppi precedenti di deleghe legislative non esercitate, di indirizzi legislativi stravolti nell'applicazione amministrativa si sono verificati per indulgere all'ottimismo e ritenere che il risultato di un ordinamento della P.C.M. razionale e rispettoso degli indirizzi costituzionali possa dirsi ottenuto.

Per ora la Corte si limita alla constatazione che le indicazioni da essa fornite con tanta insistenza negli ultimi anni sono state raccolte dal Governo e dal Parlamento e resta vigile alla verifica dell'attuazione che ne sarà data.

Tale posizione è dovuta a quanto continua a verificarsi, contestualmente all'adozione dei descritti indirizzi di riordinamento, per la distribuzione delle funzioni e per il correlato disegno organizzativo, nella legislazione e nel dibattito parlamentare.

Infatti, competenze operative continuano ad essere addossate alla P.C.M. dallo stesso legislatore che ha dettato i principi innanzi ricordati: accadimenti che non possono essere valutati che come manifestazioni di singolare dissociazione dagli indirizzi dettati così di recente¹³.

Da ultimo, il Ministro per la Funzione Pubblica ha dovuto contrastare presso la Commissione Agricoltura della Camera la proposta di costituire presso la P.C.M. un ulteriore Dipartimento da destinare alle politiche agricole, in sostituzione del Ministero per le risorse agricole, alimentari e forestali da sopprimere, ricordando i criteri direttivi, della legge n. 59/1997, rispetto ai quali la misura proposta risultava del tutto contraddittoria¹⁴.

2. Analisi dei risultati della gestione

2.1 risultati contabili globali e per funzioni-obiettivo - incrocio con la classificazione per centri di responsabilità

La relazione sul rendiconto 1995 si contraddistingueva, per metodo espositivo, affiancando alla ordinaria classificazione del bilancio un quadro ordinato per funzioni obiettivo e centri di responsabilità. Esso, secondo la Corte, risultava più rispondente alla logica sottesa dalle

¹² Si vedano l'articolo 5 della legge 3 aprile 1997, n. 94, termine per l'esercizio della delega: 7 agosto 1997 e il principio e criterio direttivo dettato dall'art. 12, comma 1, lettera m) della legge n. 59/1997.

¹³ Cfr. l'articolo 13 del d.l. 25 marzo 1997 n. 67 convertito, con modificazioni della legge 23 maggio 1997 n. 135: il P.C.M. individua con proprio decreto le opere e i lavori di rilevante interesse nazionale la cui esecuzione non sia iniziata o sia sospesa e nomina commissari straordinari perché l'esecuzione sia avviata o ripresa.

¹⁴ Camera dei Deputati - Bollettino delle Commissioni - 27 maggio 1997 - pag. 103 - audizione del Ministro della Funzione Pubblica sulle linee generali di riforma del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

disposizioni della legge 23 ottobre 1992, n. 421, del conseguente decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29¹⁵ e della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

La legge 3 aprile 1997, n. 94, recante, tra l'altro, la delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, ha sostanzialmente fatto propria l'impostazione seguita dalla Corte in funzione di una più significativa classificazione delle entrate e delle spese del bilancio dello Stato.

Cosicché anche per l'esposizione dei risultati della gestione relativa all'anno 1996 viene seguito il metodo che ha conseguito l'apprezzamento del Governo e del Parlamento.

Gli stanziamenti complessivi, inizialmente fissati in 4.639 miliardi, di cui 3.411 di spese correnti e 1.228 di spese in conto capitale, hanno raggiunto, in seguito all'assestamento e alle ulteriori variazioni disposte in via legislativa o amministrativa, i 5.871 miliardi (3.795 correnti e 2.076 in conto capitale): la differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari a 1.232 miliardi ed esprime un incremento del 27%.

In termini di maggior dettaglio, concorrono a determinare lo scostamento principalmente le risorse aggiuntive destinate alle seguenti funzioni obiettivo:

(in miliardi)

FUNZIONI-OBIETTIVO	V.A.	%
2. supporto all'attività di indirizzo e coordinamento ed alla politica generale del Governo	95	12
5. funzioni ausiliarie dello Stato	49	7
9. protezione civile	954	350
10. politiche del turismo, dello sport e dello spettacolo	93	7

L'elevato differenziale tra previsioni iniziali e definitive che caratterizza la funzione "protezione civile" è dovuto al peculiare sistema di alimentazione finanziario che per questa funzione privilegia lo storno di risorse dai bilanci di altre amministrazioni¹⁶.

Da evidenziare è anche la significativa riduzione di 45 miliardi subita dalle "politiche sociali" secondo un indice del 17%.

Rispetto al 1995 - stanziamenti definitivi pari a 5.343 miliardi - le disponibilità finanziarie complessive per il 1996 sono aumentate di 528 miliardi (10% circa).

Gli eventi più significativi della gestione possono essere tratti in termini più analitici dalle tabelle che espongono la formazione e utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile.

In sintesi, la massa impegnabile (stanziamenti definitivi di competenza più residui di stanziamento relativi all'esercizio precedente) ha raggiunto i 7.748 miliardi, con una riduzione di 484 miliardi e del 6% circa, rispettivamente, in valore assoluto e in percentuale, nei confronti dell'esercizio precedente (1995, 8.232 miliardi). I 7.748 miliardi relativi al 1996 comprendono 4.154 miliardi di parte corrente (pari al 54%) (1995, 3.620, 44%) e 3.594 miliardi in conto capitale (pari al 46%) (1995, 4.612, 56%).

Gli impegni effettivi totali hanno raggiunto nel 1996 i 5.877 miliardi (1995, 6.238), con un rapporto percentuale del 75,85% sulla massa impegnabile, segnando un leggero miglioramento rispetto al 1995, anno in cui tale rapporto esprimeva il 75,74%. Tali dati indicano la capacità di spesa (impegni) dell'Amministrazione.

La parte corrente degli impegni ammonta a 3.733 miliardi, è cioè circa il 63% del totale; nel 1995 corrispondeva a circa il 50%. Lo stesso rapporto per gli impegni in conto capitale - 2.143 miliardi - è del 36%; nel 1995 era stato del 49%.

