

disciplinati con apposite convenzioni; il contenuto minimo delle convenzioni è stabilito con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza unificata Stato-regioni-autonomie locali.

2.6.3 Il d. lgs. 30 gennaio 1999, n. 19, ha provveduto a riordinare il Consiglio Nazionale delle Ricerche (C.N.R.).

Il C.N.R. ha personalità giuridica di diritto pubblico, si dota di un ordinamento autonomo in conformità al già ricordato d. lgs. n. 19, alla legge 9 maggio 1989, n. 168 (e successive modificazioni ed integrazioni), al d. lgs. 5 giugno 1998, n. 204, nonché — per quanto non previsto — al codice civile.

Con d. lgs. 30 gennaio 1999, n. 27, è stato operato il riordino dell'Agenzia Spaziale Italiana (A.S.I.).

Detta Agenzia si riconnette all'assetto ordinamentale — sostanziale — del C.N.R. in quanto ha personalità giuridica di diritto pubblico e la sua attività è soggetta alle disposizioni, oltre che del provvedimento di riordino, della legge 9 maggio 1989, n. 168, del d. lgs. 5 giugno 1998, n. 204, e alle norme del diritto civile, ove applicabili.

Altro d. lgs., il n. 36, sempre recante la data del 30 gennaio 1999, ha provveduto a riordinare l'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (E.N.E.A.).

Anche l'E.N.E.A. è definito, normativamente, come un ente di diritto pubblico operante nei campi della ricerca e "della innovazione per lo sviluppo sostenibile", finalizzata a promuovere insieme gli obiettivi di sviluppo, competitività e occupazione e quello della salvaguardia ambientale; l'E.N.E.A. svolge, altresì, funzioni di agenzia per le pubbliche amministrazioni mediante la prestazione di servizi avanzati nei settori dell'energia, dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica.

2.6.4 Premesso tutto quanto precede sugli assetti ordinamentali di C.N.R., A.S.I. ed E.N.E.A. va segnalato, nella presente sede referente al Parlamento, che in tutti e tre i decreti legislativi — dianzi citati — sono incluse delle disposizioni sul controllo della Corte dei conti; ed infatti i decreti legislativi n. 19 e n. 27 contengono una disposizione di pressoché identico contenuto: il 3° comma dell'art. 9 del decreto n. 19 recita: "il C.N.R. è soggetto al controllo successivo della Corte dei conti, che si esercita unicamente sui conti consuntivi dell'ente, ai fini di riferire annualmente al Parlamento, con esclusione del controllo amministrativo di regolarità contabile e sui singoli atti di gestione", mentre il 5° comma dell'art. 19 del decreto n. 27 così dispone: "l'attività dell'A.S.I. è soggetta al controllo successivo della Corte dei conti, che è esercitato unicamente sui conti consuntivi ai soli fini della relazione al Parlamento, con esclusione del controllo amministrativo di regolarità contabile e sui singoli atti di gestione".

Anche il d. lgs. n. 36 contiene una disposizione riguardante il controllo della Corte dei conti: il 2° comma dell'art. 11 dispone infatti che "in deroga a quanto stabilito dalla legge 21 marzo 1958, n. 259, la Corte dei conti esercita esclusivamente il controllo sul bilancio consuntivo".

Stante quanto sopra, la Sezione del controllo sugli enti della Corte, con sua determinazione n. 13/99, assunta nell'adunanza del 5 marzo 1999, ha deliberato in via principale di proporre dinanzi alla Corte costituzionale conflitto di attribuzione nei confronti del Governo perché la Corte costituzionale dichiari la illegittimità, con conseguenti annullamenti, delle ricordate disposizioni dei tre decreti legislativi in questione, sollevando altresì, in via incidentale subordinata, la questione della legittimità costituzionale delle medesime disposizioni normative.

3. Nuovi assetti organizzativi.

3.1 Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Tra gli assetti organizzativi rinnovati una autonoma notazione va effettuata per il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. E' da dire, al riguardo, che il recente periodo ha registrato, con scansioni temporali serrate ed il ricorso ad una inusitata speditezza, l'approntamento di tutti i necessari strumenti normativi (menzionati nel paragrafo che precede); 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.

Può così dirsi raggiunto a livello di quadro complessivo, sotteso all'accorpamento dei due dicasteri in un'unica amministrazione, 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. Qualche perplessità desta, perciò, il porre nuovamente mano ad ulteriori — sostanziali — innovazioni con la proposta creazione di un unico ministero dell'economia e delle finanze (dianzi già ricordata).

Razionale appare la ripartizione delle quattro macrostrutture centrali a livello dipartimentale (Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, politiche di sviluppo e di coesione, amministrazione generale), rinviando peraltro alla sede propria della relazione sul ministero valutazioni specifiche.

Sempre in ordine ad una specifica articolazione della Ragioneria generale si appalesa persuasiva la soluzione adottata che conferma 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 accertamenti, in base a programmi selettivi, volti a prevenire e fronteggiare le disfunzioni e le patologie che possano manifestarsi nella esperienza gestionale.

Una specifica notazione va dedicata al Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione; esso — infatti — costituisce a livello organizzativo una innovazione di forte significato già verificabile nella operatività effettiva: ed invero le competenze 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, denotano i segni di un nuovo corso.

