

deliberazione della Sezione del controllo n. 149/97 che si ritiene utile porre in evidenza - nella presente sede referente - per la rilevanza obiettiva che esse dispiegano, a livello di interesse generale, in materia di organizzazione amministrativa; e ciò pur tenendo presente che il provvedimento, inerente allo specifico ambito degli assetti organizzativi della Presidenza, ha avuto - a seguito di richiesta motivata del Governo - il suo ulteriore corso.

Ciò premesso, va ricordato - preliminarmente - che in relazione all'art. 8 del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543 convertito - con modificazioni - dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 è emerso un criterio interpretativo non in linea con il riconoscimento, allo stesso articolo, di una portata innovativa tale da configurare la creazione di un sistema organizzativo imperniato su un unico ufficio monocratico (e sul contemporaneo non riconoscimento della sussistenza di attribuzioni proprie a tutti i funzionari in possesso della qualifica dirigenziale preposti alle unità organizzative del Segretariato Generale).

La stessa Sezione ha considerato, altresì, che l'art. 8 citato non può essere ritenuto abrogativo (nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri) del quarto comma dell'art. 19 del d.lgs. n. 29 del 1993, poiché la "ripartizione" delle attribuzioni dei vari uffici di diverso livello dirigenziale non costituisce esercizio di una funzione amministrativa di competenza del Segretariato generale, essendo demandata ad una normativa di carattere regolamentare: da ciò deriva che sono fatte salve le "attribuzioni" proprie degli uffici dirigenziali e che risulta non giustificata la loro collocazione come entità di rilievo meramente interno.

E' stato inoltre affermato, sempre nella ricordata deliberazione della Sezione del controllo n. 149/97, che l'incardinazione dei dirigenti negli uffici di livello dirigenziale è da qualificare, anche nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, come incarico di funzione dirigenziale, ai sensi del già menzionato art. 19 del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modifiche e integrazioni.

2.3 Un nuovo corso per il governo dell'economia e della finanza pubblica: l'unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica.

L'unione personale nella guida politica dei Ministeri del tesoro e del bilancio ha reso più agevoli i provvedimenti assunti nel breve periodo e che hanno accompagnato le decisioni che il documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1997-1999 ha indicato come necessarie per portare la finanza pubblica al risanamento.

In sede di precedente relazione al Parlamento la Corte aveva sottolineato, poi, la sicura utilità, anche come positiva premessa ad un più efficace "governo dell'economia", della unificazione del Ministero del tesoro con quello del bilancio e della programmazione economica.

Ciò premesso, è da dire, ora, che l'intero 1997 ed il primo semestre del 1998 hanno registrato, con scansioni temporali serrate, l'approntamento di tutti i necessari strumenti normativi; si è in tal modo concretizzato l'impegno del Governo di definire completamente, quanto meno a livello di disciplina degli assetti, l'unificazione da tempo auspicata.

L'art. 7 della legge 3 aprile 1997, n. 94 nel disporre l'accorpamento dei due dicasteri in un'unica amministrazione ha delineato il fine sostanziale della innovazione: quello di razionalizzare le strutture amministrative e potenziare gli strumenti operativi a supporto dell'azione del Governo in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio. A questa ricordata azione, da rendere sempre più incisiva, è da ritenere che sia riferibile anche una recente considerazione - espressa il 30 maggio 1998 - del Governatore della Banca d'Italia⁸.

⁸ Le considerazioni finali svolte durante l'Assemblea generale ordinaria dei Partecipanti così sul punto, testualmente, recitano: "la legge di riforma della pubblica amministrazione e le importanti innovazioni in materia di bilancio pubblico,

Ma è con il d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430 che l'unificazione diviene realtà concreta; si provvede - innanzitutto - a riordinare le competenze del CIPE che ora - e sulla base delle proposte delle amministrazioni competenti per materia - svolge funzioni di coordinamento in materia di programmazione e di politica economica nazionale, nonché di coordinamento della politica economica nazionale con le politiche comunitarie. I compiti di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria attualmente attribuiti al CIPE sono trasferiti, invece, alle amministrazioni competenti per materia, tenuto conto dei settori ai quali si riferiscono le relative funzioni.

Nella sostanza il d.lgs. n. 430 compie una scelta radicale: quella di abbandonare, e superare, il disegno degli organi di programmazione economica, al di là di attribuzioni generali.

La Corte peraltro aveva già segnalato il vuoto di obiettivi e di funzioni che, ormai da un decennio, caratterizzavano gli organi della programmazione, la cui struttura era rimasta - inspiegabilmente - cristallizzata su concezioni, da tempo abbandonate, della programmazione globale degli anni sessanta.

Sul terreno organizzativo è stato istituito (art. 3 del d.lgs. 28 aprile 1998, n. 154) un servizio centrale di segreteria del CIPE (nell'ambito del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione) con il solo compito di fornire il supporto operativo e le attività di amministrazione necessarie al funzionamento; potrebbe peraltro ipotizzarsi l'utilità di una struttura tecnica capace di svolgere compiti di istruttoria e di analisi (una sorta di snella ed efficiente segreteria tecnico-economica, non intralciata da incombenze burocratiche), da porre sempre alle dipendenze del CIPE, in coerenza con le attribuzioni del nuovo assetto che pur segnano un netto cambiamento di rotta rispetto al precedente disegno.

Due ulteriori notazioni attengono alla cabina di regia nazionale e al servizio di tesoreria centrale dello Stato.

La cabina di regia, dopo esperienze alterne ed un incerto avvio operativo, viene posta alle dipendenze del Ministro ed è oggetto di definizione ad hoc, che peraltro necessita di immediata verifica sul piano della effettività amministrativa: soprattutto si pone, fin d'ora, il problema del raccordo e delle armonizzazioni operative in relazione ai ruoli del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione e dello speciale Ispettorato del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, presso il quale è incardinato il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Il servizio di tesoreria centrale dello Stato viene affidato alla Banca d'Italia.

Il passaggio dei compiti è evento di non poco momento anche nell'ottica della complessiva configurazione degli assetti organizzativi di maggior rilievo della amministrazione statale.

Deve essere sottolineata, qui, la centralità del disposto in base al quale la Banca d'Italia rende pienamente e incondizionatamente fruibili alle competenti strutture ministeriali, mediante collegamenti informatici, tutte le informazioni riguardanti i flussi di tesoreria.

Altro d.lgs. del 19 novembre 1997, n. 414, ha disciplinato le attività informatiche dell'amministrazione statale in materia finanziaria e contabile.