I pagamenti totali nel 1996 sono stati pari a 4.600 miliardi, con un rapporto sulla massa spendibile (11.526 miliardi) - intesa come somma degli stanziamenti definitivi di competenza e

¹⁵ 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.

¹⁶ Il fenomeno è stato illustrato nella relazione dello scorso anno.

dei residui iniziali sia propri che di stanziamento - di circa il 40% (1995: 38,14%). Quelli in conto capitale, pari a 1.343 miliardi, raffrontati con la corrispondente massa spendibile, hanno determinato un valore ancora eccessivamente ridotto, pari al 21% (1995: 21,35%), mentre dai pagamenti di parte corrente (3.258 miliardi) è derivato un rapporto del 63% (1995: 63%). Questi indici esprimono la capacità di erogazione (pagamenti).

A fine esercizio 1996 i residui totali di stanziamento erano 1.732 miliardi (di cui 1.435 in conto capitale), segnando una riduzione di circa l'8% rispetto a quelli iniziali.

Per i residui totali, sia propri che di stanziamento, pari a 6.344 miliardi, si è registrato un aumento di circa il 12% rispetto a quelli iniziali (5.655), la circostanza è da collegarsi alle numerose disposizioni speciali che hanno consentito la conservazione di notevoli risorse finanziarie provenienti da esercizi precedenti. La disaggregazione del dato complessivo evidenzia che il 75% è composto da residui in conto capitale (4.758 miliardi).

Il raffronto con i corrispondenti dati dell'esercizio 1995 dà le seguenti risultanze.

Gli impegni effettivi di competenza sono stati nel complesso pari 4.235 miliardi (3.392 spese correnti e 842 spese in conto capitale): 3.603 nel 1995.

I pagamenti in conto competenza sono ammontati a 3.037 miliardi (2.618 nel 1995).

La consistenza dei residui risulta notevolmente incrementata rispetto al 1995: complessivamente si sono avuti 6.344 miliardi (5.650 nel 1995), dei quali 2.694 provenienti dalla competenza (2.604 nel 1995) e 3.650 miliardi (3.046 nel 1995) per residui di precedenti esercizi.

I pagamenti e le economie in conto residui sono stati pari, rispettivamente, a 1.563 (1995, 1.564) e a 442 (1995, 1.012) miliardi, evidenziando una situazione stazionaria nella capacità di erogazione e un notevole miglioramento nella capacità di utilizzazione delle risorse.

Le economie a carico della gestione dei residui costituiscono circa l'8% della consistenza iniziale degli stessi, 5.655 miliardi; l'indice del 1995 era stato pari al 18%.

Per la competenza le somme collocate tra le economie hanno raggiunto i 139 miliardi (1995, 121), rappresentando circa il 2% degli stanziamenti definitivi, 5.871 miliardi: l'indice risulta invariato rispetto al 1995.

La lettura del rendiconto, condotta secondo la classificazione per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità, dà innanzitutto una più immediata percezione delle diverse missioni che la P.C.M. è chiamata a svolgere e della consistenza delle rispettive dotazioni finanziarie.

Come già detto nelle relazioni degli anni precedenti, la situazione che ne emerge non può dirsi coerente con le disposizioni della Costituzione concernenti l'ordinamento della P.C.M.: essa però dovrebbe essere ormai prossima ad essere ricondotta ad un più compiuto assetto di legalità costituzionale mediante l'attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, della quale si dirà più avanti.

Si fa rinvio alla relazione dell'anno scorso per l'illustrazione degli aspetti di ordine generale e delle motivazioni sottese della classificazione adottata, che è stata sostanzialmente confermata per il rendiconto 1996, salvo alcune contenute rettifiche e specificazioni. La scelta costituisce ponte verso le soluzioni che caratterizzeranno i rendiconti degli anni prossimi in attuazione della legge n. 94 del 1997 che ha conferito delega al Governo per la nuova classificazione del bilancio dello Stato.

Le tavole predisposte espongono per ciascuna funzione obiettivo, di primo e secondo livello, e centro di responsabilità la formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile.

Di notevole interesse è la ponderazione delle funzioni obiettivo e dei centri di responsabilità in ordine al complesso delle risorse finanziarie messe a disposizione dell'Amministrazione.

Su 5.871 miliardi di stanziamenti definitivi ben 3.310 pertengono alle quattro funzioni obiettivo estranee alle competenze costituzionali della P.C.M.: politiche sociali, politiche del territorio, protezione civile, turismo, sport e spettacolo, esse esprimono complessivamente una percentuale del 56%: nello scorso anno il valore corrispondente era del 63%.

Sempre con riferimento agli stanziamenti definitivi, i centri di responsabilità di maggiore consistenza finanziaria risultano in ordine decrescente:

- il Dipartimento della protezione civile, nell'attuale compagine di Governo affidato alla responsabilità politica del Ministro dell'interno, 1.227 miliardi;
- il Dipartimento dello spettacolo, affidato al Ministro per i beni culturali e ambientali, 978 miliardi;
- il Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 756 miliardi, dei quali 291 relativi alla funzione di secondo livello "comunicazione, informazione, documentazione istituzionale" e 465 destinati al "sostegno all'editoria e alla stampa": funzione quest'ultima non coerente con le competenze della P.C.M.;
- la Corte dei Conti, 410 miliardi;
- l'Ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi, 304 miliardi.

I centri di responsabilità che, con qualche approssimazione, possono ritenersi pertinenti alle funzioni assegnate dalla Costituzione alla P.C.M. gestiscono circa il 35% delle risorse totali; quelli che svolgono funzioni estranee e che, in riconoscimento di ciò, sono nella quasi totalità affidati alla responsabilità politica di Ministri con portafoglio secondo un principio di omogeneità funzionale, ne gestiscono il 65%. I valori percentuali sono calcolati con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza.