Pertanto l'istituto dipartimento può qualificarsi come "motore propulsivo" per l'attuazione delle politiche per il Mezzogiorno del Paese (in correlazione con il CIPE e la "cabina di regia nazionale", quest'ultima interessata — ora — dal d.P.R. 9 febbraio 1999, n. 61 quanto all'organizzazione e al funzionamento); per l'attività del CIPE in questo ambito rileva, altresì, l'art. 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144 che contempla il sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (M.I.P.).

L'analisi dei fattori organizzativi induce, perciò, la Corte — nei riguardi del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica — a constatare la costruzione di una amministrazione centrale "nuova", preposta al governo dell'economia e della finanza pubblica; soprattutto va qui rimarcato — con debita evidenza — che si è evitato di percorrere la strada di una mera giustapposizione di apparati burocratici; è stata — così — senz'altro superata l'esperienza, non ottimale, della fusione tra Ministero dei trasporti e Ministero della marina mercantile, attuata, direttamente, dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537.

3.2 Le autorità indipendenti.

3.2.1 Il tema delle autorità indipendenti continua a caratterizzare i discorsi sui nuovi assetti organizzativi.

Le autorità, innanzitutto, hanno registrato nell'ultimo quadriennio 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, con legge 31 luglio 1997, n. 249 di istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; è poi da porre in debito rilievo che la legge 18 novembre 1998, n. 415 (c.d. Merloni ter) ha introdotto alcune innovazioni alla disciplina dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, già istituita con legge 11 febbraio 1994, n. 109. Va ricordato, altresì, che questa Autorità è divenuta operativa con il provvedimento del 29 gennaio 1999 con il quale il Presidente del Senato della Repubblica ed il Presidente della Camera dei Deputati, d'intesa tra di loro, hanno nominato i componenti dell'Autorità stessa.

Per completezza di quadro è, poi, da menzionare la legge 13 maggio 1999, n. 133 (c.d. collegato fiscale), la quale ha disciplinato l'organismo di controllo degli enti non commerciali e delle ONLUS.

Su questo ultimo organismo non è ancora maturata una sufficiente riflessione in ordine alla sua natura (se cioè autorità in senso proprio). E' comunque da porre in luce che il nuovissimo organismo di controllo opera sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro delle finanze e garantisce, anche con emissione di pareri obbligatori e vincolanti, l'uniforme applicazione della normativa sui requisiti soggettivi e sull'ambito di operatività rilevante per gli enti. L'organismo di controllo è tenuto a presentare al Parlamento apposita relazione annuale; è investito dei più ampi poteri di indirizzo, promozione e ispezione per la corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare in materia di "terzo settore"; può inoltre formulare proposte di modifica della normativa vigente ed adottare provvedimenti sanzionatori.

3.2.2 Non può non rilevarsi che il campo delle autorità indipendenti è connotato, da un lato, da una qualche eccedenza di soggetti espressamente qualificati dalla legge come "autorità"; per altro verso, sussistono aspetti di incertezza ed ambiguità in ordine ai requisiti che connotano, in senso sostanziale, le autorità indipendenti.

La Corte continua per ora a constatare, in conformità a quanto osservato nella precedente relazione al Parlamento, che comunque l'esperienza in atto segna l'ordinamento e, soprattutto, il sistema dei pubblici poteri; è perciò indispensabile distinguere nettamente tra autorità con funzioni di "garanzia" della collettività, autorità con essenziale funzione di regolazione e "normazione tecnica" (spesso unita a funzioni paragiurisdizionali o — quanto meno — sanzionatorie) ed, ancora, organismi con funzioni prevalentemente amministrative, preposti a settori tecnici (talora anche con finalità di vigilanza, coordinamento ed indirizzo generale).

Sul tema delle autorità indipendenti in senso proprio è diffusa la convinzione che occorra rimeditarne compiti, poteri e responsabilità; è peraltro utile sancire con rigore la centralità delle funzioni di garanzia, di regolazione, di "normazione" e sanzionatoria, distinguendole dalle funzioni che possono, invece, essere restituite agli organi di gestione dei ministeri.

3.2.3 Sulle autorità indipendenti, ritiene la Corte di dover richiamare l'attenzione su quattro aspetti di fondo:

1) opportunità di evitare duplicazioni di competenze ministeriali, individuando atipie non necessarie per una incisiva riforma del sistema amministrativo;

2) necessità di adeguati approfondimenti sulla possibile 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);

3) necessità di adottare adeguate regole di confine tra le competenze delle diverse autorità;

4) segnalazione del rischio connesso al funzionamento delle autorità come possibili centri di accelerazione dei costi (personale, mezzi strumentali, oneri generali, etc.).

3.2.4 In termini generali è, ancora, da considerare che il decorso anno 1998 ha registrato fasi di approfondimento sia a livello di dibattito politico-istituzionale che di riflessione dottrinale.

Va qui ricordata l' "indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti", condotta dalla Commissione I (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interno) della Camera dei Deputati.

