

Ministero della sanità

29. ORDINANZA 23 dicembre 1997

Proroga della disciplina in materia di prestazioni sanitarie agli stranieri temporaneamente presenti in Italia (G.U. n. 44 del 23 febbraio 1998).

30. DECRETO 18 marzo 1998

Linee guida di riferimento per l'istituzione e il funzionamento dei comitati etici (G.U. n. 122 del 28 maggio 1998).

31. DECRETO 28 aprile 1998

Requisiti psicofisici minimi per il rilascio ed il rinnovo dell'autorizzazione al porto di fucile per uso di caccia e al porto d'armi per uso difesa personale (G.U. n. 143 del 22 giugno 1998).

32. CIRCOLARE 7 agosto 1998, n. 11

Applicazione del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155, riguardante l'igiene dei prodotti alimentari (G.U. n. 191 del 18 agosto 1998)

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

33. DECRETO 25 maggio 1998

Integrazioni al decreto ministeriale 24 febbraio 1994, recante: "Disciplina del mercato telematico dei titoli di Stato e garantiti dallo Stato, quotati e non quotati in borsa, e del mercato telematico dei contratti uniformi a termine sui titoli di Stato" (G.U. n. 121 del 27 maggio 1998).

34. DECRETO 31 luglio 1998

Modalità di applicazione delle disposizioni sulla dematerializzazione dei titoli di Stato (G.U. n. 183 del 7 agosto 1998).

35. DECRETO 23 luglio 1998

Nuove norme relative alla nomina di Capo dipartimento a persone esterne alla Cassa depositi e prestiti (G.U. n. 196 del 24 agosto 1998).

Ministero dei trasporti

36. DECRETO 2 aprile 1998

Individuazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi previsti e destinati al riequilibrio delle situazioni contabili delle compagnie e dei gruppi portuali (G.U. n. 153 del 3 luglio 1998).

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

37. DECRETO 23 ottobre 1997

Modalità procedurali per la concessione delle agevolazioni ai progetti e centri di ricerca di cui all'art. 6, comma 5, del decreto-legge 8 febbraio 1995, n. 32, convertito nella legge 7 aprile 1995, n. 104, a valere sui fondi della legge n. 488 del 19 dicembre 1992 (Suppl. ord. alla G.U. n. 27 del 3 febbraio 1998).

38. DECRETO 14 maggio 1998

Definizione, limitatamente all'anno accademico 1998-99, delle procedure e dei parametri standard di riferimento che consentano alle università di programmare gli accessi ad alcuni corsi di laurea (G.U. n. 165 del 17 luglio 1998).

Capitolo VI

Organizzazione della pubblica amministrazione

Sommario: 1. Sintesi e conclusioni.

2. Profili istituzionali e considerazioni generali (con particolare riferimento alla proposta governativa sul riordino dei ministeri ed al grado di attuazione delle leggi n. 59, n. 94 e n. 127 del 1997).

3. Nuovi assetti organizzativi: 3.1. *Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica*; 3.2. *Le autorità indipendenti*.

4. Le prospettive ulteriori di riforma.

5. Aspetti emergenti: 5.1. *Le direttive generali dei ministri*; 5.2. *La formazione del personale*.

6. Le innovazioni nell'amministrazione: rassegna di esperienze e contributi (ISTAT, AIPA e CNEL): 6.1 *Gli apporti dell'ISTAT*; 6.2 *Contributi per l'innovazione dell'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA)*; 6.3 *Le esperienze condotte in sede di Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)*.

7. L'informatica nella pubblica amministrazione: considerazioni generali e notazioni di sistema.

1. Sintesi e conclusioni.

1.1 L'organizzazione amministrativa ha continuato a registrare, nell'intero arco del 1998 ed ancora nei mesi trascorsi del 1999, una serie di rilevanti novità a livello di disegno legislativo. Permane, peraltro, un divario — ad un tempo eloquente e preoccupante — tra modernità del sistema normativo e reale esperienza amministrativa.

La fase istituzionale presente è caratterizzata dall'obiettivo di dare concreta attuazione al processo avviato con il ciclo delle leggi di riforma del triennio 1997-1999 di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, di semplificazione delle procedure amministrative, di attuazione della riforma del bilancio, di traduzione operativa, anche sul versante delle risorse umane e finanziarie, del disegno di federalismo c.d. "a costituzione invariata".

Il ciclo legislativo appena ricordato ha assunto come criterio guida il parallelismo tra razionalizzazione del bilancio e riforma amministrativa: di qui l'essenziale esigenza che la Corte, dal suo osservatorio sull'azione amministrativa e di spesa (qualificata dalla legge n. 20 del 1994), segnali al Parlamento. Quella di prendere le mosse da decisive scelte per un reale "investimento" di risorse in termini di formazione professionale, di modalità di reclutamento, di rinnovamento della dirigenza per orientare e promuovere l'innovazione; in ordine alla dirigenza, in particolare, va registrata la recente costituzione del ruolo unico (d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150).

1.2 La valutazione della esperienza istituzionale, appena trascorsa, consente di individuare alcune linee di fondo.

1) Necessità di un impulso straordinario per l'attuazione della riforma amministrativa, con affermazione di un ruolo proprio del Presidente del Consiglio dei Ministri, alla cui responsabilità politica devono essere ricondotte le iniziative di maggior rilievo. In tal senso depongono talune norme della legge 8 marzo 1999, n. 50 (quali quelle sul nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, sull'analisi dell'impatto della regolamentazione - A.I.R. - e sul raccordo istituzionale per la semplificazione legislativa).

Si afferma, contestualmente, una significativa presenza della Presidenza del Consiglio, che sempre più si qualifica, nell'ordinamento, non solo come necessaria sede di impulso e di coordinamento dell'attività dei ministeri (in attuazione dell'art. 95 della Costituzione) ma anche, su di un piano più generale, come momento di ricomposizione delle problematiche con le quali si misura l'intero processo di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni.

2) Necessità di attuazione, entro il termine del 31 luglio 1999, delle deleghe per razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei ministeri, anche attraverso il riordino, la fusione e la soppressione di ministeri stessi, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo.