Ricordando - come si è detto - che i residui totali di stanziamento sul totale dell'Amministrazione si sono ridotti a fine esercizio dell'8% rispetto agli iniziali, risultano in controtendenza le seguenti funzioni-obiettivo:

2. supporto alle attività di indirizzo e coord. etc.	+8%
6. servizi generali	+900%
8. politiche del territorio	+11%
e i seguenti centri di responsabilità:	
Dipartimento delle aree urbane	+13%
Dipartimento per l'informazione e l'editoria	+8%
Ufficio del programma per Roma Capitale	+41%

La massa impegnabile in rapporto al totale dell'Amministrazione (MI/TA) - 7.748 miliardi - risulta così composta: 24% (=1.877 miliardi) residui di stanziamento e 76% (=5.871 miliardi) stanziamenti definitivi.

In rapporto alla MI/TA la consistenza finanziaria e la capacità di spesa (impegni effettivi totali) delle funzioni obiettivo risultano così graduate:

FUNZIONI-OBIETTIVO	*MI %	IET** %
1. indirizzo politico amm.vo e supporto etc.	0,6	0,5
2. supporto all'attività di indirizzo etc. ¹⁷	14,8	11
3. funzioni ausiliarie alle attività del Governo	3,8	4
4. servizi informazioni, sicurezza	4,8	5
5. funzioni ausiliarie dello Stato	10,2	10
6. servizi Generali	1,9	2
7. politiche Sociali	4,3	3
8. politiche del territorio	12,3	5,2
9. protezione Civile	26,0	17
10. politiche del turismo, sport, spettacolo	21,3	19
TOTALE	100	76

* massa impegnabile

** impegni effettivi totali.

¹⁷ L'8,5% è da imputare alla FO di secondo livello "sostegno all'editoria e alla stampa".

In rapporto alla MI/TA la consistenza finanziaria e la capacità di spesa (impegni effettivi totali) dei principali centri di responsabilità risulta così graduata:

centri di responsabilità	*MI %	*IET %
Segretariato Generale	0,2	0,1
Consiglio di Stato/TAR	3	2,4
Corte dei Conti	5	5
Avvocatura dello Stato	2	2
Dip. protezione civile	26	17
Dip. funzione pubblica	1	1
Dip. aree urbane	4	2
Dip. affari sociali	4	3
Dip. Turismo	2	2
Dip. Serv. Tecn. Naz.	3	2
Dip. Informaz. edit.	13	9
Uff. Progr. Roma Capitale	6	1
Dip. Bilancio	2	1
Ufficio organismi sportivi	6	5
Dip. affari giur. legisl.	0,0	0,0
Ufficio coordinamento amm.vo	0,0	0,0
Dip. aff. gen. personale	0,4	0,3
Dipartimento spettacolo	13	13

* massa impegnabile

* impegni effettivi totali

La MS/TA (11.526 miliardi) è così composta: residui totali iniziali 49% (5.655 miliardi), stanziamenti definitivi 51% (5.871 miliardi).

In rapporto alla MS/TA la consistenza finanziaria delle funzioni obiettivo risulta così graduata:

Funzioni obiettivo	*MS %
1. indirizzo politico-amm.vo e supporto etc.	0,4
2. supporto politico di indirizzo, etc. ¹⁸	14
3. funzioni ausiliarie dell'attività di Governo	2,6
4. servizi informazioni, sicurezza etc.	3,3
5. funzioni ausiliarie dello Stato	7,4
6. servizi generali	1,4
7. politiche sociali	5,8
8. politiche del territorio	15,3
9. protezione civile	23,1
10. politiche del turismo, sport, spettacolo	26,7
TOTALE	100

* massa spendibile

¹⁸ Il 7,5% è da imputare alla FO di secondo livello "sostegno all'editoria ed alla stampa".

Analogamente la consistenza finanziaria - misurata rispetto alla MS/TA - di alcuni dei principali centri di responsabilità risulta così graduata:

Centri di responsabilità	*MS %
Segretariato Generale	0,16
Consiglio di Stato/TAR	2,27
Corte dei Conti	3,58
Avvocatura dello Stato	1,50
Dip. Protezione civile	23,14
Dip. funzione pubblica	2,48
Dip. aree urbane	7,20
Dip. affari sociali	5,64
Dip. Turismo	3,27
Dip. Serv. Tecn. Naz.	2,85
Dip. Informaz. edit.	10,69
Uff. Progr. Roma Capitale	5,21
Dip. Bilancio	1,17
Ufficio organismi sportivi	11,37
Dip. affari giur. legisl.	0,04
Ufficio coordinamento amm.vo	0,09
Dip. aff. gen. personale	0,33
Dipartimento spettacolo	12,09

*massa spendibile

2.2 Valutazione dei risultati per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità: indicatori della capacità di erogazione e di utilizzazione delle risorse finanziarie

I due prospetti che seguono espongono per le funzioni-obiettivo e i più significativi centri di responsabilità, la massa spendibile, i pagamenti totali e i rapporti percentuali, rispettivamente, tra la stessa massa spendibile e la massa spendibile complessiva.

Tali dati consentono di cogliere l'effettiva "vitalità" amministrativa delle funzioni obiettivo e dei centri di responsabilità (capacità di erogazione della spesa) e la rispettiva ponderazione sulla massa spendibile.

Prospetto n. 1

Funzioni obiettivo	(in miliardi)			
	Massa spendibile di pertinenza (1)	Pagamenti totali (2)	Rapporto % 2/1	Rapporto % 2/m.s. totale
1. Indirizzo politico-amministrativo etc.	51	38	75%	0,30%
2. Supporto all'attività di indirizzo etc.	1.615	466	29%	4,10%
3. Funzioni ausiliarie attività Governo	303	264	87%	2,30%
4. Servizi informazioni e sicurezza etc.	374	367	98%	3,20%
5. Funzioni ausiliarie dello Stato	847	739	87%	6,40%
6. Servizi generali	166	127	77%	1,10%
7. Politiche sociali	664	237	36%	2,10%
8. Politiche del territorio	1.759	230	14%	2,00%
9. Protezione civile	2.667	888	34%	7,70%
10. Politiche turismo, sport e spettacolo	3.080	1.244	40%	10,79%
Totale Amministrazione	11.526	4.600	40%	40,00%