In proposito va ricordato che il d.lgs. predetto prevede l'emanazione di un provvedimento del Ministro, sentita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA), per individuare le specifiche attività informatiche riservate allo Stato, da svolgere mediante un organismo a struttura societaria, con unica ed esclusiva funzione di servizio per lo Stato, che opera secondo gli indirizzi strategici stabiliti dall'amministrazione (la relativa partecipazione azionaria è

di gestione amministrativa e di gestione dei servizi pubblici pongono le premesse per un recupero di produttività e per adeguare le strutture ai nuovi bisogni della collettività. Il conseguimento di questi obiettivi non discende automaticamente dalle norme; esige una supervisione, un controllo costante, politico e amministrativo, diretti a valutare l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica".

interamente posseduta, anche indirettamente, dal Tesoro dello Stato); lo stesso d.lgs. prevede altresì, in via eccezionale e transitoria, una forma di affidamento di servizi informatici essenziali e indispensabili per l'esercizio delle funzioni istituzionali del Ministero del tesoro.

Al riguardo va peraltro messo in debita evidenza che in sede di indagine conoscitiva sulle implicazioni della unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica sono state attivate dal Parlamento una serie di audizioni; nella audizione che ha interessato la Corte (seduta del 28 ottobre 1997 della Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale ai sensi della legge 3 aprile 1997, n. 94) sono state esplicitate - in termini generali e di sistema - le argomentazioni che seguono, comunque rilevanti in materia di attività informatiche e che prescindono dalla configurazione operativa conseguente al d.lgs. n. 414/1997:

- la riserva preordinata all'esercizio in esclusiva da parte di una società in mano pubblica (ma sarebbe della stessa natura il problema posto da una "riserva" come presupposto per l'affidamento in concessione) appare difficilmente compatibile con la normativa europea ed interna in materia di concorrenza;

- i servizi informatici delle pubbliche amministrazioni sono espressamente fra quelli "liberalizzati" per i quali, ove si utilizzino contributi esterni, si deve ricorrere all'appalto di servizi e si devono seguire metodi concorsuali di scelta del contraente (direttiva 92/50 C.E.);

- i servizi informatici non rientrano fra i "servizi di interesse economico generale" per i quali, in base all'art. 90, comma 2 del Trattato C.E., sono ammesse limitazioni alla disciplina del mercato e della concorrenza (c.d. settori esclusi);

- la direttiva in materia di servizi ammette che, in base a leggi o regolamenti, determinati servizi possano essere affidati attraverso strumenti diversi dal contratto di appalto: ma la prassi e la giurisprudenza comunitaria hanno precisato che questa deroga va intesa in senso restrittivo e non può porsi, in ogni caso, in contrasto con la disciplina della concorrenza e con le norme sulla libertà di stabilimento e sulla libera circolazione dei servizi del Trattato.

Il regolamento emanato con d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38, predisposto in termini molto ristretti in relazione al d.lgs. citato, disciplina le attribuzioni dei dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e detta, altresì, disposizioni in materia di organizzazione e di personale.

Viene attuata, in sostanza, una ripartizione in quattro macrostrutture centrali a livello dipartimentale (Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, politiche di sviluppo e di coesione, amministrazione generale).

Quanto al dipartimento della Ragioneria generale dello Stato deve essere sottolineato che la stessa Ragioneria, nell'esercizio delle funzioni istituzionali, provvede all'analisi, alla verifica e alla valutazione dei costi dei servizi e dell'attività delle amministrazioni pubbliche, ma soltanto ai fini della programmazione finanziaria e di bilancio e della predisposizione del progetto di bilancio di previsione, ai sensi dell'articolo 4-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468 (senza ulteriori estensioni - perciò - in termini generali e di diffusione ai livelli gestionali).

In proposito la Corte ritiene che l'attribuzione di competenze generalizzate di controllo di gestione al dipartimento della Ragioneria generale sarebbe in contraddizione con il disegno del d.lgs. n. 29 del 1993, più volte novellato, duplicando o svuotando lo sforzo di costruzione di una rete di controlli interni legati da un più stretto rapporto di retroazione e cooperazione con l'amministrazione attiva.

Sempre in tema di controlli si rivela, invece, persuasiva la soluzione adottata che conserva e rafforza la generale, storica, funzione dei servizi ispettivi di finanza, la cui sfera utilmente completa

il sistema dei controlli interni, consentendo verifiche rigorose e puntuali ed accertamenti, in base a programmi selettivi, volti a prevenire e fronteggiare le disfunzioni e le patologie che possano manifestarsi nella esperienza gestionale.

Quanto al Provveditorato generale dello Stato, antica e tradizionale struttura del Tesoro, la tendenza che emerge dal disegno innovativo depone per una configurazione non tanto nei termini tradizionali di un centro unitario di acquisti, quanto nella direzione di un polo con competenze di consulenza, di elaborazione di schemi contrattuali e di "capitolati", di monitoraggio, di verifica dei risultati delle politiche degli acquisti delle amministrazioni dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche.

Questa nuova configurazione del Provveditorato sembra richiedere una maggiore autonomia e quindi andrà verificata, a breve, la validità della disposta collocazione all'interno di un dipartimento con attribuzioni generali.

Ultima annotazione attiene al Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.

Il Dipartimento, che costituisce a livello organizzativo la innovazione di maggior significato e perciò molto attesa alla verifica della operatività effettiva, ha diffuse, relevantissime, attribuzioni e, nel rispetto degli indirizzi, degli obiettivi e delle politiche degli investimenti pubblici definiti dai competenti organi politici e di Governo, ha competenza in materia di programmazione economica e finanziaria e di coordinamento e verifica degli investimenti per lo sviluppo economico settoriale e territoriale ed in quello delle politiche di coesione, con particolare riguardo alle aree depresse.

Può osservarsi che questo Dipartimento è da qualificare come "motore propulsivo" per l'attuazione delle politiche per il Mezzogiorno del Paese (in correlazione e virtuosa sinergia con il CIPE e con la cabina di regia nazionale).

Con successivo regolamento emanato con d.P.R. 28 aprile 1998, n. 154 è stato, infine, completato il disegno dell'unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio, disciplinando l'articolazione organizzativa dei dipartimenti ed individuando gli uffici di livello dirigenziale generale e le relative attribuzioni; sono state disciplinate, altresì, l'organizzazione e le funzioni degli uffici di diretta collaborazione con l'organo di direzione politica.

Conclusivamente è da dire che si è addivenuti alla costruzione di una amministrazione centrale preposta al governo dell'economia e della finanza pubblica; soprattutto va qui rimarcato che si è evitato di percorrere la strada di una mera giustapposizione di apparati burocratici; sono state - così - superate le esperienze, non felici, della fusione fra Ministero dei trasporti e della marina mercantile ed anche il precedente, non perspicuo, dello stesso Ministero del bilancio e della programmazione economica, con la unificazione fra preesistenti strutture ministeriali e quelle preposte al nuovo ciclo di intervento nelle aree depresse dopo la soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

2.4 Semplificazioni, ulteriori unificazioni e riordini a livello ministeriale: centralità delle riforme in materia di politiche per le attività produttive e per le competenze in materia di assetto del territorio.