Sulla concreta attuazione delle predette deleghe depone favorevolmente la deliberazione assunta dal Consiglio dei Ministri in data 4 giugno 1999, relativa allo schema di decreto legislativo (denominato "riforma dell'organizzazione del Governo) che fa riferimento all'articolo 11, comma 1, lettera a) e articolo 12 della legge 15 marzo 1997, n. 59, sulla riforma dell'amministrazione.

Tale schema detta norme per la razionalizzazione e il riordino, la soppressione o la fusione dei ministeri (come già dianzi precisato), ma provvede, altresì, alla istituzione di agenzie ed al riordino della amministrazione periferica dello Stato.

In proposito, si fa rinvio al successivo paragrafo.

Ritiene comunque la Corte che vada sottolineata la centralità del primo comma dell'art. 1 del predetto schema, il quale - molto opportunamente - precisa che in nessun caso le norme dello schema stesso possono essere interpretate nel senso della attribuzione allo Stato, alle sue amministrazioni o ad enti pubblici nazionali, di funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque attribuiti alle regioni, agli enti locali e alle autonomie funzionali dalle disposizioni vigenti, ovvero da conferire ai sensi dei decreti legislativi emanati in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59.

3) Interessa - fortemente - la questione amministrativa il patto di stabilità interno, che presuppone un sistema delle autonomie il quale "si converte" alla logica di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica con l'introduzione di nuovi assetti organizzativi, procedurali, di governo del personale, di impostazione rigorosa della attività contrattuale. Il quadro delineato dal "collegato di sessione" alla finanziaria 1999 - legge 23 dicembre 1998, n. 448 - è da condividere e si muove su tre direttrici di base:

- le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il Paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita (impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo);

- agli enti che presentano scostamenti dagli obiettivi alla fine di ciascun semestre, la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali (su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, del Ministro dell'interno e del Ministro per gli affari regionali) indicano le misure che gli enti stessi sono tenuti ad attivare per il raggiungimento degli obiettivi;

- infine, qualora venga comminata la sanzione prevista dalla normativa europea per l'accertamento di deficit eccessivo, la sanzione stessa verrà posta a carico degli enti che non hanno realizzato gli obiettivi per la quota ad essi imputabile, secondo modalità da definire nella sede della predetta Conferenza.

4) Rilievo cruciale riveste, nel contesto della riforma amministrativa, il "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione", siglato con i rappresentanti delle autonomie e del mondo del lavoro il 22 dicembre 1998 e definitivamente firmato il 1° febbraio 1999, che dedica prioritaria attenzione al tema della semplificazione amministrativa. In tale contesto si colloca anche la dianzi menzionata legge n. 50 del 1999 che, nel definire l'essenziale obiettivo di semplificazione, coordinamento e "conoscibilità" della ingente produzione normativa, prevede ripercussioni sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi. E ciò soprattutto sul versante della effettività nell'attuazione del concreto impatto nella realtà sociale.

5) Sicura inadeguatezza, a livello attuativo, della risposta (già data - normativamente - con il d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112) alle concrete richieste di autonomia, di federalismo, di superamento della concezione centralistica dello Stato, non ignorando che il riordino e il riassetto complessivo delle pubbliche amministrazioni devono fondarsi, in tempi brevi, sulla composizione e sulla armonizzazione di rapporti non decisamente orientati ai valori del decentramento.

Soccorre, in proposito, l'impostazione sottesa al d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281, recante "definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie e i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali". La Conferenza, in base all'art. 8 della legge n. 59 del 1997, è chiamata ad esprimersi in relazione alle funzioni di indirizzo e di coordinamento.

Connotato da particolare delicatezza è, in ogni caso, il tema degli interventi conseguenti all'eventuale inerzia delle regioni nell'emanazione delle leggi regionali di conferimento alle province e agli enti locali¹.

6) Necessità di un adeguamento del sistema amministrativo del Paese ad esigenze derivanti dalle regole dell'Unione Europea, alimentando un dialogo costruttivo tra pubblica amministrazione ed economia.

E' da ricordare, qui, che i criteri di convergenza fissati dal Trattato U.E. e precisati dal patto di stabilità e crescita definito dall'Unione economica e monetaria europea esigono un nuovo termine di riferimento: l'indebitamento netto nel conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Ne consegue la necessità che anche i rapporti finanziari interni tra i diversi livelli di governo (amministrazioni statali, enti previdenziali, regioni ed enti locali) siano misurati con riferimento ai saldi di indebitamento netto (senza tener conto dei trasferimenti erariali). Tutto ciò postula - evidentemente - una amministrazione pubblica che sappia valutare e, se necessario, contenere e ridurre i nuovi costi.

¹ Si segnalano, al riguardo, i seguenti provvedimenti:

- d.lgs. 5 marzo 1998, n. 60 "Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di agricoltura e pesca";

- d.lgs. 22 settembre 1998, n. 345 "Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di trasporto pubblico locale";

d.lgs. 6 ottobre 1998, n. 379 "Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di mercato del lavoro";

- d.lgs. 30 marzo 1999, n. 96 "Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, comma 5 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni".

Continua, invece, a registrarsi una inadeguata legislazione e — soprattutto — una insufficiente programmazione di collegamento fra responsabilità dello Stato e livelli di governo locale in alcuni importanti settori.

1.3 Due profili sono, ancora, da porre in luce e ricalcano notazioni già formulate nella relazione al Parlamento per il 1998.

Il primo attiene alla conferma della distinzione tra amministrazione e organi di direzione politica, che ne determinano gli indirizzi e i programmi e ne verificano i risultati.

Il secondo mostra una tendenza — nettamente riaffermata dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, che ha “novellato” il d.lgs. n. 29 del 1993 — verso amministrazioni che provvedono alla rilevazione dei costi e dei rendimenti dell'azione amministrativa.

Entrambi i profili attengono a norme di assoluta centralità del d. lgs. n. 29 del 1993 già ricordato, come integrato e modificato da successivi provvedimenti: gli articoli 3 e 14 sulle direttive generali di indirizzo politico dei Ministri, gli articoli 16 e 17 sulla programmazione e l'art. 20 sul controllo di gestione.