Prospetto n. 2

Centri di responsabilità (*)	(in miliardi)			
	Massa spendibile di pertinenza (1)	Pagamenti totali (2)	Rapporto% 2/1	Rapporto % 2/m.s. totale
Segretariato generale	18	13	72%	0,10%
Commissariati di Governo	41	27	66%	0,20%
Dipartimento protezione civile	2.667	888	34%	7,70%
Dipartimento funzione pubblica	286	58	20%	0,50%
Dipartimento aree urbane	830	131	16%	1,10%
Dipartimento affari sociali	650	227	35%	2,00%
Dipartimento turismo	376	50	13%	0,40%
Dipartimento servizi tecnici	328	68	21%	0,60%
Dipartimento informazione ed editoria	1.232	347	28%	3,00%
Ufficio programma Roma capitale	600	32	5%	0,30%
Dipartimento bilancio	135	113	84%	1,00%
Ufficio rapporti organismi sportivi	1.311	203	15%	1,80%
Dipartimento affari giuridici e legislativi	5	4	80%	0,00%
Ufficio coordinamento amministrativo	10	8	80%	0,10%
Dipartimento affari generali personale	38	26	68%	0,20%
Dipartimento spettacolo	1.393	992	71%	8,60%
Totale Amministrazione	11.526	4.600	40%	40,00%

(*) Sono considerati solo i centri di responsabilità di più significativo rilievo. Conseguentemente i dati della riga Totale Amministrazione, riferendosi a tutti i centri di responsabilità della P.C.M., non costituiscono somma di quelli esposti nelle colonne 1 e 2 per i valori assoluti, né valore medio per i corrispondenti indici percentuali.

Dal prospetto 1 si ricava che le prime sei funzioni obiettivo presentano un soddisfacente livello di erogazione: si tratta delle funzioni-obiettivo coerenti con le competenze che la Costituzione assegna alla P.C.M.. Il livello di erogazione precipita invece vistosamente, fino al 13% delle politiche del territorio, per le funzioni obiettivo estranee.

Gli indici espressi dal rapporto tra i pagamenti e la massa spendibile globale dell'Amministrazione raggiungono valori di alterna entità che scontano la consistenza finanziaria di ciascuna funzione-obiettivo.

I valori, nell'insieme non elevati, sono evidentemente condizionati dal ridotto indice medio - circa 40% - e forniscono la graduatoria delle funzioni che nel 1996 hanno erogato i più elevati volumi di risorse finanziarie: essa risulta coerente con l'entità della massa spendibile di pertinenza. Per cui ai primi posti si collocano le "politiche del turismo, sport e spettacolo", la "protezione civile" e le "funzioni ausiliarie dello Stato".

Osservazioni di pari valenza possono essere svolte per i centri di responsabilità. La graduatoria in relazione alla consistenza finanziaria dei pagamenti esprime la ponderazione dei centri di responsabilità. Essa vede ai primi posti i rami di amministrazione deputati a realizzare interventi di concreta operatività: spettacolo, protezione civile, informazione ed editoria, affari sociali, rapporti con gli organismi sportivi.

Circa la capacità di erogazione ancora una volta si segnalano per elevata inefficienza i centri di responsabilità relativi al "programma per Roma capitale", al turismo, ai rapporti con gli organismi sportivi e alle aree urbane. Il risultato migliore è raggiunto dal Dipartimento per il bilancio con un indice dell'84% circa, espressivo del rapporto tra i pagamenti totali e la pertinente massa spendibile.

Nell'attesa che, in occasione dell'esame del rendiconto 1998, la nuova classificazione del bilancio per unità previsionali di base, da adottare in applicazione della legge 3 aprile 1997, n.

94, permetta di disporre di dati di più pregnante significatività, sono presentate, secondo un'impostazione ispirata a criteri omogenei con quelli sottesi dai precedenti prospetti 1 e 2, due ulteriori tavole, sempre in relazione alla massa spendibile.

Essa infatti appare base di riferimento di migliore interesse, in quanto gli indici così elaborati forniscono, con più diretta incisività, informazioni di sintesi espressive dell'andamento sostanziale della gestione sia per quanto riguarda la capacità amministrativa di erogazione che la capacità di portare ad effettivo compimento gli interventi.

Prospetto n. 3
(in miliardi)

Funzioni obiettivo	Massa spendibile di pertinenza (1)	Residui stanz. 31/12/96 (2)	Residui tot. 31/12/96 (3)	Economie totali (4)	Rapporto % 2/1	Rapporto % 3/1	Rapporto % 4/1
1. Indirizzo politico-amministrativo etc.	51	0,5	8	5	1,00%	15,70%	9,80%
2. Supporto all'attività di indirizzo etc.	1.615	260	954	194	16,10%	59,10%	12,00%
3. Funzioni ausiliarie attività Governo	303	0,3	36	4	0,10%	11,90%	1,00%
4. Servizi informazioni e sicurezza etc.	374	0,007	7	0,06	0,00%	1,90%	0,00%
5. Funzioni ausiliarie dello Stato	847	0,6	55	54	0,10%	6,50%	6,40%
6. Servizi generali	166	4	25	14	2,40%	15,10%	8,40%
7. Politiche sociali	664	63	422	5	9,50%	63,50%	0,70%
8. Politiche del territorio	1.759	524	1.390	138	29,79%	79,02%	7,85%
9. Protezione civile	2.667	713	1.737	42	26,73%	65,13%	1,57%
10. Politiche turismo, sport e spettacolo	3.080	167	1.710	126	5,40%	55,50%	4,10%
Totale Amministrazione	11.526	1.732	6.344	582	15,00%	55,00%	5,00%

Prospetto n. 4

(in miliardi)