2.4.1 Nel più recente periodo, ed addirittura proprio nei giorni che precedono l'elaborazione finale della relazione della Corte al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato 1997, va sviluppandosi, concretamente - con proposte innovative - il tema dell'accorpamento delle amministrazioni centrali, con conseguente riordino e riduzione dei ministeri. Appare chiaramente evidente, al momento, un impegno del Governo per un processo che afferma, al contempo, la duplice necessità di riordino dei ministeri coerente con il federalismo amministrativo e capace di interagire in modo valido con le istituzioni comunitarie.

Il tratto più qualificante della legge 15 marzo 1997, n. 59 risiede nella emanazione dei decreti legislativi per razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (al quale è stata data attenzione nelle pagine che precedono) e dei ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e fusione dei ministeri stessi, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo.

In tema di riordini e riasseti (da operare in chiave riduttiva) la Corte sottolinea, comunque, la positività di un criterio che lega la ricomposizione e l'ammodernamento delle attribuzioni centrali (all'interno dei ministeri o ponendo in discussione la stessa struttura del Governo) ad un'opera ricostruttiva che muova dalle funzioni, dai programmi, dalle politiche, per investire i modelli organizzativi, le procedure, gli strumenti di controllo dei risultati.

2.4.2 Un primo, e sicuramente utile, intervento attiene alla semplificazione e unificazione delle attribuzioni in materia di politiche per le attività produttive muovendo dal già attuato, pieno, trasferimento delle competenze in materia di agricoltura alle Regioni e dal ripensamento delle funzioni di politica industriale, energetica e dei servizi produttivi coerente con i principi del mercato e della concorrenza posti dal Trattato per l'Unione europea.

In particolare va di nuovo sottolineato che la coerenza del quadro organizzativo della pubblica amministrazione è stata incisa in passato non positivamente dapprima dalla legge 4 dicembre 1993, n. 491 che ha istituito il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali e poi - anche se in modo minore - dal d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143 (istitutivo del "nuovo" Ministero delle politiche agricole).

Osserva la Corte, in proposito, che si è in origine delineata, e poi alquanto consolidata - anche dopo l'esito del referendum popolare - una tendenza che ha confermato, appunto con il soppresso Ministero delle risorse agricole, una struttura ministeriale sostanzialmente immodificata nei compiti e nelle dotazioni di personale, con funzioni di amministrazione attiva estranee a quel disegno istituzionale che privilegia il ruolo di raccordo tra Unione Europea e Regioni; ora peraltro il citato d.lgs. n. 143/1997 ha introdotto essenziali correzioni di rotta, tutte da verificare in prosieguo di tempo.

Si prospetta, perciò, la istituzione di un ministero preposto alle attività produttive. Questa soluzione potrebbe incidere sugli attuali assetti del dicastero del commercio estero, del Dipartimento del turismo, dello stesso Ministero delle politiche agricole ed anche riallocare, in parte, le competenze del Ministero dell'università e della ricerca scientifica legate alla innovazione tecnologica.

Va comunque ricordato che nell'anno decorso è stato emanato, con d.P.R. 28 marzo 1997, n. 220, il regolamento recante norme sulla riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato⁹.

Il regolamento è stato oggetto di una deliberazione della Sezione del controllo (n. 124/97 - adunanza del 26 giugno 1997, di ammissione parziale al visto) la quale ha dichiarato illegittima, per contrasto con gli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993, una specifica norma che consentiva una ingerenza del Capo di Gabinetto in aspetti attinenti all'azione amministrativa e alla gestione.

⁹ Ora il predetto dicastero per l'espletamento delle funzioni ad esso demandate, e fatte salve le attribuzioni e le competenze sia del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) che degli altri dicasteri ed amministrazioni pubbliche - nonché le funzioni delle regioni e delle province autonome - è articolato nelle seguenti partizioni primarie, cui sono preposti dirigenti generali: a) direzione generale degli affari generali; b) direzione generale dell'energia e delle risorse minerarie; c) direzione generale del commercio, delle assicurazioni e dei servizi; d) direzione generale per lo sviluppo produttivo e la competitività; e) direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese; f) direzione generale per l'armonizzazione e la tutela del mercato.

La stessa deliberazione n. 124/97 non ha poi ammesso al visto altra disposizione regolamentare per contrasto con l'art. 19, secondo comma, del già citato d.lgs. n. 29 del 1993, che, in aggiunta agli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale generale, consente che ai dirigenti generali possano essere conferiti, con decreto del Ministro, sentito il Presidente del Consiglio dei Ministri, unicamente "incarichi di funzione ispettiva e di consulenza, studio e ricerca di livello dirigenziale generale".

In proposito è stato affermato dalla Sezione che la portata della norma contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 29, per la sua oggettiva centralità nel sistema che regola gli incarichi di funzioni dirigenziali e per la puntualità del suo disposto, non può essere estesa da norma di natura regolamentare ad ipotesi diverse da quelle previste: estensioni siffatte finirebbero per sminuire - sul piano sostanziale - il valore di "norma cardine" da attribuire all'intero art. 19.

2.4.3 Emerge con forza, anche in relazione a recentissime calamità naturali, l'assoluta priorità di un riordinamento delle attribuzioni dei ministeri aventi competenze in tema di "assetto del territorio" muovendo dall'esigenza di una visione unitaria dell'uso del territorio stesso, delle compatibilità ambientali, della tutela del patrimonio artistico e paesistico, dell'impatto su realtà territoriali molto diversificate e delle grandi realizzazioni infrastrutturali.

In passato - peraltro - vi sono state proposte di riforma intese all'accorpamento dell'amministrazione dei lavori pubblici con quella dell'ambiente, al fine di realizzare un'unica struttura ministeriale per la gestione e la tutela del territorio: tale soluzione - poi inattuata - era stata già anticipata, di fatto, a livello di unione personale della titolarità politica.

La Corte ritiene pertanto che nell'assetto dei dicasteri sussiste - con carattere di necessità di priorità - il tema del riordino delle 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 stessa Corte aveva, da tempo, anche rilevato la necessità di un ripensamento del ruolo delle due amministrazioni e di una razionalizzazione effettiva delle strutture esistenti, in una visione di ammodernamento degli apparati, della valorizzazione delle professionalità e dello snellimento delle procedure.

Al riguardo, deve, ora, sottolinearsi in primo luogo che gli effetti di una riorganizzazione potrebbero essere positivamente avvertiti sul versante della difesa del suolo: ed invero la complessa architettura tecnico-istituzionale della legge n. 183/1989 trarrebbe sicuro vantaggio dal superamento della "diarchia" lavori pubblici-ambiente.

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 pienamente esplicitato quella partecipazione indispensabile per la completa attuazione delle finalità della legge.

In ogni caso sta emergendo, con consensi sempre più consapevoli e generalizzati, l'utilità di delineare un quadro complessivo per il governo del territorio, i problemi di compatibilità ambientale, la propulsione e il coordinamento in materia di realizzazione di grandi infrastrutture.