La compiuta attuazione della normativa citata costituisce essenziale strumento per coniugare la pianificazione strategica — e cioè l'esplicitazione di obiettivi e priorità dell'azione amministrativa con indicazione della qualità e quantità dei risultati, intermedi e finali, attesi — con la programmazione operativa e con il controllo di gestione, che diviene momento di chiusura e di nuova attivazione del processo circolare di pianificazione e di programmazione dell'attività gestionale delle pubbliche amministrazioni (per orientare — poi — l'azione amministrativa al miglioramento e all'adattamento continuo dell'attività ai canoni della buona gestione).

2. Profili istituzionali e considerazioni generali (con particolare riferimento alla proposta governativa sul riordino dei ministeri ed al grado di attuazione delle leggi n. 59, n. 94 e n. 127 del 1997).

2.1 Il tema dei profili istituzionali prende le mosse dalla approvazione in via preliminare da parte del Consiglio dei Ministri (4 giugno 1999) di due schemi di decreti legislativi attinenti, rispettivamente, alla riforma dell'organizzazione del Governo e al nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di un disegno di legge costituzionale che modifica il secondo comma dell'articolo 95 della Costituzione.

Il primo schema — già ricordato in “sintesi e conclusioni” — provvede, facendo seguito ai principi di delega previsti dalla legge n. 59 del 1997, a ridurre il numero dei ministeri (complessivamente undici), per eliminare duplicazioni ed attivare organismi più funzionali ad una traduzione della politica generale del Governo, nonché all'istituzione di agenzie di settore ed al riordino dell'amministrazione periferica dello Stato. Il decreto contempla non soltanto la riforma degli apparati ministeriali, ma una organizzazione complessiva del governo centrale, al fine di realizzare il nuovo ruolo che attiene allo Stato per l'appartenenza all'Unione Europea e di dare risposta adeguata ad un assetto decentrato.

Il secondo schema, che provvede alla riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si situa nel disegno di dar vita ad una Presidenza rispondente al ruolo costituzionale di direzione, impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio al fine di assicurare l'unitarietà dell'azione di Governo e la sinergia operativa tra i diversi livelli.

Il terzo provvedimento (che modifica il secondo comma dell'articolo 95 della Costituzione) adegua — infine — le responsabilità ministeriali all'evoluzione legislativa nel frattempo intervenuta in ordine alla titolarità degli atti (con configurazione di ministri in posizioni differenziate rispetto a quelle attuali).

Va perciò constatato che nel più ravvicinato periodo, ed addirittura a ridosso dei giorni che precedono l'elaborazione finale della relazione della Corte al Parlamento sul rendiconto

generale dello Stato 1998, viene ulteriormente in evidenza — con proposte innovative — il tema dell'accorpamento delle amministrazioni centrali, con conseguente riordino e riduzione dei ministeri: è comunque percepibile, in atto, un impegno del Governo per un processo che riconduce, in un unico contesto istituzionale, sia la necessità di riordino dei ministeri per riscontrarne la compatibilità con il federalismo amministrativo, sia l'esigenza di interagire in modo valido con le istituzioni comunitarie.

In ogni caso il tratto di maggior momento della legge 15 marzo 1997, n. 59 (che si è affermata come punto di riferimento per la riforma dell'amministrazione e la semplificazione amministrativa) va ricercato nella emanazione dei decreti legislativi per razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei ministeri nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo.

La riforma sembra delineare una nuova configurazione delle pubbliche amministrazioni da collocare organicamente in un quadro più ampio e coeso, ma improntato a forte flessibilità.

Alcune urgenze (ed in passato ci si è soffermati sul dissesto idrogeologico e sulla protezione civile) impongono, ora, l'adozione di decisioni: la Corte, per parte sua, almeno da un quadriennio appunta molte considerazioni sul riordino dei ministeri (sicuramente da operare in chiave riduttiva) e sottolinea ancora, in questa sede, l'utilità di un criterio che deve legare la ricomposizione e l'ammodernamento delle attribuzioni centrali (all'interno dei ministeri o ponendo addirittura in discussione la stessa struttura del Governo) ad un'opera ricostruttiva che muova dalle funzioni, dai programmi, dalle politiche pubbliche, per investire — poi — l'apporto delle risorse umane, i modelli organizzativi, le procedure, le attività contrattuali, gli strumenti di controllo dei risultati.

2.1.1 Nel discorso complessivo, che sarà oggetto di adeguati approfondimenti ed anche di inevitabili confronti dialettici, è da valutare positivamente, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il passaggio ai ministeri competenti per materia delle funzioni di amministrazione attiva. La Presidenza viene — in tal modo — a configurarsi come "struttura leggera" di coordinamento ed indirizzo, saldamente ricondotta ai poteri del Presidente ed a quelli collegiali del Consiglio dei Ministri con la conseguente eliminazione di strutture con attribuzioni spurie rispetto ad un ruolo, costituzionalmente, definito.

Questo orientamento è stato anticipato attraverso specifiche deleghe a ministri di settore; così, con riferimento all'attuale compagine governativa, va segnalato il conferimento dell'incarico per gli italiani all'estero al Ministro per gli affari esteri; del coordinamento per la protezione civile al Ministro dell'interno; del turismo al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, mentre per quanto attiene ai settori dello spettacolo e dello sport ha provveduto — con tempestività — il d. lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 recante l'istituzione del ministero per i beni e le attività culturali.

Per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, conclusivamente, sono da sottolineare — anche in questa parte generale sull'organizzazione complessiva della pubblica amministrazione — due affermazioni di principio già delineate in questa sede:

- l'esigenza di riorganizzare le strutture e la loro configurazione interna, rafforzando in modo decisivo — anche in coerenza con i principi costituzionali — il nucleo essenziale delle articolazioni di supporto alle funzioni di impulso, di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio e quello di collegamento con le altre amministrazioni. Come momento essenziale di tale riassetto si atteggia anche la sostanziale rimodulazione della configurazione contabile, che pone in luce, nei documenti di bilancio, una dilatata compresenza di attività disomogenee e stridenti con il ravvisato nucleo di competenze proprie della Presidenza del Consiglio;

- la seconda affermazione attiene alla necessità che il riassetto interno sia coerente con l'evoluzione del sistema in senso federale ed autonomistico, rafforzando i momenti di coordinamento con tutte le pubbliche amministrazioni.