Di tale iniziativa è da affermare il rilievo istituzionale, riprendendo tre problematiche che emergono — chiaramente — dalla lettura degli atti parlamentari (resoconto della seduta del 24 marzo 1999) e che — ad avviso della Corte — sono meritevoli della massima attenzione:

- si pone, innanzitutto, il problema di stabilire in Costituzione alcuni principi e limiti, esistendo in materia un vuoto costituzionale. E' configurabile un aggancio nel principio di imparzialità dell'articolo 97 poiché in settori dell'amministrazione particolarmente delicati e conflittuali il ruolo pubblico è precipuamente di terzietà e di risoluzione dei conflitti (con connessa opportunità che vi sia un'amministrazione non dipendente dal Governo). Sussistono però difficoltà costituzionali in presenza di principi come quello dell'articolo 95: e si configura quindi il problema di sottrarre settori di amministrazione dalla dipendenza dell'esecutivo (sottrazione legittima soltanto entro certi limiti);

- si pone, altresì, un profilo di costituzionalità per quanto attiene all'attribuzione del potere normativo; al riguardo, nella riflessione effettuata nella seduta della competente commissione parlamentare della Camera dei Deputati, ci sono stati riferimenti alla necessità di porre precisi limiti all'esercizio del potere normativo delle autorità indipendenti;

- in ordine, infine, alla delicata questione delle nomine è stata ravvisata una consistente propensione in favore della unica, vera, garanzia data dalla nomina dei Presidenti delle Camere d'intesa tra loro (ritenuta punto di mediazione più alto e tutto sommato meno condizionato dalla normale vicenda politica).

Altri aspetti refluiscano dalla sede della ricerca e della elaborazione propositiva, dove è stata affermata l'esigenza di stabilire una disciplina legislativa di carattere generale sulle autorità indipendenti; e ciò pur non disponendo dell'ancoraggio che soltanto una apposita previsione costituzionale potrebbe apprestare ma almeno per radicare saldamente nell'ordinamento soggetti di recente, e recentissima, introduzione. E' stato individuato, inoltre, un obiettivo concreto per una legge generale in questa materia: quello di configurare un quadro minimo di regole comuni.

3.2.5 Una specifica notazione in tema di autorità indipendenti attiene all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, disciplinata dalle già ricordate leggi 11 febbraio 1994, n. 109 e 18 novembre 1998, n. 415.

Le attribuzioni di questa Autorità si collocano in posizione di contiguità con l'ambito generale dei controlli già saldamente configurati, nell'ordinamento, dalla legge n. 20/1994 per le attività di tutte le amministrazioni pubbliche e per la corretta gestione della finanza pubblica.

Si fa riferimento, in particolare, a talune attribuzioni della Autorità in questione che, senza dubbio, danno luogo a complesse correlazioni, dovendosi comunque presupporre alterità tra livelli — pur interagenti — di controlli istituzionalmente diversificati.

E così, oltre la vigilanza affinché sia assicurata l'economicità di esecuzione dei lavori, sono da valutare — in un'ottica comparativa — le seguenti attribuzioni:

- la vigilanza sull'osservanza della disciplina legislativa e regolamentare verificando — anche con indagini campionarie — la regolarità delle procedure di affidamento dei lavori pubblici;

- l'accertamento che dall'esecuzione dei lavori non sia derivato pregiudizio per il pubblico erario;

- la segnalazione al Governo e al Parlamento, con apposita comunicazione, di fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa sui lavori pubblici;

- la predisposizione e l'invio al Governo e al Parlamento di una relazione annuale nella quale si evidenziano disfunzioni riscontrate nel settore degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici.

4. Le prospettive ulteriori di riforma.

4.1 I nuovi assetti dei quali si è, d'altro canto, parlato richiamano il tema delle prospettive ulteriori di riordino dell'amministrazione; si pone quindi, con assoluta centralità, lo stato di attuazione in ordine al Capo I (decentramento) e al Capo II (organizzazione dello Stato) della legge 15 marzo 1997, n. 59, la quale pur essendo stata più volte menzionata nella presente relazione necessita, ancora, di altre notazioni in ordine al "futuro ravvicinato".

La sede parlamentare, per mezzo della relazione semestrale della competente Commissione bicamerale sullo stato delle riforme, ha illustrato al riguardo elementi positivi ed "elementi di qualche preoccupazione".

Le valutazioni della Commissione parlamentare trovano riscontro nell'osservatorio della Corte sul complesso delle attività delle pubbliche amministrazioni (in particolare con riguardo all'azione amministrativa e di spesa), osservatorio qualificato — quanto alla sua generale latitudine — dalla legge di riforma 14 gennaio 1994, n. 20.

Sul Capo I della legge n. 59 del 1997 va, perciò, confermato il profilo confortante dell'attuazione della riforma, da parte delle regioni, mediante l'adozione delle leggi di attribuzione di funzioni e compiti agli enti locali: quasi tutte le regioni — infatti — hanno provveduto operando in maniera tale da rispettare nella sostanza l'orientamento legislativo inteso a un effettivo decentramento di funzioni e compiti ai poteri locali, in conformità al principio di sussidiarietà.

Sono da sottolineare — poi — due significative specificazioni, emergenti dalla relazione della competente Commissione parlamentare:

- per il principio di sussidiarietà viene posto in luce un mutamento di tendenza rispetto all'orientamento precedentemente seguito dalla gran parte delle regioni, inteso piuttosto a rafforzare il governo regionale centrale, che a delegare parti significative dell'amministrazione a livello locale.

- la seconda specificazione afferisce al fatto che le leggi regionali individuano, in asse con le disposizioni legislative nazionali (articolo 3 della legge n. 59 del 1997, articolo 3 del d. lgs. n. 112 del 1998 e legge n. 142 del 1990), la dimensione ottimale del governo locale sotto il profilo territoriale e demografico, come quella nell'ambito della quale i comuni sono tenuti ad associarsi, al fine di esercitare funzioni e compiti nuovi che richiedano determinata capacità di governo.