Non può comunque essere sottaciuta la difficoltà per l'opera di riorganizzazione auspicata su questo versante. Molte e variegate sono, intanto, le strutture del Ministero dei lavori pubblici interessate, dalla direzione generale del coordinamento territoriale, a tutti gli uffici e gli organismi operanti nel settore della difesa del suolo e delle acque, dagli uffici del Genio civile per le opere marittime, alla direzione generale delle opere marittime. L'opera di rimodulazione complessiva, inoltre, interessa il Consiglio superiore dei lavori pubblici, i Provveditorati regionali delle opere pubbliche e il Dipartimento delle aree urbane. Per contro, è più contenuto il riassetto di derivazione

dalle strutture del Ministero dell'ambiente, tra i quali il Consiglio nazionale per l'ambiente e la Consulta per la difesa del mare.

In parte connessa con il tema precedente è la riorganizzazione della protezione civile, chiamata ad operare - con frequenza - a causa del dissesto idrogeologico di alcune estese zone del Paese o a causa di calamità naturali in senso proprio.

Qui è in avanzata fase di elaborazione propositiva la riorganizzazione del Dipartimento della protezione civile e di quello dei servizi tecnici nazionali, questi ultimi non razionalmente allocati nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il riordino si estende poi al Ministero dell'interno ed ai suoi organismi interessati: Consiglio nazionale della protezione civile; Comitato operativo della protezione civile; Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendio; Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

2.4.4 Si intrecciano peraltro altre ipotesi sulle quali la Corte non anticipa giudizi, essendo la materia rimessa - ancora - alle valutazioni collegiali del Governo: la razionalizzazione auspicata potrebbe invero essere realizzata con la creazione di due nuovi poli ministeriali: uno per l'ambiente e il territorio, l'altro per i trasporti e le infrastrutture.

In proposito va ricordato che da una analisi, seppure sommaria, scaturisce un quadro del Ministero dei trasporti e della navigazione non evoluto ed accentrato; di fatto l'accorpamento del Ministero dei trasporti e della marina mercantile sancito dalla legge 537/1993 non ha realizzato le aspettative in esso rappresentate.

Nel settore dei trasporti - per contro - dopo un'azione di snellimento nei compiti e nel personale deve essere adeguatamente potenziata l'azione di indirizzo, coordinamento, pianificazione, regolazione e ricerca sui grandi problemi della sicurezza del trasporto.

Infine va ricordato che in sede governativa (Consiglio dei Ministri del 23 maggio 1998) è proseguita la verifica dello stato di attuazione complessiva della legge n. 59 del 1997.

In tale ambito e per quanto attiene, specificamente, all'area territorio, ambiente, infrastrutture e trasporti, il Consiglio si è orientato - appunto - sulla riorganizzazione, a regime, in due strutture ministeriali: tale riorganizzazione peraltro opererà completamente, come la legge di delega consente, dall'inizio della prossima legislatura. Sempre in sede governativa collegiale si è convenuto tuttavia sull'opportunità di anticipare alcuni aspetti della riorganizzazione in modo che essi operino già a partire dall'autunno del 1998.

2.5 Le autorità indipendenti.

Considerazioni proprie richiedono le autorità indipendenti che hanno registrato nell'ultimo triennio un ulteriore arricchimento di figure: con legge 14 novembre 1995, n. 481 sulle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, con leggi 31 dicembre 1996, n. 675 e 676 e d.lgs. 9 maggio 1997, n. 123 sul Garante per la protezione dei dati personali e con legge 31 luglio 1997, n. 249 di istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

L'esperienza in atto - pertanto - segna l'ordinamento e, soprattutto, il sistema dei pubblici poteri; è perciò necessario, in primo luogo, distinguere nettamente tra autorità con funzioni di "garanzia" della collettività, autorità con essenziale funzione di regolazione ed - ancora - altri organismi con funzioni prevalentemente amministrative, preposte a settori tecnici (talora anche con finalità di vigilanza, coordinamento ed indirizzo generale).

Sul tema delle autorità indipendenti in senso proprio deve intervenire, ad avviso della Corte, una fase di indispensabile ponderazione valutativa in ordine ai compiti esistenti e, soprattutto, in relazione ad ulteriori attribuzioni a nuove figure (per le quali non mancano riflessioni critiche); è

comunque utile sancire, al più presto, la già ricordata demarcazione tra funzioni di garanzia e quelle di regolazione, con possibile restituzione agli organismi ispettivi, di vigilanza e tecnici dei diversi dicasteri di compiti propri¹⁰.

Quattro aspetti assumono, sul tema, maggior rilievo:

- il primo attiene alla opportunità di evitare - in ogni caso - duplicazioni di competenze ministeriali, individuando atipie non necessarie per una incisiva riforma del sistema amministrativo;
- il secondo attiene alla creazione di centri di irresponsabilità politica in quanto posti al di fuori del circuito istituzionale intercorrente tra Parlamento e Governo (si spezza il "continuum" amministrazione-Governo-Parlamento abitualmente ravvisabile nell'assetto ordinamentale);
- altro aspetto discende dalla necessità di adottare adeguate regole di confine tra le competenze delle diverse autorità;
- da ultimo è da porre in luce il profilo delle autorità come possibili centri di accelerazione dei costi (personale, mezzi strumentali, oneri generali, etc.).

Un profilo a sé attiene al controllo esterno su attività, mezzi impiegati e risultati conseguiti, del quale pure va riaffermata l'esigenza. E ciò pur tenendo nella dovuta considerazione che nelle autorità sussiste una sostanziale polifunzionalità: ci sono infatti funzioni di normazione speciale e funzioni di tipo giustiziale pur contraddistinte da propria peculiarità.

Ancora è da porre in evidenza che, sicuramente, l'area delle autorità ha inciso su taluni settori dell'amministrazione; può farsi riferimento, ad esempio e per il passato, al Ministero dell'industria, con richiamo alla direzione generale delle assicurazioni private e all'ISVAP; si richiama, ora, la legge 31 luglio 1997, n. 249 sull'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: questa legge, in modo indubbio, viene ad incidere anch'essa sul disegno istituzionale del Ministero delle comunicazioni (sottolineando che la stessa legge n. 249, tra l'altro, conferisce alla Autorità una rilevante, e diffusa, potestà regolamentare)¹¹.

Può dirsi, da ultimo, che il fronte delle autorità che operano sull'amministrazione deve essere riconsiderato, con criteri sia di coerenza complessiva del sistema che di rigore valutativo, nel quadro di una indispensabile e progressiva elaborazione, nell'organizzazione amministrativa, di modelli fortemente innovativi; l'altro ambito, quello delle autorità in senso proprio, è nel dominio del Parlamento.