2.1.2 Il nuovo disegno non reca modifiche sostanziali per i ministeri istituzionali (Interno, Affari Esteri, Giustizia, Difesa), unifica nel Ministero dell'economia e delle finanze i Ministeri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e delle finanze, conferma il Ministero dei beni e delle attività culturali, unifica Pubblica Istruzione, Università e Ricerca. Le novità più incisive devono ricercarsi nel Ministero delle attività produttive, in quello dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ed — infine — nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (che assorbe le competenze già del lavoro e della previdenza sociale, della sanità e del dipartimento per le politiche sociali della Presidenza del Consiglio).

Sul nuovo disegno delineato dal Governo la Corte non ritiene di anticipare valutazioni sostanziali, stante il vaglio — in atto — della competente commissione bicamerale per la riforma della amministrazione.

Deve peraltro essere confermata l'utilità di un intervento che attiene alla semplificazione e unificazione delle attribuzioni in tema di politiche per le attività produttive muovendo dal già attuato 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 Europea².

Quanto all'accorpamento lavori pubblici-ambiente la Corte, almeno da un triennio, ha segnalato la priorità da conferire al riordinamento delle attribuzioni dei ministeri aventi competenze in tema di "assetto del territorio" muovendo dall'esigenza di una visione unitaria dell'uso del territorio, delle compatibilità ambientali, dell'impatto sul territorio stesso, delle grandi realizzazioni infrastrutturali.

Va altresì rilevato che un'unica struttura ministeriale potrebbe svolgere un'azione più coordinata nei confronti delle regioni che — pur essendo titolari di attribuzioni di notevole rilevanza — non hanno finora garantito quella partecipazione indispensabile per la completa attuazione delle finalità delle leggi di intervento. Il nuovo assetto organizzativo può costituire — comunque — la premessa per la costruzione di un quadro di riferimento territoriale per le valutazioni di compatibilità ambientale e per il coordinamento in materia di realizzazione di grandi infrastrutture.

2.1.3 Notazioni a sé merita la permanenza, nel nuovo disegno, dei dipartimenti e delle direzioni generali, entrambe costituenti strutture di primo livello di specifici ministeri.

La soluzione adottata non appare, ad una prima valutazione, perspicua: i dipartimenti, infatti, si qualificano "come costituiti per assicurare l'esercizio organico ed integrato delle funzioni del ministero": agli stessi sono attribuiti compiti finali concernenti grandi aree di materie omogenee e i relativi compiti strumentali, ivi compresi quelli di indirizzo e coordinamento delle unità di gestione in cui si articolano i dipartimenti medesimi, quelli di organizzazione e quelli di gestione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane ad essi attribuite.

Rimane, invero, non risolta — se non su base puramente nominalistica — la differenza sostanziale con le vecchie direzioni generali; è peraltro da condividere la riconduzione — in seno ai dipartimenti — della gestione delle risorse strumentali, umane e finanziarie.

² In ordine al Ministero per le politiche agricole (che verrebbe accorpato nell'istituendo dicastero per le attività produttive) è pervenuto alla Corte — per il prescritto controllo preventivo di legittimità — il regolamento di organizzazione del dicastero medesimo, emanato a norma dell'art. 2, comma 4, del d. lgs. 4 giugno 1997, n. 143; in proposito la Sezione del controllo — I Collegio — nell'adunanza del 10 giugno 1999, con ordinanza in corso di pubblicazione, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 del citato d. lgs. n. 143 per violazione degli artt. 70, 76 e 95 della Costituzione in relazione alla mancata attuazione ed alla violazione degli artt. 1, 3, 4, 8, 11, primo comma, lettera a) e b), 12 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Alla Corte appare utile comunque, in questa sede, svolgere sintetiche notazioni sulla dipartimentalizzazione ministeriale, da tempo già avviata ed oggetto di numerose definizioni legislative.

I dipartimenti non devono ricalcare le direzioni generali; essi — in effetti — alleggeriscono, o migliorano, le strutture in quanto inglobano e razionalizzano, ma non duplicano o confermano l'esistente. E ciò a seguito della fuga dai prototipi delle amministrazioni di tradizione e stampo ministeriali classici, che ha dato luogo alla nascita, e poi alla proliferazione, di modelli fin troppo variegati (enti, aziende atipiche, autorità, organismi societari anomali).

L'effettiva adeguatezza dei dipartimenti, rispetto alle preesistenti strutture ministeriali, si collega ad alcuni principi-guida:

- la responsabilità, per la struttura dipartimentale, sia del conseguimento dei risultati, sia della piena disponibilità delle risorse (ivi comprese quelle per i mezzi strumentali);
- l'affermazione concreta di dar vita ad un modello esemplare, al quale riportare tutte le svariate figure organizzative esistenti;
- la predisposizione di un vertice soggetto esclusivamente al potere di direttiva, indirizzo e programmazione dell'autorità politica, alla quale è espressamente interdetta ogni inframmettenza gestionale.

2.1.4 Altra tematica di attualità — sempre nell'ambito della nuova organizzazione del Governo e della riduzione dei ministeri — è quella delle agenzie. In sede di relazione sullo scorso esercizio, la Corte si era limitata a rilevare l'affioramento di un tema (quello delle agenzie, appunto) dai contorni piuttosto confusi e con rischi non indifferenti di reiterazioni poco utili. In ogni caso, le ipotesi allora presenti (protezione civile, servizi tecnici nazionali, motorizzazione, monopoli, etc.) avrebbero dovuto garantire un quadro istituzionale non mai aggiuntivo, ma sostitutivo delle unità organizzative ministeriali esistenti.

Nello schema del decreto legislativo del giugno 1999 le agenzie sono configurate come strutture che svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici: esse operano, perciò, a servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali e locali.

Le agenzie dovrebbero essere qualificate da piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge; sono sottoposte ai poteri di indirizzo e vigilanza di un ministro secondo le disposizioni generali dettate dagli articoli 3, comma 1, e 14 del d. lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni.