Centri di responsabilità (*)	Massa spendibile di pertinenza (1)	Residui stanz. 31/12/96 (2)	Residui tot. 31/12/96 (3)	Economie totali (4)	Rapporto % 2/1	Rapporto % 3/1	Rapporto % 4/1
Segretariato generale	18	0,3	2	3	1,70%	11%	16,70%
Commissariati di Governo	41	0,05	4	10	0,01%	10%	24,40%
Dipartimento protezione civile	2.667	712	1.737	42	27,00%	66%	2,00%
Dipartimento funzione pubblica	286	7	207	21	2,40%	72%	7,30%
Dipartimento aree urbane	830	106	616	84	13,00%	74%	10,12%
Dipartimento affari sociali	650	62	419	3	9,50%	64%	0,50%
Dipartimento turismo	376	18	311	15	4,80%	83%	4,00%
Dipartimento servizi tecnici nazionali	328	26	206	54	8,00%	63%	16,00%
Dipartimento informazione ed editoria	1.232	252	733	152	20,40%	59%	12,30%
Ufficio programma Roma capitale	600	392	568	0,3	65,00%	95%	0,00%
Dipartimento bilancio	135	0,9	14	8	1,00%	10%	5,90%
Ufficio rapporti organismi sportivi	1.311	103	1.027	81	8,00%	78%	6,20%
Dipartimento affari giuridici e legislativi	5	0,09	0,6	0,6	1,80%	12%	12,00%
Ufficio coordinamento amministrativo	10	0,1	1	0,8	1,00%	10%	8,00%
Dipartimento affari generali personale	38	0,5	7	5	1,30%	18%	13,20%
Dipartimento spettacolo	1.393	46	372	29	3,30%	27%	2,10%
Totale Amministrazione	11.526	1.732	6.344	582	15,00%	55%	5,00%

(*) Sono considerati solo i centri di responsabilità di più significativo rilievo. Conseguentemente i dati della riga Totale Amministrazione, riferentisi a tutti i centri di responsabilità della P.C.M., non costituiscono somma di quelli esposti nelle colonne 1.2.3.4 per i valori assoluti, né valore medio per i corrispondenti indici percentuali.

Le tavole espongono i rapporti percentuali, alla data del 31 dicembre 1996, dei residui di stanziamento e totali e delle economie totali rispetto alla massa spendibile di pertinenza di ciascuna funzione obiettivo e centro di responsabilità.

I tre indici insieme evidenziano la capacità di effettiva erogazione delle risorse in favore dei destinatari finali e di utilizzazione delle stesse. L'oggettività dei dati ancora una volta denuncia che la maggiore inefficienza è dimostrata dalle funzioni "politiche del territorio", "protezione civile" e dai relativi centri di responsabilità.

Anche le funzioni "supporto all'attività di indirizzo e coordinamento ed alla politica generale del Governo" e "politiche del turismo, sport e spettacolo" denotano una notevole difficoltà di gestione. Per la prima, la imponente massa di residui è pertinente, ben oltre il 75%, alle funzioni di secondo livello relative all'informazione e al sostegno dell'editoria.

Circa la radicata situazione delle funzioni e dei centri di responsabilità chiamati a realizzare opere pubbliche si richiamano le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni. In questa sede si esprime l'auspicio che il riassetto delle pubbliche amministrazioni, che dovrebbe scaturire dall'attuazione delle misure di riordinamento previste dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, faccia conseguire qualche miglioramento. L'esperienza maturata nell'attività di controllo consente alla Corte di ribadire, richiamando l'attenzione del Parlamento e del Governo, che le difficoltà e l'esasperante lentezza che si riscontrano nella realizzazione delle opere pubbliche è da addebitarsi alla assoluta inadeguatezza delle fasi di programmazione, nella quale i soggetti deputati non riescono a decidere, e, soprattutto, di progettazione. Troppo spesso si è costretti a prendere atto durante l'esecuzione dei lavori della assoluta inconsistenza tecnica delle progettazioni. Sono questi i due aspetti che necessitano di interventi¹⁹.

Più in particolare e in termini più diretti, i due indici, espressi dal rapporto percentuale dei residui totali e delle economie totali sulla massa spendibile, misurano, rispettivamente, l'incapacità di erogazione e l'incapacità di utilizzazione delle risorse, che risultano definitivamente perse per le finalità cui erano state destinate.

Le "politiche del territorio" non erogano risorse per il 79% delle disponibilità; analogamente non effettuano pagamenti la "protezione civile" per il 65%; le "politiche sociali" per il 64%; il "supporto all'attività di indirizzo e coordinamento ed alla politica generale del Governo" per il 59%; le "politiche del turismo, dello sport, dello spettacolo" per il 56%. Tralasciando i "servizi per le informazioni, la sicurezza, etc." e le "funzioni ausiliarie dello Stato", i cui dati non sono significativi poiché le relative risorse sono gestite mediante meri trasferimenti agli effettivi centri di spesa, i migliori risultati sono quelli delle "funzioni ausiliarie alle attività di Governo" e dei "servizi generali", le cui mancate erogazioni sono contenute, rispettivamente, nel 12% e nel 15%.

Il valore medio dell'indice è il 55%.

Le più elevate percentuali di risorse perse sono riportate dalle funzioni "supporto all'attività di indirizzo e coordinamento, etc." - 12% - e "indirizzo politico - amministrativo e etc." - 9,80%. La percentuale meno elevata significativa è quella delle "politiche sociali": 0,7%. Il valore medio dell'indice è del 5%.

Per i centri di responsabilità si indicano - in estrema sintesi - solo il peggiore e il migliore risultato per i due indici:

- incapacità di erogazione: valore medio 55%
 - Ufficio per il programma per Roma capitale 95%;
 - Ufficio per il coordinamento amministrativo 10%;
- incapacità di utilizzazione: valore medio 5%

¹⁹ Qualche misura risulta di recente adottata: si vedano gli articoli 8 e 9 del d.l. 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modifiche, nella L. 23 maggio 1997, n. 135 concernenti l'istituzione di fondi rotativi, presso la Cassa DD.PP. e il Ministero LL.PP. volti al finanziamento delle attività di progettazione, rispettivamente, degli enti locali e delle amministrazioni statali.

Commissariati di Governo 24%

Ufficio per il programma per Roma Capitale, che perde risorse per circa 300 milioni.

2.3 Analisi per categorie economiche

Sono state prodotte due serie di tavole in ordine alla classificazione del rendiconto per categorie economiche, ordinaria e semplificata.

La prima espone l'incrocio delle funzioni-obiettivo di primo e secondo livello con le categorie economiche ordinarie per gli stanziamenti definitivi, la massa impegnabile, gli impegni effettivi di competenza, la massa spendibile, i pagamenti totali, i residui.