3. Individuazione di aspetti emergenti nell'arco temporale 1997-98.

3.1 La misurazione dell'azione amministrativa.

Nelle due precedenti relazioni (del giugno 1996 e del giugno 1997) la Corte ha ribadito l'esigenza di un approfondimento rigoroso sul tema della misurazione dell'azione amministrativa, menzionando le 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

¹⁰ E' da evidenziare che la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali si è interessata, non occasionalmente, dell'argomento prevedendo nell'art. 109 del testo di riforma che per l'esercizio di funzioni di garanzia e di vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione la legge può costituire apposite autorità.

¹¹ Sul tema delle autorità vanno richiamate, brevemente, sia la riflessione dottrinale che il dibattito politico-istituzionale, ravvivato - molto di recente - da un significativo intervento del Capo dello Stato in occasione della relazione del Garante per la protezione dei dati personali (Roma, 30 aprile 1998).

E' venuta in luce - a livello dottrinario - una possibile linea discreta in una funzione unitaria, che distingue due modelli: "autorità operanti sull'amministrazione e autorità operanti fuori dall'amministrazione", pur essendo configurabili - correttamente - come autorità in senso proprio solo quelle operanti fuori dall'amministrazione. Le autorità operanti sull'amministrazione sono infatti organismi che operano affinché un certo settore di attività dell'amministrazione agisca nel rispetto di principi e criteri, fondamentalmente di buon andamento e di imparzialità.

inter-istituzionale sui problemi della misurazione e valutazione dell'azione amministrativa che ha proseguito, fino ad oggi, la sua attività.

Occorre, poi, richiamare - sempre in tema di misurazione - il livello (micro) nel quale si struttura, nel suo ultimo stadio, il processo decisionale che si poggia su intelaiature costruite su una attività continuativa di programmazione e controllo e su congrui sistemi informativi, sui quali si innesta la misurazione.

Il tema della misurazione, suscettibile comunque di ripresa in occasione di prossime attività referenti, richiede quindi la prosecuzione di un impegno serio; la Corte ritiene utile porre in luce - fin d'ora - due argomentazioni di fondo, sviluppate in sede CNEL in occasione della quarta conferenza nazionale sulla misurazione (Roma, 11 giugno 1998).

La prima ribadisce che l'introduzione di forme adeguate di misura delle prestazioni dell'agire amministrativo è ormai generalmente considerata come "condizione necessaria" per la valutazione dei risultati inseguiti o conseguiti dalla pubblica amministrazione. Se peraltro - e così si sostanzia la seconda argomentazione - vi è una generalizzata consapevolezza della necessità di introdurre nel dibattito e nel processo di riforma della amministrazione pubblica una attenzione crescente al problema della misurazione, questa resta un concetto teoricamente ambiguo ed empiricamente complesso.

3.2 L'attività di valutazione ed i servizi di controllo interno.

3.2.1 In sede di precedente relazione la Corte si era soffermata su una considerazione che mantiene, a tutt'oggi, piena validità: l'attività di valutazione presuppone la tecnicizzazione dell'azione amministrativa; di qui l'originalità degli apporti tecnici nel processo decisionale pubblico. La tecnicizzazione deve procedere in forte sinergia con modelli organizzativi da reinventare dalle fondamenta.

Nasce, quindi, la necessità di approntare strutture ad hoc per valutare: la tecnicità opera un progressivo ma inesorabile distacco della funzione di valutazione dalla tradizionale attività consultiva e la realizzazione di un legame intenso con l'attività di controllo in senso proprio, la quale perciò non può più prescindere dai valori della cultura della valutazione.

La funzione della valutazione una volta instaurata deve essere dotata - peraltro - del requisito essenziale della robustezza e della solidità; la base della funzione si radica, infatti, su dati qualitativi e quantitativi di immediato, ed apprezzabile, significato.

3.2.2 I controlli interni realizzano la "filiazione operativa" della funzione di valutazione dell'azione amministrativa: danno contezza, quasi fattuale, del processo di autocorrezione sempre più necessario in tutti i settori dell'amministrazione.

Non può, poi, sottacersi che i controlli interni si iscrivono - con forte rilevanza - nella riforma delineata dalla legge 20/1994. Ed infatti 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 molto 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: il che presuppone, peraltro, alterità tra i livelli - pur interagenti - di controllo interno ed esterno.

3.2.3 L'anno 1997 ed i mesi finora decorsi dell'anno 1998 riscontrano l'esistenza (ma spesso non si dispone di concreti elementi di giudizio sulla effettiva operatività) di numerosi servizi di controllo

interno, istituiti a livello ministeriale¹².

Da un panorama ampio, e diversificato, è possibile percepire, pur se non esternata, una scarsa propensione delle burocrazie ministeriali alla operatività dei servizi in questione, a causa della inadeguata disponibilità verso giudizi costruiti con “metri” empirici e radicati sulla sostanza dei prodotti amministrativi finiti e dei servizi erogati all'utenza; sussiste, poi, il problema della mancanza di una contabilità economico-analitica che consenta il monitoraggio per centri di costo del prodotto.

La ricognizione delle attività finora svolte non dà luogo a particolari osservazioni, per la necessità di acquisire ancora elementi conoscitivi completi - e non sporadici ed occasionali - sulla effettività delle funzioni espletate. Elementi, ormai consolidati, sussistono per il servizio di controllo interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sul quale la Corte si è già peraltro soffermata - in termini positivi - in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato per gli esercizi 1994, 1995 e 1996.

Una serie di concreti e cospicui adempimenti, con conseguente elaborazione di documenti e “reports”, è stata predisposta, a quanto è dato sapere, in sede di Ministero delle finanze (con esiti di ragguardevole significatività), di Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione Economica, di Ministero delle politiche agricole, di Ministero delle comunicazioni e di Ministero dei lavori pubblici; il loro approfondimento, insieme agli altri documenti eventualmente esistenti, va ricondotto nel novero di una ricerca paziente e puntuale che tanti spunti dovrebbe fornire ad una razionalizzazione delle strutture amministrative.

3.2.4 Il discorso sui servizi di controllo interno rischia però di rimanere monco ed asfittico se circoscritto alle sole amministrazioni centrali dello Stato: ecco che allora occorre riferirsi agli enti locali, alle aziende sanitarie, al sistema universitario, ai grandi enti pubblici non economici.

Per il ruolo tipico delle istituzioni decentrate quali gli enti territoriali (Comuni, Province, Comunità montane), gli enti funzionali (Camere di Commercio) e gli altri enti pubblici locali (aziende municipalizzate e consorzi) l'attività del controllo interno si deve impostare su obiettivi che favoriscano il massimo risultato: come qualità della prestazione (efficacia); come razionale ed intenso utilizzo di tutte le risorse interne e tecniche (efficienza); come validità obiettiva di prestazioni ordinarie fornite in un quadro di equilibrio economico (economicità).