Sul tema delle agenzie, che sarà oggetto comunque di approfondimento anche in sede di future attività referenti della Corte, appare possibile porre in luce — fin d'ora — la finalizzazione ad attività di carattere tecnico-operativo di interesse nazionale e la caratterizzazione di flessibilità organizzativa e gestionale; restano da sciogliere — peraltro — nodi complessi, quali il rapporto con l'autorità politica, la interazione con le strutture ministeriali, il trattamento economico del personale.

E' ancora da sottolineare che la proposta governativa, elaborata in sede di schema di decreto legislativo, opera una differenziazione — a livello di ipotesi normative — delle agenzie fiscali e di protezione civile dalle altre previste (per la proprietà industriale, per i controlli tecnici e le normative, per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, per i trasporti terrestri e per la formazione e l'istruzione professionale).

2.1.5 Talune, finali, notazioni richiedono le agenzie fiscali. L'avvio della riforma dovrebbe realizzarsi già nella fase transitoria, senza attendere la fusione dei Dicasteri del tesoro e delle finanze.

Lo schema di decreto legislativo prevede che, per la gestione delle funzioni attualmente esercitate dai dipartimenti delle entrate, delle dogane, del territorio e di quelle connesse svolte

da altri uffici del Ministero delle finanze sono istituite l'agenzia delle entrate, l'agenzia delle dogane, l'agenzia del territorio e l'agenzia del demanio: alle agenzie fiscali sono trasferiti i rapporti giuridici, poteri e competenze che vengono esercitate secondo la disciplina dell'organizzazione interna di ciascuna agenzia.

Secondo il nuovo disegno le agenzie fiscali hanno personalità giuridica di diritto pubblico ed autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria.

Esse operano "nell'esercizio delle funzioni pubbliche ad esse affidate in base ai principi di legalità, imparzialità e trasparenza, con criteri di efficienza, economicità ed efficacia nel perseguimento delle rispettive missioni".

Da ultimo, va posto in rilievo che il rapporto di lavoro del personale dipendente delle agenzie fiscali è disciplinato dalla contrattazione collettiva e dalle leggi che regolano il rapporto di lavoro privato, in conformità alle norme del d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni; ciascuna agenzia — poi — definisce la contrattazione integrativa aziendale di secondo livello.

2.2 Un secondo profilo di interesse generale — dopo la progettata riforma sulla organizzazione del Governo e sulla riduzione dei ministeri — va ricercato nei processi di attuazione delle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127 e, conseguentemente, in alcuni aspetti significativi, sempre di attuazione delle predette leggi, che vengono a configurare — concretamente — la cosiddetta "terza regionalizzazione"; la legge n. 59 del 1997 prevede infatti un amplissimo processo riformatore in cui il conferimento di funzioni dallo Stato alle regioni e alle autonomie locali è strettamente collegato al riordino dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato.

Nelle fasi attuative della riforma della legge n. 59, percepibili nell'intero 1998 e nei mesi decorsi del 1999, si individua una complessa interazione tra i diversi livelli di governo, di fonti normative e procedure: perciò, un efficace ruolo di impulso e di coordinamento viene a radicarsi nella Presidenza del Consiglio dei Ministri (dove opera un gruppo di coordinamento istituito con d.P.C.M. del 30 aprile 1997). La rilevanza dell'attuazione del ciclo riformatore è testimoniata — come posto in luce anche nel capitolo sulla Presidenza — dalla stessa specifica delega conferita ad un Sottosegretario di Stato (d.P.C.M. 30 ottobre 1998) per il coordinamento delle attività anche di carattere normativo, inerente all'attuazione delle leggi n. 59 del 1997 e n. 191 del 1998 e, più in generale, alla semplificazione del sistema di regolazione.

E' indubbio comunque che sussiste un impatto delle misure attuate sul complessivo quadro organizzativo della pubblica amministrazione.

2.2.1 Nell'insieme dei decreti legislativi finora emanati uno specifico rilievo assumono quelli refluenti dall'art. 1, comma 1, della legge n. 59 del 1997³.

In attuazione dell'art. 4, comma 4, lett. a) della legge n. 59, risulta emanato il d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 ("Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale").

Peculiare significato rivestono, poi, i decreti legislativi per la ridefinizione, il riordino e la razionalizzazione delle attività economiche e industriali⁴.

³Si evidenziano i seguenti provvedimenti:

- d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143 "Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'amministrazione centrale";
- d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 "Conferimento di funzioni e compiti alle regioni in materia di mercato del lavoro";
- d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento alle regioni ed enti locali di funzioni e compiti statali";
- d.lgs. 31 marzo 1998, n. 115 "Completamento del riordinamento dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali".

⁴ Si menzionano quattro rilevanti provvedimenti:

In materia di organizzazione amministrativa, speciale rilevanza va conferita, altresì, al tema degli interventi conseguenti all'eventuale inerzia delle regioni nell'emanazione delle leggi regionali di conferimento alle province e agli enti locali: qui la legge n. 59 del 1997 (art. 4, comma 5) prevede che entro il termine di sei mesi dal conferimento di funzioni devono essere emanate le leggi regionali per il conferimento di funzioni agli enti locali; è previsto inoltre il termine di novanta giorni entro il quale, di fronte all'eventuale inadempienza regionale, il Governo deve a sua volta provvedere in via sostitutiva con proprio decreto⁵.

2.2.2 Nel quadro sin qui delineato, il tema decisamente centrale è quello della emanazione dei d.P.C.M. per la individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative per attuare i trasferimenti delle funzioni, con la loro ripartizione tra regioni ed enti locali.

Per quel che attiene al d.lgs. n. 112 del 1998, il termine per l'individuazione dei beni e delle risorse da trasferire è fissato al 31 dicembre 1999; assume rilievo, al riguardo, il d.P.C.M. 9 ottobre 1998 "Individuazione in via generale delle risorse da trasferire alle regioni nonché di modalità e procedure di trasferimento in materia di mercato del lavoro".

In ordine ai d.P.C.M. richiesti dal predetto decreto legislativo la Corte sottolinea la necessità di porre sollecitamente in atto le operazioni mediante le quali sia possibile pervenire alla emanazione degli stessi provvedimenti nel termine prescritto.