La seconda espone per le funzioni-obiettivo gli stessi dati espressi dall'incrocio con le categorie economiche semplificate ed, inoltre, per i centri di responsabilità, i dati relativi agli stanziamenti definitivi e ai pagamenti totali. I dati sono forniti in valori assoluti e percentuali per riga e colonna.

Ad evitare di appesantire oltremodo l'esposizione tali dati non sono richiamati in questa sede: se ne offre una ridotta selezione per quelli che sono apparsi i più significativi nelle schede allegate predisposte per le funzioni obiettivo di primo livello e per alcuni centri di responsabilità.

Secondo la classificazione ordinaria per categorie si ottiene il seguente raffronto tra gli esercizi 1995-1996 in ordine alla massa spendibile globale.

SPESE CORRENTI

(in miliardi)

Anni		cat. II	cat. IV	cat. V	Altre spese	TOT. Titolo I
1995		577	1.139	1.741	952	4.410
1996		695	1.302	2.002	1.135	5.134
Var.	VA	118	163	261	183	724
	%	20	14	15	19	16

L'incremento delle spese di personale (cat. II) è dovuto essenzialmente all'esposizione in bilancio della quota di contributi previdenziali e assistenziali a carico dell'Amministrazione in attuazione della legge di riforma della previdenza (legge n. 335/1995) e ai miglioramenti retributivi derivanti dal rinnovo del contratto del personale²⁰.

SPESE IN CONTO CAPITALE

(in miliardi)

Anni		Cat. X-XI	Cat. XII	Cat. XIII-XIV-XV	Altre spese	Tot Tit. II
1995		490	5.468	100	496	6.555
1996		343	5.241	62	747	6.393
Var.	VA	-147	-227	-38	+251	-162
	%	-30	-4	-38	+50	-2

Le tavole che espongono l'incrocio in ordine agli stanziamenti definitivi e ai pagamenti totali delle funzioni-obiettivo e dei centri di responsabilità forniscono dati che devono ritenersi di tendenziale attendibilità. Ciò per un duplice ordine di ragioni da collegarsi ai criteri di classificazione adottati. Di per sé la classificazione economica sperimentale della Ragioneria Generale dello Stato rappresenta come interventi sia spese gestite in amministrazione diretta che mediante trasferimenti ad autonomi centri di spesa. Inoltre, la distinzione interventi/investimenti, che deriva dalla pertinenza dei due settori di spese, rispettivamente, al titolo I e al titolo II, si rivela sovente artificiosa. Secondariamente, l'analisi delle voci di spesa ascritte ai settori personale e interventi evidenzia incongruenze classificatorie di notevole entità. Ciò avviene, ad

²⁰ Le schede annesse per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità contengono ulteriori informazioni, dati e valutazioni.

esempio, per le spese afferenti all'AIPA (44 mld.) e all'ISTAT (207 mld.), che insieme a quelle concernenti la Corte dei conti (410 mld.), pur riguardando in prevalenza spese di personale, non sono considerate nel pertinente settore.

L'individuazione dei centri di responsabilità deve essere riconsiderata. Essa infatti risulta nell'attuale versione non attendibile perché condizionata:

- dall'integrazione non coerente dei criteri a base delle classificazioni RGS e Corte dei conti;
- dal non definito assetto della titolarità ed esercizio delle funzioni dirigenziali nell'ambito del Segretariato generale e dei Dipartimenti affidati a Ministri senza portafoglio;
- dalla presenza, quali centri di responsabilità, di organismi caratterizzati da diverse configurazioni giuridiche, che in effetti sono semplici destinatari del trasferimento di risorse a carico del bilancio della P.C.M., risorse che gestiscono e rendicontano con autonomia (ISTAT-AIPA-SSPA-ARAN-Corte dei conti-Servizi informazioni e Sicurezza);
- dall'affidamento alla P.C.M. di funzioni non omogenee, spesso estranee alle competenze costituzionali ed insieme dotate dei volumi finanziari più rilevanti;
- dalla individuazione del Segretario Generale, quale centro di responsabilità, insieme alla scomposizione in distinti centri di responsabilità degli uffici che ne costituiscono le componenti.

In particolare, gli organismi destinatari di trasferimenti di risorse, i cui fondi di alimentazione sono iscritti nello stato di previsione della spesa P.C.M., pongono alcuni problemi in ordine alla corretta interpretazione dei dati complessivi esposti nel rendiconto.

Il loro totale, o comunque prevalente, finanziamento avviene mediante trasferimento nei rispettivi bilanci di somme stanziare nel bilancio P.C.M.. Mentre le gestioni di tali organismi si svolgono secondo peculiari forme di contabilizzazione e rendicontazione.

Da un ulteriore esame dovrebbe derivare una diversa articolazione e individuazione degli effettivi centri di responsabilità. In effetti, l'individuazione del Segretariato Generale quale centro di responsabilità - corretta sotto il profilo dell'attuale classificazione seguita dal bilancio di previsione e dal rendiconto dello Stato - è nella sostanza riferibile solo al mero trasferimento delle somme a favore delle autonome contabilità dei diversi organismi, ai cui organi compete, con le connesse responsabilità, l'effettiva gestione delle risorse. A ciò dovrebbe seguire l'identificazione dei centri di costo.

Se infatti, si intende per centro di responsabilità, il centro di imputazione di responsabilità gestionali, il cui presupposto sia il conferimento di autonomi poteri di gestione delle risorse, si riscontra che l'esito informativo che scaturisce dalla classificazione attuale è del tutto fuorviante.

L'analisi per categorie economiche della classificazione semplificata evidenzia che le funzioni-obiettivo e i correlativi centri di responsabilità sono gravati da un onere di spese di funzionamento pari al 32% degli stanziamenti definitivi, comprendente l'11% delle spese del personale.

I valori medi appaiono di non elevata significatività per un duplice ordine di considerazioni. In primo luogo, in una serie di casi deve essere verificata l'imputazione delle spese alle diverse categorie; in secondo luogo, i valori medi risultano notevolmente condizionati dalla assoluta eterogeneità delle funzioni obiettivo.