Per le aziende sanitarie il funzionamento dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione va preso in esame in relazione ai processi di cambiamento che caratterizzano, al momento, il “pianeta sanità”. In particolare due aspetti sono rilevanti: a) la trasformazione sul piano giuridico delle U.S.L. in “aziende di servizi sanitari” o in “aziende ospedaliere” autonome, con la necessità di indicare adeguamenti alle logiche e ai criteri aziendali in termini sostanziali; b) l'introduzione della figura del direttore generale, cui è attribuita la responsabilità complessiva dei risultati di gestione (non intesi in termini di risultati economici o finanziari “di bilancio”, ma - in senso più ampio - come livello di risposta ai bisogni di salute delle popolazioni).

Quanto al sistema universitario è d'obbligo il richiamo delle esperienze recenti

¹² Può farsi riferimento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (per la quale va riconfermato il ruolo di amministrazione antesignana); 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 politiche agricole; al Ministero del tesoro, del bilancio ormai unificati; al Ministero dei trasporti e della navigazione; al Ministero della pubblica istruzione; al Ministero per i beni culturali ed ambientali; al Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed, infine, al Ministero dei lavori pubblici, al Ministero delle comunicazioni e al Ministero del commercio con l'estero.

dell'Osservatorio di valutazione del sistema universitario da un lato e dei Nuclei di valutazione interni alle università, dall'altro.

Il lavoro finora compiuto dall'Osservatorio nazionale e da alcuni nuclei di valutazione interni alle università, ormai giunti a livello di maturità, e una iniziale - ma ravvisabile - impostazione politico-programmatica del Ministero, depongono entrambi, nella proposizione dell'esigenza di uno sviluppo ulteriore dell'attività di valutazione, fino alla realizzazione di un compiuto sistema nazionale di valutazione con riferimento sia alla ricerca e alla formazione di livello universitario, sia all'attività gestionale e amministrativa, tanto centrale che periferica (in ciò corrispondendo al mutamento stesso delle funzioni del MURST, da ministero di gestione a ministero di indirizzo, monitoraggio e coordinamento di autonome istituzioni universitarie).

Da ultimo per gli enti pubblici non economici occorre rifarsi al maggiore di essi, e cioè all'INPS, dove si registra la significativa istituzione del Servizio centrale per la pianificazione, programmazione e controllo del processo produttivo (P.P.C.)¹³.

3.2.5 Infine va posto in debita luce l'ulteriore rafforzamento degli organismi di controllo interno, che si ricava dall'art. 4 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80; ed infatti questi organismi sono chiamati a verificare periodicamente la rispondenza delle determinazioni organizzative ai principi di fondo del d.lgs. n. 29/1993 e successive modifiche, anche al fine di proporre l'adozione di eventuali interventi correttivi e di fornire elementi per l'adozione delle misure previste nei confronti dei responsabili della gestione. Soprattutto questo finale inciso (adozione di misure) appare utile per percorrere la strada di una amministrazione migliore.

3.3 Le direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa; disciplina del d.lgs. n. 29/1993 "novellato".

3.3.1 E' ricorrente nell'attività referente della Corte al Parlamento, il richiamo alla attuazione dei "principi fondanti" del d.lgs. n. 29/1993 e successive modifiche e integrazioni.

Su un piano di effettività la inadempienza più grave 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.

Le conseguenze, di notevole momento, non possono essere sottaciute: la mancata determinazione dei programmi, degli obiettivi e delle priorità od anche la solo formale assenza delle conseguenti direttive generali per lo svolgimento dell'azione amministrativa preclude, appunto sul ricordato piano effettuale, l'attività di gestione concreta dei dirigenti facendo emergere una responsabilità - anzitutto politica - dei ministri.

La materia delle direttive, peraltro, è stato oggetto di disciplina di rafforzamento per mezzo del recente d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (articoli 3 e 9).

Le carenze, da registrare con rigore critico, in ordine alle direttive non consentono - altresì -

¹³ Il citato Servizio centrale sta contribuendo a dare un assetto organico all'insieme degli strumenti di controllo insistenti sulla produzione abbandonando un controllo basato su verifiche a consuntivo, attraverso l'introduzione di una logica di "piano di lavoro" collegata all'inserimento del metodo di controllo sugli standard di produttività; viene - in tal modo - a concretizzarsi una politica di pianificazione delle risorse e di controllo della produzione che si poggia, come base informativa, sull'impianto dei dati produttivi già esistente (si amplia - così - la rilevazione per farla divenire, per molti prodotti, non più manuale, derivando direttamente alle procedure automatizzate).

la tempestiva attuazione di un corretto percorso programmatico, che presuppone - a sua volta - altra tempestiva attività propositiva da parte dei singoli settori operativi cui correlare, fisiologicamente, un successivo percorso di ordine selettivo ed attributivo di risorse, che da complessive divengono - in prosieguo - oggetto di articolazioni e destinazioni specifiche.

La Corte ritiene, in ogni caso, di censurare la produzione di atti di programmazione solo in chiusura degli esercizi ai quali si riconnettono i fondi, sotto la spinta, ad un tempo pressante ed inutile, di una forzata utilizzazione degli stessi (per evitarne il passaggio in economia della parte di maggior consistenza, ovvero dando luogo ad incoerenti atti di impegno che comportano dilatazioni della entità dei residui passivi).

3.3.2 La Corte, poi, con una sua deliberazione conseguente ad indagine intersettoriale sulla attuazione del d.lgs. n. 29/1993 (Sezione del controllo: deliberazione n. 101/1997 - adunanza del 20 maggio 1997) ha riscontrato puntuali distorsioni nell'esercizio delle direttive, ponendo in luce esemplificativamente:

- mere parafrasi delle denominazioni dei singoli capitoli di bilancio, senza alcuna ulteriore specificazione valida ad indirizzare l'attività dei dirigenti;
- semplici elencazioni di minute realizzazioni da compiere, che più opportunamente dovrebbero essere lasciate alla competenza dei dirigenti, mentre manca, o è estremamente labile, proprio la fissazione dei principi di indirizzo;
- semplici elenchi di "buone intenzioni", la cui realizzazione viene esplicitamente subordinata alla provvista dei necessari supporti operativi, senza che venga contestualmente programmata detta provvista.

3.3.3 In considerazione di quanto finora illustrato le Sezioni riunite in sede referente, nell'adunanza dell'8 aprile 1998, hanno ritenuto di formulare - per la prima volta dall'entrata in vigore della legge 14 gennaio 1994, n. 20 - delle "osservazioni" al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per la funzione pubblica, ai sensi dell'art. 3, comma 6, della citata legge n. 20/1994; e ciò proprio in tema di direttive ministeriali generali di indirizzo politico-amministrativo per l'esercizio finanziario 1998.

I temi contenuti nelle osservazioni meritano di essere portati a conoscenza del Parlamento, insieme al riscontro che il Presidente del Consiglio dei Ministri ha fornito, molto tempestivamente, nella ricordata materia.