2.2.3 Quanto ai regolamenti emanati a norma di svariate disposizioni contenute nella legge n. 59 del 1997, alcuni rivestono importanza specifica, e diretta, in tema di riforma amministrativa e di rimodulazione degli assetti organizzativi⁶.

-
- d.lgs. 11 febbraio 1998, n. 32 "Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti";
 - d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, concernente "Riforma della disciplina relativa al settore commercio";
 - d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123 "Interventi per la razionalizzazione del sostegno pubblico alle imprese";
 - d.lgs. 31 marzo 1998, n. 143 "Disposizioni in materia di commercio con l'estero".

⁵ Quattro sono i decreti legislativi da menzionare:

- d.lgs. 5 marzo 1998, n. 60 "Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di agricoltura e pesca" (G.U. 27 marzo 1998, n. 72);
- d.lgs. 22 settembre 1998, n. 345 "Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di trasporto pubblico locale" (G.U. 8 ottobre 1998, n. 235);
- d.lgs. 6 ottobre 1998, n. 379 "Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di mercato del lavoro" ((G.U. 3 novembre 1998, n. 257);
- d.lgs. 30 marzo 1999, n. 96 "Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

⁶ Sono da ricordare, in particolare, i seguenti atti normativi:

- d.P.R. 28 aprile 1998, n. 351: Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti in materia di cessazione dal servizio e di trattamento di quiescenza del personale della scuola;
- d.P.R. 3 giugno 1998, n. 252: Regolamento per la semplificazione dei procedimenti per il rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia;
- d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233: Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche;
- d.P.R. 24 giugno 1998, n. 260: Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di esecuzione delle decisioni di condanna e risarcimento di danno erariale;
- d.P.R. 13 luglio 1998, n. 367: Regolamento recante norme per la semplificazione del procedimento di presa in consegna di immobili e compiti di sorveglianza sugli immobili demaniali;
- d.P.R. 9 novembre 1998, n. 439: Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di approvazione e di rilascio di pareri, da parte dei ministeri vigilanti, in ordine alle delibere adottate dagli organi collegiali degli enti pubblici non economici in materia di approvazione dei bilanci;
- d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150: Regolamento recante disciplina delle modalità di costituzione e tenuta del ruolo unico della dirigenza delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo;

2.2.4 Devono poi essere richiamati, in questa sede, anche i provvedimenti attuativi della legge 15 maggio 1997, n. 127, tra cui assume speciale rilievo il d.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, con il quale è stato emanato il regolamento recante disposizioni in materia di segretari comunali e provinciali⁷.

2.2.5 Il d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 403 (regolamento di attuazione degli articoli 1, 2 e 3 della legge 15 maggio 1997, n. 127, in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative, attuativo della legge 15 maggio 1997, n. 127) richiede alcune notazioni specifiche; il regolamento governativo provvede infatti ad estendere i casi di utilizzo delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà.

Il regolamento dispone che qualora l'interessato non intenda o non sia in grado di utilizzare gli strumenti delle dichiarazioni sostitutive, i certificati relativi a stati, fatti o qualità personali risultanti da albi o da pubblici registri tenuti o conservati da una pubblica amministrazione sono sempre acquisiti d'ufficio dall'amministrazione procedente, su semplice indicazione da parte dell'interessato della specifica amministrazione che conserva l'albo o il registro.

E', ancora, da porre in luce — in proposito — che le amministrazioni sono tenute a procedere ad idonei controlli, anche a campione, sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive. Quando, poi, i controlli riguardino dichiarazioni sostitutive di certificazione, l'amministrazione procedente richiede direttamente all'amministrazione competente per il rilascio della relativa certificazione conferma scritta (anche attraverso l'uso di strumenti informatici o telematici) della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei registri da essa custoditi.

2.3 Un autonomo profilo di interesse generale — in materia di ridefinizione degli assetti organizzativi — è da rinvenire nello schema di decreto legislativo di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche (artt. 11, comma 1, lettera c) e 17 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni e integrazioni).

Il provvedimento (deliberato il 28 maggio 1999 preliminarmente dal Consiglio dei Ministri ed ora al parere della competente commissione parlamentare) affronta infatti temi che ineriscono, direttamente, ai moduli organizzativi e agli strumenti funzionali da approntare per una riqualificazione delle amministrazioni.

Vengono dettati i principi generali del controllo interno, con obbligo per le pubbliche amministrazioni di dotarsi di strumenti adeguati a:

a) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);

b) verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (controllo di gestione);

c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della dirigenza);

- d.P.C.M. 19 marzo 1999, n. 98: Regolamento recante norme per l'organizzazione e il funzionamento della segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

⁷Altri provvedimenti rilevanti sono i seguenti:

- d.P.R. 23 dicembre 1997, n. 116: Regolamento recante norme per l'organizzazione ed il funzionamento del Centro tecnico per l'assistenza ai soggetti che utilizzano la rete unitaria della pubblica amministrazione;

- d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 396: Regolamento recante disciplina dell'organizzazione, del funzionamento e dell'ordinamento contabile della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale.

d) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (valutazione e controllo strategico).

In particolare, per quanto concerne la valutazione del personale dirigenziale, le pubbliche amministrazioni — sulla base anche dei risultati del controllo di gestione devono valutare, in coerenza con quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali di lavoro, le prestazioni dei propri dirigenti, nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (con conseguente enucleazione di competenze organizzative in senso proprio).

Novità di un certo spessore è costituita, poi, dal tema del controllo strategico, in ordine al quale alcune ipotesi appaiono suscettibili di riflessioni ulteriori.

E', comunque, da ricordare che l'attività di valutazione e controllo strategico dovrebbe verificare, in funzione dell'esercizio dei poteri di indirizzo da parte degli organi competenti, l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico: l'attività stessa verrebbe a consistere — perciò — nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e degli eventuali scostamenti tra i compiti affidati dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate (nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi).