Gli stessi valori rilevati per la massa impegnabile sono pari al 25% e 8%;
per gli impegni effettivi di competenza 41% e 13%;
per la massa spendibile 20% e 6%;
per i pagamenti totali 37% e 11%;
per i residui 7% e 1%.

La categoria economica semplificata - spese di funzionamento, comprendente le spese di personale, considerate nella configurazione della massa spendibile (2.301 miliardi), costituisce il 20% della MS/TA, di cui 695 miliardi sono spese di personale costituenti il 6% della MS/TA. I centri di responsabilità che presentano i più elevati indici percentuali sul totale Amministrazione (TA) dei pagamenti totali per spese di funzionamento sono:

Corte dei conti	24%
CESIS	21%
Dipartimento protezione civile	12%
Consiglio di Stato - T.A.R.	11%
Avvocatura dello Stato	8%
Dipartimento Servizi Tecnici Nazionali	3%
Dipartimento Bilancio	3%

3. Analisi dell'organizzazione - personale

3.1 L'assetto organizzativo della P.C.M. e il d.lgs. n. 29/1993

Le condizioni dell'assetto organizzativo della P.C.M. sono state analizzate e commentate nelle relazioni al rendiconto 1994 e 1995 e nell'indagine sull'attuazione del d.lgs 3 febbraio 1993, n. 29 di cui alla delibera della Sezione del controllo del 20 maggio 1997. Nel 1996 la situazione non risulta sostanzialmente modificata, tanto che - se possibile - sono divenute ancor più urgenti le ragioni che ne impongono il superamento.

Al contrario, il quadro normativo è in completa evoluzione. Il Governo e il Parlamento hanno infatti raccolto le sollecitazioni, che anche la Corte aveva mosso, con l'approvazione della legge 15 marzo 1997, n. 59. Il provvedimento, nel contesto di un ampio disegno di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, conferisce, tra l'altro, delega legislativa al Governo - da esercitare entro il 31 luglio 1998²¹ - per razionalizzare l'ordinamento della P.C.M. e dei Ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo.

I principi e i criteri direttivi, cui la disciplina organizzativa della P.C.M. dovrà conformarsi, riguardano:

- il collegamento funzionale e operativo della P.C.M. con le amministrazioni;
- il potenziamento delle autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del P.C.M.;
- l'eliminazione, riallocazione e trasferimento delle funzioni e delle risorse concernenti compiti operativi e gestionali;
- il trasferimento a Ministeri o ad enti ed organismi autonomi dei compiti non direttamente riconducibili alle funzioni del P.C.M.;
- la garanzia per la P.C.M. dell'autonomia organizzativa regolamentare e finanziaria nell'ambito dello stanziamento stabilito dalle leggi finanziaria e di bilancio.

A fronte di tali indirizzi, la concreta configurazione della P.C.M. si presenta tuttora come un incoerente coacervo di rami di amministrazione deputati a missioni diverse, affidate alla P.C.M. per ragioni solo contingenti. Come reazione a tale situazione, l'attuale Governo, nella compagine definita nel maggio 1996, ha anticipato le indicazioni del legislatore conferendo delega, secondo un principio di omogeneità funzionale, a Ministri con portafoglio per alcuni settori estranei alle competenze costituzionali della P.C.M.:

- al Ministro dell'interno la delega per la protezione civile;
- al Ministro per i beni culturali e ambientali la delega per le funzioni in materia di spettacolo e di sport, comprese quelle inerenti l'impiantistica sportiva;
- al Ministro per gli affari esteri la delega per gli italiani nel mondo;
- al Ministro dei lavori pubblici la delega per le aree urbane, Roma capitale, Giubileo del 2000 e Servizi tecnici nazionali;
- al Ministro dell'industria, commercio e artigianato la delega per il turismo²².

²¹ Modifica introdotta dall'articolo 7 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

²² La Sezione del Controllo (delibera n. 9, 7 novembre 1996 - 22 gennaio 1997) ha ritenuto soggetti al controllo preventivo di legittimità, quali provvedimenti adottati a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri ai sensi

In questi ultimi anni l'organizzazione di fatto della P.C.M. si è confrontata con la disciplina generale posta dal d.lgs. n. 29/1993.

La P.C.M. ha fatto valere la peculiarità della posizione che la Costituzione le riconosce rispetto alle altre Amministrazioni e la specificità delle proprie funzioni, appellandosi alla valenza derogatoria della disposizione recata dall'articolo 6, comma 4, del d.lgs. n. 29/93.

Di ciò la legge 23 agosto 1988, n. 400 è coerente espressione e l'organizzazione che essa delinea concreta, sotto il profilo funzionale, la posizione di ausiliarità dell'apparato P.C.M. nei confronti del Consiglio dei Ministri, del P.C.M. e del Governo nel suo complesso. Trattati essenziali ne sono il ruolo centrale del Segretario Generale (articolo 19); il rapporto fiduciario che lo lega, insieme al vice segretario generale e ai capi di dipartimenti e uffici, al P.C.M. (articoli 18, comma 3, e 31, comma 4); la disciplina flessibile dei dipartimenti ed uffici (articolo 21, comma 3); le speciali formule di provvista di personale.

Tale posizione è stata sostanzialmente avallata dal Consiglio di Stato (Commissione speciale 28 febbraio 1994, n. 3) sia pure in riferimento a tre specifici aspetti:

- individuazione degli uffici di livello dirigenziale e delle relative funzioni;
- determinazione della consistenza delle dotazioni organiche senza necessità della previa verifica dei carichi di lavoro;
- mobilità del personale.

Il Consiglio di Stato ha infatti ritenuto non applicabile alla P.C.M. le disposizioni del d.lgs. n. 29/93 in presenza della peculiare disciplina della legge n. 400/1988.

In tale contesto si è inserita la vicenda del d.P.C.M. 10 marzo 1994 che aveva proceduto ad una generale ricognizione dei dipartimenti e uffici del Segretariato Generale ed alla esplicitazione dei poteri del Segretario Generale. Provvedimento ispirato a indirizzi coerenti con la lettura delle norme di cui si è detto.