In proposito la Corte ha ritenuto di premettere, in termini generali, un richiamo alla necessaria connessione fra le "missioni" affidate ai centri di decisione pubblica, le definizioni delle linee-guida per la gestione (artt. 3 e 14 d.lgs. n. 29/1993), la razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti, che sorreggono l'intero disegno di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni avviata con la legge delega n. 421 del 1992 e dal d.lgs. n. 29 del 1993 e confermata dalle leggi di riforma di bilancio n. 94 del 1997 e dalle leggi di riforma amministrativa n. 59 e n. 127 del 1997.

Oltre la premessa, quattro sono le argomentazioni che la Corte ha sviluppato:

a) il nuovo sistema comporta un "sacrificio" di analiticità della decisione parlamentare che si traduce, però, attraverso lo schema per funzioni, in un rafforzamento delle scelte di allocazione delle risorse e di indirizzo politico e programmatico: se questo legame, tra funzioni e centri di responsabilità, si attenua, la minore analiticità della legge di bilancio rischia di provocare una minore consapevolezza, da parte del Parlamento, delle scelte di politica pubblica sottese dal documento di bilancio e di impoverire lo stesso riscontro affidato alla Corte dei conti, a tutela dell'ordinamento e in vista del proprio ruolo ausiliario verso le Camere.

Per conseguenza, va - chiaramente - riaffermato che il sacrificio della analiticità della decisione parlamentare trova un bilanciamento proprio nella elaborazione delle direttive generali di indirizzo politico che dei bilanci delle singole amministrazioni costituiscono analitica e puntuale rappresentazione in termini di obiettivi e di priorità dei programmi da realizzare nel corso dell'esercizio finanziario;

b) per le amministrazioni dello Stato, essenziale strumento di raccordo tra il momento politico e quello propriamente gestionale è costituito dalla direttiva generale del Ministro disciplinata dagli articoli 3 e 14 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29. Al riguardo deve essere - ancora - sottolineato che con il recente d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 l'impostazione originaria, disegnata dalle già citate disposizioni contenute nel d.lgs. n. 29 del 1993, è stata pienamente confermata ed accentuata. Gli articoli 3 e 9 del nuovo d.lgs. sostituiscono infatti i precedenti articoli 3 e 14 del d.lgs. n. 29/93, rafforzando il raccordo istituzionale tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e quelle propriamente gestionali, anche in considerazione delle intervenute riforme del bilancio e delle pubbliche amministrazioni;

c) il sistema delineato dal legislatore configura un *continuum* tra il processo di formazione del bilancio, che vede impegnati - ai sensi dell'articolo 4-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468 (inserito dall'articolo 3 della legge 3 aprile 1997, n. 94), in sede di predisposizione degli schemi degli stati di previsione della spesa (corredati delle note preliminari ai sensi dell'articolo 2, c. 4-quater, legge n. 468/97) - i Ministri che indicano (anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione) gli obiettivi e programmi di ciascun dicastero, e il procedimento di elaborazione delle direttive generali per l'indirizzo politico-amministrativo, formulate dagli stessi Ministri, anch'esse sulla base delle proposte dei dirigenti titolari della gestione amministrativa;

d) lo stesso nesso funzionale tra i due momenti, quello di formazione del bilancio e di messa a punto delle direttive generali, è posto in chiara evidenza dalla disposizione di cui all'articolo 3, comma 2, del d.lgs. n. 279 del 1997 (ai sensi della quale i Ministri, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, assegnano, in conformità dell'articolo 14 del d.lgs. n. 29 del 1993, le risorse ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni). L'abbreviamento del termine per l'emanazione, da parte dei Ministri, delle direttive generali da sessanta a dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, confermato anche dalla nuova formulazione dell'articolo 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 trova, infatti, fondamento nel fatto che esse non sono che il punto terminale di una complessa attività istruttoria (la quale vede, appunto, il diretto coinvolgimento di Ministri e dirigenti - sin dall'impostazione del disegno di legge di bilancio).

Con sua nota del 4 giugno 1998 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha dato puntuale riscontro alle osservazioni della Corte.

I punti salienti delle deduzioni inviate possono così sintetizzarsi:

- dopo la condivisione piena delle valutazioni della Corte sull'esigenza di misure di coordinamento, è stato rilevato che una complessiva riforma dei sistemi e degli strumenti di valutazione viene delineata dall'art. 17 della legge n. 59 del 1997, ricordando che per l'impostazione e stesura dei decreti delegati sono già state avviate iniziative di studio e consultazione che faciliteranno la ricerca, altrimenti non agevole, di linee guida e criteri metodologici di generalizzata applicabilità. Anche al fine di fornire alle amministrazioni, nella materia, indirizzi coerenti con le valutazioni governative collegiali che interverranno sugli schemi di decreti legislativi, è stato poi precisato dal Presidente del Consiglio che il ricorso ad una direttiva, con i contenuti suggeriti dalla Corte, non potrà che seguire al varo degli schemi stessi;

- è stato osservato, inoltre, che nel frattempo le amministrazioni saranno poste in grado di

conoscere i risultati degli approfondimenti disposti, così da poter ad essi conformare la propria attività di programmazione degli obiettivi dell'azione amministrativa: delle inadempienze e insufficienze segnalate dalle Sezioni riunite della Corte il Presidente del Consiglio informerà i singoli Ministri interessati;

- in termini generali è stato sottolineato, altresì, che le stesse "osservazioni" della Corte danno atto che il Governo sul piano normativo - e pertanto nella sua collegiale unitarietà di indirizzo politico - ha dimostrato la decisa intenzione di confermare e rafforzare la rilevanza strategica delle direttive generali e, più in generale, degli strumenti di valutazione e misurazione dei risultati dell'azione amministrativa.

3.3.4 Nell'ambito del discorso appena concluso sulla centralità ed essenzialità delle direttive si situa, infine, l'esigenza di modificare l'attuale staff dei ministri, con profonda - conseguente - trasformazione delle attuali strutture di gabinetto; ed in verità si rivela necessario intervenire, come già segnalato dalla Corte nella precedente relazione, 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. La distinzione fra "politica" e "gestione" si fonda infatti sul dato che i ministri - come posto in luce nelle pagine che precedono - 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.

In proposito un principio direttivo della legge n. 59/1997 (art. 12, comma 1, lettera o) - che ha assoluta necessità di essere affermato nella effettività amministrativa dei dicasteri - 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.

E', da ultimo, da menzionare una innovazione introdotta dal secondo comma dell'art. 9 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, proprio per l'esercizio - da parte dei ministri - delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo. Al riguardo viene ora disposto che il Ministro si avvale di uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione, istituiti e disciplinati con regolamento adottato ai sensi del comma 4-bis dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400. A tali uffici sono assegnati - venendo così a configurarsi un regime flessibile di acquisizioni di professionalità diversificate - dipendenti pubblici anche in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando; collaboratori assunti con contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato; esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni, con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa.