E' da porre in luce, altresì, che gli uffici ed i soggetti preposti all'attività di valutazione e controllo strategico riferiscono — secondo la proposta avanzata — agli organi di indirizzo politico, con relazioni sulle risultanze delle analisi effettuate: essi poi supportano, di norma, l'organo di indirizzo politico anche per la valutazione dei dirigenti di 1° fascia (che rispondono direttamente all'organo medesimo per il conseguimento degli obiettivi da questo assegnatigli).

2.4 Elevati profili istituzionali, ed anche aspetti di notevolissimo interesse generale, sono sicuramente da rinvenire — per la organizzazione della amministrazione statale — nella legge 3 aprile 1997, n. 94 e nel d. lgs. 7 agosto 1997, n. 279 che comunque si saldano con le innovazioni introdotte dalle leggi n. 59 del 1997 e n. 127 del 1997 (completate dalle leggi n. 191 del 1998 e n. 50 del 1999) assumendo l'intero ciclo legislativo come centrale la connessione tra governo della finanza pubblica e riforma amministrativa.

La nuova disciplina della struttura del bilancio disegna, infatti, profonde innovazioni — per molti versi già in atto — configurando una amministrazione che accetta, consapevolmente, la logica delle funzioni obiettivo, individuate con riguardo alla esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare al contempo il prodotto delle attività amministrative in termini di servizi resi ai cittadini, da raffrontare con le scelte legislative di intervento. E' essenziale, all'interno di questo disegno, la definitiva affermazione del nesso irreversibile tra struttura dell'amministrazione e configurazione del bilancio.

In particolare oggi la nuova conformazione del bilancio chiama in causa l'organizzazione di uffici ed apparati e sicuramente interpella — in modo forte — le responsabilità dei dirigenti: e al riguardo non può disconoscersi la rilevanza del confronto, e quindi dell'apporto costruttivo, delle realtà rappresentative del pubblico impiego.

Dopo la scelta parlamentare che definisce il "bilancio politico" si svolgono, subito, passaggi ulteriori: dapprima si definiscono le "politiche pubbliche" per "funzioni-obiettivo" strutturate in modo da individuare i compiti assegnati alle amministrazioni e da consentire la misurazione del prodotto delle attività amministrative anche con riguardo ai servizi finali resi ai cittadini; si prosegue — poi — con l'identificazione dei "centri di responsabilità" della gestione e dell'attività amministrativa (cui assegnare le risorse con una partizione per "unità previsionali di base").

L'analisi dei fattori organizzativi e procedurali diviene perciò momento necessario di valutazione dei processi di attuazione delle politiche pubbliche che giustificano e spiegano i risultati finanziari, distinguendo fra fattori comuni all'intera amministrazione centrale e altri fattori riconducibili a politiche di settore legate a funzioni-obiettivo di minore livello.

2.4.1 Il processo attuativo della legge n. 94 è proseguito dopo l'emanazione del d.lgs. n. 279 del 1997 già richiamato: si è mosso — speditamente — in un percorso di dare assetti ad una nuova amministrazione centrale deputata al governo dell'economia e della finanza pubblica, concludendo l'azione di unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica (della quale si parlerà nel successivo paragrafo). Si è verificata, perciò, una accelerata sequenza normativa, dapprima con i decreti legislativi 19 novembre 1997, n. 414 e 5 dicembre 1997 n. 430 e, poi, con i regolamenti emanati con il d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38 e con il d.P.R. 28 aprile 1998, n. 154 ed, ancora, con il d.P.R. 28 settembre 1998, n. 374 (fusione dell'ISCO e dell'ISPE in unico istituto denominato Istituto di studi e analisi economica ISAE), con il d.P.R. 30 novembre 1998, n. 453 (organizzazione e funzionamento del nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici) ed — infine — con il d.P.R. 9 febbraio 1999, n. 61, con il quale è stato emanato il regolamento recante norme per l'organizzazione e il funzionamento della cabina di regia nazionale.

2.4.2 In questa sede è da porre in evidenza, altresì, l'utilità della predisposizione di circolari da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che hanno contribuito al migliore "assorbimento operativo" delle innovazioni introdotte in materia di bilancio, le quali hanno fatto registrare fenomeni di impatto, non sempre agevoli, sulle strutture di amministrazioni statali, quasi tutte legate ad una concezione superata di moduli procedurali e strumenti gestionali.

2.4.2.1 Appare opportuno richiamare la circolare 22 marzo 1999, n. 18 (previsioni di bilancio per l'anno 2000 e per il triennio 2000-2002).

Innanzitutto viene posto in luce che il processo di formazione del bilancio dovrà essere improntato alla ulteriore stabilizzazione dei conti pubblici, confermando una impostazione rigorosa assunta negli ultimi anni nelle previsioni di bilancio, muovendo dalle scelte compiute dal Governo con il D.P.E.F. e approvate con risoluzioni parallele dalle due Camere del Parlamento.

Taluni aspetti della circolare ministeriale afferiscono alla specifica materia della organizzazione dei servizi:

- uno attiene al principio che gli stanziamenti devono essere depurati dagli oneri non strettamente funzionali al conseguimento dei compiti istituzionali: la realizzazione dell'obiettivo dell'invarianza dovrà perciò essere garantita anche da proposte che ciascuna amministrazione dovrà effettuare per le soppressioni di capitoli di bilancio e di programmi di spesa (attraverso, se necessario, proposte di modifica o di abrogazione della vigente legislazione di sostegno);

- altro aspetto attiene alla esplicitazione, non teorica, che ciascun centro di responsabilità amministrativa, individuato sulla base del bilancio dell'anno in corso ovvero dei provvedimenti di variazione, dovrà concretamente concorrere al contenimento delle dotazioni del bilancio sin dalla fase della proposta, attraverso una rigorosa selezione degli oneri di funzionamento non vincolati (essendo possibile in corso d'anno operare per tali oneri compensazioni amministrative).

2.4.2.2 Anche la circolare del Tesoro n. 17, sempre del 22 marzo 1999 (assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1999), è meritevole di segnalazione: secondo la circolare il "comportamento propositivo di ciascuna amministrazione deve riconnettersi ad approfondita e consapevole riconsiderazione di tutti gli stanziamenti di bilancio, in modo da

evitare proposte che non siano state vagliate con severità". Pertanto con l'assestamento delle previsioni 1999 — ribadito che non potranno essere assecondate mere richieste di maggiori stanziamenti — "le amministrazioni non potranno limitarsi a proporre variazioni di carattere compensativo, ma dovranno attivarsi, previa un'attenta opera di monitoraggio delle spese, per segnalare le possibili riduzioni da apportare alle dotazioni di bilancio, sia di competenza che di cassa".