4.2 Sempre in relazione all'attuazione del Capo I della legge n. 59 del 1997, ma sul versante dell'attività di governo, si percepisce — per contro — una situazione di stallo in ordine all'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, relativi al trasferimento delle risorse agli enti locali, strumento questo preliminare rispetto al trasferimento delle funzioni e dei compiti (articolo 7, comma 1, del d. lgs. n. 112 del 1998). La Commissione parlamentare ha messo anche in evidenza che in alcuni settori sono emerse difficoltà e resistenze di vario ordine e provenienza, che rendono difficile il raggiungimento del momento conclusivo.

La Commissione ha pertanto manifestato al Governo le sue preoccupazioni che sono — integralmente — condivise dalla Corte e ha chiesto allo stesso un più deciso impegno nel processo di definizione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, attraverso tempi e secondo modalità ragionevoli, accettate da tutte le parti coinvolte (ivi comprese le regioni).

La Corte in proposito ritiene comunque di poter effettuare una positiva valutazione della esigenza, già ravvisata dal Governo, di creare un gruppo di lavoro per il coordinamento dell'attività intesa a definire tempi e modalità del trasferimento delle risorse, così da affrontare in una sola sede, e con unitaria interlocuzione, tutte le questioni legate all'attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con — connessa — costituzione di una commissione tecnica formata da rappresentanti della Presidenza del Consiglio, del Ministero del tesoro, del Bilancio e della programmazione economica, delle regioni, province, comuni ed enti locali (attraverso tale commissione s'intenderebbe procedere ad una codeterminazione dei contenuti dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri)¹⁰.

5. Aspetti emergenti.

5.1 Le direttive generali dei ministri.

5.1.1 Un primo aspetto emergente dell'arco temporale 1998-1999 attiene alle direttive generali dei ministri di indirizzo politico-amministrativo. Il tema si intreccia con la elaborazione delle note preliminari allegate al disegno di legge di bilancio (costituendo le direttive e le "note" un "pacchetto unico" finalizzato ad una amministrazione razionalizzata e più funzionale alle esigenze della collettività).

Preliminarmente va posto in luce che il d. lgs. 31 marzo 1998, n. 80, che ha — tra l'altro — sostituito gli articoli 3 e 14 del d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, ha in primo luogo rafforzato il raccordo istituzionale tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e quelle propriamente gestionali, confermando che le direttive generali di indirizzo politico-amministrativo realizzano un momento fondamentale per il buon andamento dell'azione amministrativa.

5.1.2 Le Sezioni riunite della Corte (con deliberazione n. 22/99 assunta nella Camera di consiglio del 20 maggio 1999) hanno formulato "osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per la Funzione pubblica, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20" nella ricordata materia delle direttive generali.

E' stato posto in luce, in proposito, che la esperienza sin qui compiuta registra, nella maggior parte dei casi, una insufficiente qualità delle direttive stesse.

Il Presidente del Consiglio — con sua Nota del 18 giugno 1999 — ha fornito una circostanziata risposta, confermando la volontà del Governo di rafforzare il processo di attuazione della riforma amministrativa e del bilancio, anche attraverso nuovi strumenti tecnici di coordinamento affidati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In particolare il Presidente del Consiglio dei Ministri, nella risposta inviata — con grande tempestività — alla Corte, ha posto in luce due aspetti specifici:

- il primo attiene alla scelta già operata di inserire il tema delle direttive generali per l'azione amministrativa e delle azioni di coordinamento in materia esercitabili dal Presidente del Consiglio dei Ministri nello schema di decreto legislativo di riordino del sistema dei controlli interni, approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri e già al parere dell'apposita Commissione parlamentare;

- un secondo aspetto ha messo in evidenza la volontà della Presidenza del Consiglio — e del Governo nel suo complesso — verso un più penetrante ruolo di coordinamento da svolgere ad opera della Presidenza stessa, per assicurare l'effettività del processo di programmazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni, orientandola a risultati di efficienza e di efficacia.

5.1.3 Sempre in materia di direttive — e preso atto dei recentissimi orientamenti del Governo dianzi ravvisati — è da sottolineare che le direttive, come già accennato, si intrecciano con le

¹⁰Secondo quanto dichiarato dall'Amministrazione la commissione tecnica è da riconnettere ad una "scelta strategica" che pone la Presidenza del Consiglio e il Ministero del tesoro in una posizione centrale.

note preliminari. Ed infatti la minore analiticità del bilancio dello Stato, introdotta dalla legge n. 94 del 1997, trova adeguato contrappeso nella maggiore significatività delle note preliminari allegate al disegno di legge del bilancio che, secondo l'art. 2, comma 4-quater, della legge n. 468 del 1978, dovrebbero realizzare una sorta di commento ai dati contabili, illustrando — sul piano effettuale — il dimensionamento delle risorse finanziarie stanziare, la loro correlazione con obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare nell'esercizio nonché gli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati della gestione, tenuto conto del raffronto dei risultati conseguiti nell'esercizio precedente.