Già nella relazione dello scorso anno si è dato conto della delibera n. 58/1996 della Sezione del Controllo che, venuta a conoscenza del suddetto decreto in occasione dell'esame di alcuni ordini di servizio con i quali il Segretario Generale conferiva posizioni dirigenziali, era pervenuta alle seguenti conclusioni:

- il decreto 10 marzo 1994 doveva ritenersi atto normativo a rilevanza esterna, mai divenuto efficace perché non sottoposto al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lett. c della legge 14 gennaio 1994, n. 20;
- la nomina da parte del Segretario Generale dei coordinatori dei servizi ed uffici, costituenti articolazioni degli uffici e dipartimenti del Segretariato Generale, era illegittima perché avvenuta in violazione degli articoli 31, comma 3 e 5 e 36, comma 1, della legge n. 400/1988.

La natura giuridica di atto regolamentare da attribuirsi al d.P.C.M. 10 marzo 1994 comporta l'ulteriore problema dell'individuazione del corretto procedimento di emanazione di tale atto, che nella fattispecie risultava difforme da quello delineato dall'art. 17 della stessa legge n. 400/1988, pur presentando i contenuti sostanziali degli atti disciplinati da quest'ultima disposizione.

Dopo un iniziale tentativo di presentare al controllo della Corte una versione rettificata del decreto in discorso (d.P.C.M. 30 aprile 1994), che poi non ha avuto più corso di fronte alle osservazioni dell'Ufficio di controllo, il Governo ha introdotto nel d.l. 8 agosto 1996, n. 441 una apposita disposizione, poi divenuta articolo 8 del successivo d.l. 23 ottobre 1996 n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639.

dell'art. 3, comma 1 lett. a) L. n.20/1994, i decreti del P.C.M. con i quali sono conferite deleghe di funzioni a Ministri senza e con portafoglio.

Nella stessa occasione, la Sezione ha stabilito che i decreti ministeriali con i quali i Ministri delegati dal P.C.M. a loro volta delegano funzioni a Sottosegretari sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità quali direttive generali per l'indirizzo e per lo svolgimento dell'azione amministrativa ai sensi dell'art. 3, comma 1 lett. b) L. n. 20/1994.

Le soluzioni normative adottate rispondono parzialmente alle questioni che pone il confronto di compatibilità tra i sistemi normativi della legge n. 400/1988 e la disciplina generale dettata dal d.lgs. n. 29/1993.

Infatti, viene previsto che i decreti di cui all'art. 21, comma 3, L. n. 400/1988²³ siano soggetti al controllo preventivo di legittimità.

Ciò, se risulta coerente con quanto stabilisce l'articolo 3, comma 1, lett. c) della L. n. 20/1994, e implicitamente riconosce natura regolamentare a siffatti provvedimenti, lascia aperta la questione del corretto procedimento di emanazione. Se, cioè, possa o meno differenziarsi da quello dettato dall'art. 17 della L. n. 400/1988.

Il problema sembra indirettamente risolto dalla successiva disposizione recata dall'articolo 20, comma 8, con riferimento all'allegato I punto 27 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Essa stabilisce che il procedimento per la nomina e la decadenza dei capi dei dipartimenti e degli uffici equiparati nonché dei consiglieri ed esperti e per il conferimento di incarichi di consulenza sia disciplinato da apposito regolamento emanato ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 2, legge n. 400/1988.

A maggior ragione ne dovrebbe conseguire che il procedimento di emanazione dei decreti di organizzazione trovi la sua disciplina nello stesso articolo 17.

La linea interpretativa qui esposta è contrastata dalla P.C.M., che, volendo evitare di riconoscere natura regolamentare ai provvedimenti organizzatori del P.C.M., ritiene che la previsione dell'articolo 8 del d.l. n. 543/1996 circa la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità dei suddetti provvedimenti abbia carattere additivo rispetto alla elencazione tassativa dettata dall'articolo 3 della legge n. 20/1994. Diversamente - argomenta la P.C.M. - l'articolo 8 citato costituirebbe una disposizione superflua.

Come può osservarsi, la questione, ancora una volta, è quella costituita dal grado di resistenza che nel nostro ordinamento può riconoscersi alle cosiddette leggi generali rispetto ai successivi interventi del legislatore ordinario. Quest'ultimo, rispondendo a sollecitazioni riguardanti casi particolari, è indotto a incidere su discipline di portata generale, vanificandone il punto di equilibrio raggiunto.

Per quanto riguarda la questione di cui in concreto ora si discute, non sembra che il principio di flessibilità organizzativa che caratterizza la P.C.M. abbia sostanzialmente a soffrire del riconoscimento della natura regolamentare ai provvedimenti organizzatori. Degli aspetti di incertezza e di aleatorietà organizzativa determinati dal prevalere della linea interpretativa suggerita dalla P.C.M. si dirà oltre.

Il citato art. 8 del d.l. n. 543/1996 prosegue delineando i poteri del Segretario Generale. Egli

- sovrintende alla organizzazione e alla gestione amministrativa del Segretariato generale;
- è responsabile nei confronti del P.C.M. dell'esercizio delle funzioni indicate nell'articolo 19 L. n. 400/1988;
- adotta tutti i provvedimenti occorrenti;
- delega i relativi poteri ai capi dei dipartimenti e degli uffici;
- assegna e conferisce gli incarichi e le funzioni al personale diverso dal vice segretario generale, e dai capi dei dipartimenti ed uffici (art. 18 L. n. 400/1988).

Non si può non cogliere come le suddette soluzioni, se costituiscono una via d'uscita per superare la diretta collisione con le norme del d.lgs. n. 29/1993, nella realtà portano a concludere che la concentrazione dei poteri nel Segretario Generale ne fanno la sola figura dirigenziale. Per

²³ Per lo svolgimento dei compiti del Segretariato Generale - indicati dall'articolo 19 della legge n. 400/1988 - con decreti del P.C.M. sono istituiti uffici e dipartimenti, comprensivi di una pluralità di uffici cui siano affidate funzioni connesse, determinandone competenze e organizzazione omogenea.