2.5 Considerazioni generali in tema di riorganizzazione dell'amministrazione, oltre che dalle precedenti notazioni sul sistema di governo della finanza pubblica, refluiscano anche dalla gestione delle risorse umane.

Qui 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 — come già evidenziato dalla Corte nella precedente relazione — postula due condizioni: la prima attiene alla applicazione concreta e fattuale degli articoli 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993, come novellati, disponendo, consequenzialmente, l'assegnazione agli uffici di livello dirigenziale della quota 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, nell'ambito dell'attuale dirigenza, di un management qualificato professionalmente (soprattutto sul piano tecnico), molto motivato e fortemente autonomo (con un ruolo da affermare e riscoprire rispetto sia all'autorità politica sia alle organizzazioni sindacali).

Deve comunque essere auspicato che l'art. 3 del d.lgs. n. 29 del 1993 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, spesso endogeni alla stessa amministrazione.

Il tema della dirigenza è, al momento, decisamente inciso dal d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150, con il quale è stato emanato il regolamento recante disciplina delle modalità di costituzione e tenuta del ruolo unico della dirigenza delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo⁸.

I tratti salienti di questo regolamento, in relazione al suo principale oggetto, sono i seguenti:

a) il ruolo unico dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, istituito dall'articolo 23, comma 1, del d. lgs. n. 29 del 1993, è tenuto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento della funzione pubblica;

b) nel ruolo unico sono inseriti tutti i dirigenti dello Stato, anche ad ordinamento autonomo (ad esclusione del personale dirigenziale di cui al secondo periodo del comma 1 dell'articolo 15 del d. lgs. n. 29 del 1993);

c) il ruolo unico è articolato in due fasce, nell'ambito delle quali sono individuate distinte sezioni per i dirigenti già appartenenti a ruoli professionali o reclutati in ragione delle loro specifiche professionalità tecniche.

Deve — poi — ricordarsi che in altra parte generale della presente relazione (vedasi cap. n. VII) profili ed aspetti interessanti il personale trovano ampia e specifica trattazione; in

⁸ Detto regolamento è stato oggetto di esame da parte della Sezione del controllo che con deliberazione n. 44/99 — assunta nell'adunanza del 13 maggio 1999 — non ha ammesso al visto tre disposizioni del regolamento stesso (sull'ufficio di livello dirigenziale generale istituito per la tenuta del ruolo unico, sull'inserimento nel ruolo del personale del Ministero della sanità e sui dirigenti inseriti in una distinta sezione corrispondente alla professionalità tecnica dei vigili del fuoco)

particolare nel ricordato 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, la nuova disciplina del procedimento di contrattazione collettiva per il personale pubblico (di cui al d. lgs. 4 novembre 1997, n. 396).

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

2.6 I profili istituzionali e le considerazioni generali sulla organizzazione amministrativa non possono tralasciare, da ultimo, i riferimenti ad una cospicua serie di decreti legislativi che hanno interessato numerosi enti ed organismi pubblici (provvedimenti emanati ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera b), della legge n. 59 del 1997).

2.6.1 Il d. lgs. 9 luglio 1998, n. 283 ha interessato l'Ente tabacchi italiani; il provvedimento riveste un suo interesse perché incide su una tradizionale amministrazione autonoma dello Stato. Detto d. lgs. dispone, appunto, che il nuovo ente svolga le attività produttive e commerciali già riservate – o comunque attribuite – all'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Anche l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private (ISVAP) è stato oggetto – con d. lgs. 13 ottobre 1998, n. 373 – di significative innovazioni.

Sono state – infatti – trasferite all'ISVAP le competenze attribuite al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato dalle leggi 7 febbraio 1979, n. 48, 28 novembre 1984, n. 792 e 17 febbraio 1992, n. 166; di rilievo sono le norme in materia di revoca e liquidazione coatta amministrativa attribuita all'ISVAP.

Il d. lgs. 25 febbraio 1999, n. 66, ha istituito l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo; anche questo provvedimento assume un suo rilievo, peculiare, nella rimodulazione degli organismi pubblici con funzioni di elevata complessità tecnica.

La materia degli enti e degli organismi pubblici registra ancora – con d. lgs. 21 aprile 1999, n. 116 – il riordino dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Il predetto Istituto – infatti – viene trasformato entro il 31 dicembre 2001 in società per azioni previa verifica dei necessari requisiti economici e patrimoniali e approvazione di un piano triennale d'impresa da parte del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, comprensivo del piano riguardante la gestione del patrimonio immobiliare. Le azioni della società derivante dalla trasformazione dell'Istituto saranno attribuite al Tesoro dello Stato⁹.

2.6.2 Con d. lgs. 9 gennaio 1999, n. 1, sono stati riordinati gli enti e le società di promozione ed è stata istituita la società "Sviluppo Italia".

La Società esercita – avvalendosi delle società operative – funzioni in materia di promozione di attività produttive e attrazione degli investimenti, di promozione di iniziative occupazionali e nuova imprenditorialità, di sviluppo della domanda di innovazione, di sviluppo dei sistemi locali d'impresa (anche nei settori agricolo, turistico e del commercio), di supporto alle amministrazioni pubbliche centrali e locali per la programmazione finanziaria, la progettualità dello sviluppo, la consulenza in materia di gestione degli incentivi nazionali e comunitari, con particolare riferimento per il Mezzogiorno e le altre aree depresse (come definite ai sensi della normativa comunitaria).

Dal punto di vista della organizzazione amministrativa assumono rilievo i rapporti tra le amministrazioni statali, regionali e locali interessate alla realizzazione di nuovi e specifici programmi (anche con l'apporto di propri fondi) e la società Sviluppo Italia che vengono

⁹ Sino alla trasformazione in società per azioni, l'Istituto conserva la personalità giuridica di ente pubblico economico ed è sottoposto alla vigilanza del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.