5.1.4 La Corte ritiene perciò utile ribadire che le note preliminari offrono al Parlamento l'indispensabile strumento per una lettura più consapevole e trasparente dei dati di bilancio, mentre le direttive generali di indirizzo politico — adottate dai Ministri — costituiscono la esplicitazione degli obiettivi dell'azione amministrativa (peraltro già contenuti nelle note preliminari) in chiave propriamente gestionale per essere destinate ai soggetti responsabili per il raggiungimento dei risultati attesi.

Non può sottacersi, inoltre, che una adeguata formulazione sia delle note preliminari allegate al disegno di legge di bilancio che delle direttive generali dei Ministri, anche con la indicazione di appositi indicatori di efficacia ed efficienza, costituisce un forte presupposto a garanzia di un'applicazione rigorosa della riforma che ha investito il rapporto di lavoro e in particolare le modalità di retribuzione accessoria dei dipendenti pubblici sempre più volta ad un recupero autentico di efficienza e produttività dell'azione amministrativa.

5.1.5 Venendo ora alla concreta disamina della situazione esistente, va detto che l'esame dei documenti di bilancio per il 1999 rivela che, su diciannove ministeri, tredici hanno provveduto ad elaborare la c.d. "nota politica" in ottemperanza alla disposizione contenuta nell'art. 2, comma 4-quater, della legge n. 468 del 1978 (tale dato costituisce perciò — quanto meno sotto l'aspetto quantitativo — un miglioramento rispetto all'analogo dato dell'anno precedente in cui avevano provveduto soltanto dieci amministrazioni).

La Corte deve comunque constatare, in termini generali e fatte salve rare eccezioni, la scarsa qualità delle note preliminari agli effetti di una reale significatività delle stesse nella logica della correlazione tra risorse finanziarie ed obiettivi della gestione, la quale è indice eloquente di difficoltà nella applicazione della riforma voluta dalla legge n. 94 del 1997. A ciò va aggiunto che non è dato riscontrare un raffronto critico tra le risultanze della gestione dell'anno precedente e l'impostazione dei nuovi documenti di bilancio e di programmazione dell'azione amministrativa. A tale situazione va correlata, con conseguenze negative, la mancanza di sincronia, da parte dei Ministri competenti, nell'emanazione delle direttive generali, in taluni casi perfezionate dopo il decorso di un consistente periodo di tempo dall'approvazione del bilancio e in altri — comunque in diminuzione — neppure emanate.

Quanto alle direttive generali è da dire che talune presentano più significativi elementi di novità rispetto a quelle presentate lo scorso anno, e concorrono — quindi — alla individuazione di metodologie e criteri da prospettare alle amministrazioni nella costruzione delle direttive medesime, anche attraverso la elaborazione di apposito "manuale".

5.1.6 In una disamina, che rimane peraltro meramente esemplificativa, va ricordato che la direttiva del Ministro per i beni e le attività culturali (datata 10 luglio 1998) sembra cogliere la dimensione circolare della programmazione della spesa che (proprio in base alla novella recata dalla legge n. 94 del 1997) deve coniugare gli obiettivi e le priorità della gestione con le disponibilità finanziarie di bilancio. Va, altresì, posto in luce che nella direttiva sono contenuti taluni indicatori di output o di risultato (es. in materia di operazioni di inventariazione o

catalogazione dei beni culturali ovvero di ampliamento dell'offerta dei servizi resi al pubblico, con particolare riferimento all'allungamento dell'orario di apertura dei musei).

E' peraltro da valutare negativamente il mancato aggiornamento della direttiva emanata nel giugno dello scorso esercizio finanziario e dunque senza tenere conto né degli esiti della gestione nel semestre successivo né dell'evoluzione della legge di bilancio.

5.1.7 Quanto alla direttiva del Ministro dei lavori pubblici, emanata in data 12 gennaio 1999, ne va rilevato il carattere unitario e l'impostazione omogenea per quanto riguarda gli indicatori finanziari da impiegare per misurare, anche in corso di gestione, il livello di raggiungimento dei risultati attesi; l'individuazione degli obiettivi e delle priorità è dimensionata — poi — in relazione ai procedimenti e alla natura delle spese sottese alle leggi sostanziali che costituiscono il presupposto normativo dei capitoli di bilancio.

Meritevole di menzione è — inoltre — l'impegno posto per individuare percorsi procedurali più efficienti e per evitare l'accumulo dei residui di stanziamento in corso d'anno¹¹.

5.1.8 La direttiva del 2 marzo 1999 del Ministro del commercio con l'estero indica gli obiettivi della gestione e ne descrive la correlazione rispetto alle risorse previste in termini di ore/uomo; tale indicazione che implica una serie di elaborate operazioni di censimento degli obiettivi da realizzare e la loro correlazione con le risorse umane a disposizione (peraltro non anche con le risorse materiali) prelude ad una successiva ulteriore fase, quella relativa all'impostazione del sistema della contabilità analitica (prevista dagli artt. 10 e seguenti del d.lgs. n. 279 del 1997).

5.1.9 Una notazione specifica va effettuata per la direttiva del 4 febbraio 1999 del Ministro dell'interno, che non possiede impostazione unitaria essendo elaborata in modo separato per ciascuno dei centri di responsabilità del Ministero: essa non ha quindi un sufficiente grado di omogeneità; ed invero la formulazione degli obiettivi risulta, in alcuni casi, eccessivamente didascalica e poco rappresentativa dei livelli di realizzazione degli obiettivi e delle proprietà della gestione.