La stessa norma del d.lgs. n. 80/1998 dispone altresì, con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento dianzi citato, l'abrogazione delle norme del regio decreto-legge 10 luglio 1924, n. 1100, e successive modificazioni ed integrazioni, e di ogni altra norma riguardante la costituzione e la disciplina dei gabinetti dei ministri e delle segreterie particolari dei ministri e dei sottosegretari di stato.

3.4 Gestione delle risorse umane e riorganizzazione amministrativa: cenni, rinvio e osservazioni su un tema specifico (la gestione dei procedimenti disciplinari).

3.4.1 In altra parte generale della presente relazione (vedasi il pertinente capitolo) la materia del personale trova ampia, e specifica trattazione; in particolare nel capitolo vengono esaminate: l'evoluzione della spesa per il personale (con i connessi problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa), le autorizzazioni di spesa per i contratti collettivi (fornendone un quadro d'insieme); la nuova disciplina del procedimento di contrattazione collettiva per il personale del settore pubblico, di cui al d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396. E ciò anche con richiamo dapprima alle problematiche emerse nella sede del controllo e - poi - alle prime esperienze dei rapporti della Corte in materia di certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

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

Ciò premesso, si svolge qui una notazione generale sulla dirigenza, mentre si formulano puntuali osservazioni sul tema specifico della gestione dei procedimenti disciplinari.

3.4.2 Il tema della modernizzazione dell'amministrazione correlato all'impiego delle risorse umane si diparte - spesso - dalla dirigenza, ma in modo fuorviante.

Ci si limita ad un approccio che rimane quasi sempre tale, e con frequenza approda a generiche petizioni di principio o ad affermazioni scontate.

Certamente va riaffermata - anche per gli assetti organizzativi - l'essenzialità di una dirigenza pubblica che sappia, ma soprattutto voglia, assumersi le sue responsabilità facendo prevalere sempre l'impegno dell'ottimizzazione dei risultati e della minimizzazione dei costi. Questo cambiamento, anche culturale, postula due condizioni: la prima attiene alla immediata applicazione degli articoli 3 e 14 del d.lgs. n.29/1993, come novellati dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (articoli 3 e 9) disponendo, conseguenzialmente, 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.

La seconda condizione riguarda la selezione, dall'attuale pletorica dirigenza, di un management qualificato professionalmente (soprattutto sul piano tecnico), molto ben motivato e fortemente autonomo (con un ruolo da affermare e riscoprire rispetto sia all'autorità politica sia alle organizzazioni sindacali).

La Corte quindi auspica decisamente che il già citato art. 3 del d.lgs. n.29 come "novellato" (dirigenti che dispongono di "autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo") divenga, in tempi strettissimi, effettivamente operativo, superando ostacoli non indifferenti, troppo spesso endogeni alla stessa amministrazione.

3.4.3 Le osservazioni che seguono attengono ad un tema specifico: quello della gestione dei procedimenti disciplinari.

Qui si è sviluppata una articolata, e diffusa, relazione (trasmessa a Governo e Parlamento ai sensi e per gli effetti della legge n. 20/1994) della Sezione del Controllo adottata - nell'adunanza del 9 aprile 1997 - con deliberazione n. 70/97¹⁴.

¹⁴ L'iter dell'attività svolta così si sintetizza: con le deliberazioni dell'adunanza generale della Sezione del controllo nn. 48/96 e 1/97 è stata programmata una indagine intersettoriale sulla gestione dei procedimenti disciplinari da parte delle amministrazioni dello Stato, mentre con altra deliberazione (n. 4/96) è stata approvata la relazione di sintesi del controllo

Due - in proposito - i profili valutativi di maggior rilievo:

- la grande mole di adempimenti necessari a far decollare la macchinosa soluzione normativa dei collegi arbitrali ha dato luogo, in sostanza, 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.

Più di recente la Sezione del controllo, con sua deliberazione n. 23/98, assunta nell'adunanza del 17 febbraio 1998, ha ripreso la sua indagine sulla questione dei procedimenti disciplinari, soffermandosi - in particolare - sull'esercizio della funzione disciplinare da parte del Ministero dei trasporti.

Gli aspetti di maggior interesse possono, così, essere riassunti:

a) sono stati corroborati, dalla indagine condotta, i dubbi di funzionalità del disegno ordinamentale in atto; pertanto occorrerebbe "de iure condendo" sottrarre ai collegi arbitrali la giurisdizione su fattispecie disciplinari originate da condanne per reati previsti dalla legge n. 16 del 1992, ricorrendo a parametri che imprimevano una giusta severità ed un richiamo alla imparzialità di fronte a vicende penali di intrinseca gravità;

b) va perciò, sottolineata la necessità di espungere espressamente soluzioni arbitrali o conciliative nei casi di procedimenti originati da condanne penali; le soluzioni dell'arbitrato irrituale e della conciliazione, infatti, appaiono compatibili con la natura privatizzata del rapporto di lavoro, e i conseguenti aspetti disciplinari, ma assolutamente incongruenti con gli assetti di tutela dell'ordine pubblico e di interessi superiori dell'ordinamento, collegati alla lotta alla criminalità e alla salvaguardia del prestigio della cosa pubblica.

c) la "transigibilità" della sanzione ha fatto dubitare della funzionalità dell'attuale ordinamento (nessuna logica di tipo premiale deve superare le intenzioni del legislatore) ed auspicare l'esigenza di una limitazione di questi istituti ad alcune specifiche sanzioni di livello minore.

Si segnala, da ultimo, che le osservazioni svolte dalla Corte, in sede di Sezione del controllo, hanno - di recente - trovato sostanziale accoglimento in sede parlamentare (come comprovato dal disegno di legge - A.S. 3285 -, già approvato dalla Camera dei Deputati ed ora all'esame del Senato della Repubblica).

svolto sulla base del programma approvato con la delibera n. 122/94; successivamente con la deliberazione n. 70/97 è stata approvata una "relazione stralcio" del controllo svolto sulla base delle citate delibere nn. 48/96 e 1/97.

Tra gli obiettivi dell'indagine riproposta sono stati, tra l'altro, menzionati:

a) la verifica delle gestioni sotto il profilo del buon andamento e della imparzialità sia per quel che concerne l'esercizio del potere disciplinare in senso stretto che per l'applicazione delle misure cautelari;

b) le modalità di attuazione del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro ed in particolare l'impatto del nuovo procedimento disciplinare sulla situazione monitorata con la recedente indagine deliberata con atto n. 122/94 della Sezione del controllo;

c) l'esame dei comportamenti adottati dalle amministrazioni dello Stato nei confronti dei dipendenti imputati o condannati per i reati individuati nell'articolo 15 - comma 1, lettere a), b), c), d), e) ed r) - della legge 55/1990 modificata ed integrata dall'art. 1, comma 1, della legge 16/1992.