Particolarmente significativa è invece la direttiva impartita al Dipartimento della pubblica sicurezza, che contiene un soddisfacente grado di dettaglio.

5.1.10 Da ultimo è da prendere in considerazione la direttiva del Ministro delle finanze, che reca la data del 20 gennaio 1999.

Questa direttiva risulta formulata con accuratezza per qualità dei dati, dettaglio degli obiettivi, significatività degli indicatori; essa è unitariamente impostata ed è informata a criteri omogenei per quanto riguarda la fissazione degli obiettivi, la misurazione degli stessi nonché la metodologia impiegata per la costruzione degli indicatori di efficienza e di efficacia¹².

5.1.11 Un ulteriore aspetto emergente del recente periodo si situa, coerentemente, nell'ambito del discorso — appena concluso — sulla centralità ed essenzialità delle direttive. L'aspetto attiene

¹¹ Tale impegno si è dispiegato — soprattutto — con riferimento alla gestione, da parte dei centri di responsabilità "Difesa del suolo" e "Edilizia statale", delle risorse finanziarie da assegnare agli organi decentrati del ministero, magistrati alle acque e per il Po e provvedimenti alle opere pubbliche.

¹² La direttiva delle Finanze si articola in due parti, quella che illustra i principali risultati attesi nel triennio 1999-2001 e quella che descrive i piani di pertinenza dei diversi centri di responsabilità. La pianificazione per i diversi centri di responsabilità individua: gli obiettivi strategici; le azioni e i progetti; le risorse assegnate; la griglia degli obiettivi assegnati; quest'ultimo documento, anche agli effetti del controllo di gestione, contiene le informazioni più significative: a seconda delle tipologie delle missioni costituzionali del Ministero sono indicati i "parametri di misura" e, in termini di output, i risultati attesi.

alla percepita esigenza di modificare l'attuale staff dei ministri, con profonda — conseguente — trasformazione delle attuali strutture di gabinetto; si rivela necessario intervenire, come già segnalato dalla Corte nella precedente relazione, sulla natura stessa degli uffici posti a disposizione dei ministri esaltando, nei modi più opportuni, il ruolo della rete degli uffici statistici (coordinati dal SISTAN) e la centralità dei responsabili per l'informatica. La distinzione fra "politica" e "gestione" si fonda infatti sul dato che i ministri assumano la capacità di compiere (sia nella fase di formazione del bilancio che nel momento di impostazione della gestione finanziaria e amministrativa) le indispensabili scelte programmatiche, che devono essere supportate da una autentica capacità di analisi delle politiche pubbliche e di definizione dei criteri guida alla gestione.

5.1.12 Al riguardo un principio direttivo della legge n. 59 del 1997 (art. 12, comma 1, lettera o) afferma la diversità delle funzioni di staff e di line; da ciò scaturisce la necessità 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. Emerge, ancora, la necessità di impedire, agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro, lo svolgimento di attività amministrative rientranti nelle competenze dei dirigenti ministeriali.

5.1.13 E' da ricordare, altresì, 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. In proposito viene 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'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400¹³.

5.2 La formazione del personale.

5.2.1 Un sicuro aspetto emergente, riscontrabile in tutto l'arco temporale 1998-1999, attiene alla formazione del personale.

Depone in tal senso lo svolgimento della Prima Conferenza Nazionale sulla Formazione nel settore pubblico (Roma, 25, 26 e 27 febbraio 1998), promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento della funzione pubblica.

Al di là delle eccessive tematiche poste a base dei lavori, la Corte sottolinea l'utilità della iniziativa, atteso che la formazione — per troppo tempo — era stata relegata nell'ambito dei temi "da risolvere".

Nella conferenza nazionale è invece emerso — quanto meno — un forte interesse politico per la formazione dei pubblici dipendenti.

5.2.2 Nella presente sede due aspetti, desumibili dai lavori della Conferenza, sono da porre in debito risalto:

- innanzitutto la cura della professionalità e della motivazione al lavoro del personale assunta come cardine della riforma amministrativa e strumento imprescindibile di sostegno e di velocizzazione dei processi di decentramento, di mobilità, di allineamento degli standard qualitativi a quelli del resto d'Europa;

¹³ E' da precisare, al riguardo, che 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.

- un secondo aspetto attiene alla individuazione di un ruolo proprio, e non generico, per il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio, come soggetto istituzionale di promozione, impulso e coordinamento, teso a facilitare e sviluppare l'interazione tra le diverse amministrazioni del settore pubblico e tra queste ed il settore privato (anche promuovendo iniziative formative pilota a carattere innovativo e sperimentale).

5.2.3 L'emersione forte dell'impegno per la formazione trova, comunque, il suo punto di maggior vigore nel "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione", il cui allegato 4 dedica spazio inusitato, e per questo ancor più apprezzabile, appunto alla formazione, allo sviluppo sociale e alla pubblica amministrazione.

Nel documento è incisivamente affermato quanto segue:

a) la politica delle risorse umane è un elemento centrale della strategia di sviluppo del Mezzogiorno;

b) per costruir un intervento "ordinario", che crei sviluppo, occorre un salto di qualità nella politica delle risorse umane delle pubbliche amministrazioni;

c) formazione, aumento di competenze, riorganizzazione degli uffici e delle strutture devono essere al centro delle politiche nazionali e locali come strumenti attuativi della riforma amministrativa e del decentramento.

5.2.4 Il documento del Patto sociale specifica, poi, che gli obiettivi verso cui far convergere le risorse, tra l'altro, devono riguardare:

- la formazione e l'assistenza alle amministrazioni per rafforzare la loro efficienza ed efficacia, ai fini della promozione e dello sviluppo socioeconomico;

- la riqualificazione e l'aggiornamento professionale delle risorse esistenti e l'acquisizione, da parte delle pubbliche amministrazioni, di nuove professionalità capaci di gestire le diverse fasi del cambiamento;

- l'innovazione amministrativa, mediante un laboratorio sperimentale finalizzato a individuare le iniziative di eccellenza, da trasferire previa la loro ingegnerizzazione.

5.2.5 E' stato poi previsto un piano straordinario sulla formazione del settore pubblico che raccolga le varie proposte e linee programmatiche per procedere al riordino del settore anche con l'attuazione della delega relativa e con la riorganizzazione della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, piano che è stato già predisposto dal competente Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

5.2.6 Da ultimo la Corte ritiene di poter esprimere una valutazione favorevole sul "proseguo operativo" delle iniziative per la formazione e l'innovazione.

Al riguardo il documento del Patto sociale specifica che "lo strumento dell'accordo di programma ai diversi livelli e il coinvolgimento della Conferenza unificata Stato-regioni-autonomie locali dovranno assicurare le necessarie sinergie e forme di collaborazione tra i vari soggetti istituzionali, nel rispetto dei reciproci ruoli". Con gli stessi strumenti di concertazione va promosso — altresì — il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e l'interscambio di esperienze con il mondo delle imprese.

6. Innovazione nelle amministrazioni: rassegna di esperienze e contributi (ISTAT, AIPA e CNEL).

6.1 Gli apporti dell'ISTAT.

Annualmente la Corte si sofferma sui contributi per l'innovazione approntati dall'ISTAT, che si rivelano, con il trascorrere degli anni (e segnatamente dal 1995) sempre più ragguardevoli

per una riforma amministrativa pragmatica ed un riassetto di uffici ed apparati, chiamati a porsi a confronto non più con opinioni ma con numeri, dati, risultati fisici da quantificare.

In special modo il tema delle valutazioni delle attività si è mostrato, proprio nel 1998 e nei primi mesi del 1999, cruciale: il passaggio, stentato ma obbligato, da un sistema burocratico di amministrazione ad uno manageriale (delineato dal d. lgs. n. 29 del 1993 e successive modifiche) postula — in sede ISTAT — un qualificato impegno che la Corte — peraltro — ha da tempo ravvisato ed apprezzato.

Fin dall'inizio del 1998 è stato posto in evidenza un obiettivo privilegiato: quello di predisporre un quadro informativo statistico sull'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni appartenenti al settore della pubblica amministrazione (assumendo le linee generali suggerite dalla commissione di studio per l'annuario di statistiche sulle amministrazioni pubbliche, istituita dall'Istat nel 1997). La costruzione del quadro veniva incentrata sulla realizzazione di un archivio statistico delle istituzioni pubbliche (ASIP), con caratteristiche omogenee a quelle dell'archivio statistico delle imprese attive, sulla progettazione operativa e conseguente pubblicazione dell'annuario di statistiche sulle amministrazioni pubbliche e sulla valorizzazione delle indagini curate dalla Ragioneria generale dello Stato in materia di personale ed unità organizzative interne delle amministrazioni statali.

In una valutazione a consuntivo possono, ora, porsi in luce taluni esiti tangibili: l'Istat ha predisposto lo schema generale per la costruzione dell'archivio statistico delle amministrazioni pubbliche (ASIP), provvedendo a realizzare un primo impianto sperimentale: in ASIP sono comprese adesso le istituzioni pubbliche definite secondo i criteri del SEC 95 (suddivise per sottosettori). Oltre alle istituzioni pubbliche, altre unità statistiche osservate in ASIP sono le unità organizzative e le unità locali di ciascuna istituzione; sullo stesso tema il Dipartimento della funzione pubblica, con la collaborazione dell'Istat e dell'AIPA, ha realizzato l'anagrafe delle amministrazioni pubbliche che contiene dati anagrafici delle amministrazioni soggette al d.lgs. n. 29 del 1993.

Con debito rilievo, anche per le specifiche attribuzioni della Corte, deve essere poi segnalata l'iniziativa di un gruppo di lavoro (formato da ricercatori dell'Istat e da funzionari della RGS) che ha predisposto una classificazione delle attività pubbliche per funzioni organizzativo-gestionali, partendo dalla classificazione per macro-attività utilizzata dalla RGS per la relazione al conto annuale del personale.

In ordine alle rilevazioni dirette a misurare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, lo stesso Istat ha previsto — in sede di programma statistico nazionale 1999-2001 — il completamento della indagine sui costi e i rendimenti su alcune tipologie di unità periferiche dell'amministrazione statale. L'Istat ha peraltro — in proposito — rilevato: "il progetto ha dimostrato le difficoltà che ancora incontrano le amministrazioni nella rilevazione coordinata di dati relativi ad attività, prodotti, risorse umane e strumentali. Esso ha, inoltre, confermato la necessità di una più sistematica interazione operativa tra uffici di statistica e servizi di controllo interno".

6.2 Contributi per l'innovazione dell'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA).

La Corte ritiene di poter segnalare al Parlamento che l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA) sta costantemente verificando, in una logica di attuazione concreta, il suo ruolo nel quadro del complesso disegno del d. lgs. n. 39 del 1993. L'intero anno 1998 — e questi mesi del 1999 — offrono taluni elementi in proposito. E' comunque da reiterare una consolidata osservazione: tra i compiti affidati all'AIPA alcuni sono riconducibili ai tratti tipici delle autorità garanti, quali le attività di regolazione e di controllo; altri invece (come parti di quelli attinenti alla programmazione, alla promozione, alla consulenza ed alla assistenza tecnica, nonché ad attività residuali) sottolineano la peculiarità di questo soggetto istituzionale,

inserendosi in un ambito di rapporti — intercorrenti con le singole amministrazioni ed altri soggetti istituzionali, quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato — che depongono in favore di una significativa, anche se non agevole, rimodulazione normativa.

Rilevante appare — in un capitolo dedicato alla organizzazione amministrativa — l'attività di monitoraggio e di verifica promossa dall'AIPA.

Tre linee di indirizzo hanno caratterizzato le attività dell'AIPA nel 1998. Esse hanno mirato a:

- diffondere nelle pubbliche amministrazioni la cultura della misurazione, per rappresentare e conoscere lo stato del sistema su cui si interviene allo scopo di governarlo, innovarlo, trasformarlo;

- correlare le risorse ed i tempi con i risultati degli interventi di informatizzazione attuati, costruire indicatori di efficienza, efficacia e qualità, per supportare adeguatamente il sistema di pianificazione e controllo di gestione e quello di governo;

- garantire trasparenza e qualità dei processi amministrativi di pianificazione e di governo degli interventi attraverso una riduzione delle situazioni discrezionali ed un maggiore accesso al flusso dei documenti, al suo iter ed alla sua tempistica.

Segnalazione specifica è, poi, da effettuare per l'attività di monitoraggio condotta sui contratti; e qui i dati AIPA sono di qualche rilievo: dal 1996 sono stati complessivamente 42 i monitoraggi avviati: di questi 12 sono stati affidati — da 7 diverse amministrazioni — a 5 società specializzate (inserite nell'elenco di cui al d.lgs. n. 39 del 1993); a fine 1998 si registra una spesa complessiva di circa 14,5 miliardi.

Nel 1998, in particolare, sono stati avviati 15 monitoraggi da parte di 7 diverse amministrazioni, mentre quelli in corso d'anno sono stati complessivamente 34, relativi a 13 amministrazioni, con un aumento del 37% rispetto all'anno precedente. Il numero delle amministrazioni che propendono per lo strumento del monitoraggio è in lieve aumento: nel 1999 dovrebbero essere attive in questo senso 15-16 amministrazioni contro le attuali 13. Dei 34 monitoraggi, in corso nel 1998, 6 sono stati affidati a società esterne, 28 a gruppi di monitoraggio interni alle amministrazioni.

I gruppi di monitoraggio interni alle amministrazioni sono stati sei (Ministero delle finanze, Corte dei conti, Consip, INAIL, INPS, Coni) ed hanno monitorato — dal 1996 al 1998 — 29 diversi contratti. L'attività di questi gruppi interni di monitoraggio appare in crescita: 11 contratti in corso di monitoraggio nel 1996, 19 nel 1997, 28 nel 1998, con un incremento del 41% nel biennio 1997-98. L'andamento evidenzia l'impegno delle amministrazioni di riappropriarsi della capacità di governo dei contratti: al riguardo va rilevato come gli ultimi monitoraggi affidati all'esterno prevedono la formazione di personale dell'amministrazione committente sulle tematiche del monitoraggio (al fine di rendere possibile un subentro in futuro).

Quanto alla componente dell'attività formativa, l'AIPA si è orientata concretamente — nel corso dell'intero anno 1998 — verso tre attività, tutte connotate da peculiari profili di interesse ai fini della organizzazione amministrativa. Le attività hanno riguardato: a) il progetto di formazione rete unitaria; b) la valorizzazione dei corsi di studio e la "learning community" nell'ambito del corso sulla reingegnerizzazione dei processi; c) la ridefinizione dei profili informatici e dei relativi percorsi formativi per i pubblici dipendenti.

Per quanto attiene alla rete è da ricordare, in questa sede di attività referente al Parlamento, che l'AIPA ha inserito il progetto di formazione nel primo piano triennale, attribuendo rilievo proprio alla formazione del personale che sarà chiamato ad operare per la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA): tale progetto prevede il coinvolgimento di tutte le amministrazioni destinatarie del d. lgs. n. 39 del 1993, ed è rivolto al personale degli enti pubblici non economici e dei ministeri.

In tale ambito l'effettuazione dei corsi ha rappresentato l'occasione per diffondere temi inerenti alla realizzazione della RUPA e del processo di informatizzazione della pubblica amministrazione. I temi trattati nei corsi di formazione organizzati dall'AIPA, infatti, hanno evidenziato come le problematiche legate al cambiamento organizzativo, alla reingegnerizzazione dei processi, all'utilizzazione dell'interoperabilità ed al funzionamento della Rete Unitaria sono un fattore essenziale di cambiamento.

Ultima notazione sull'AIPA attiene all'avvenuta approvazione del Codice di comportamento dell'Autorità (deliberazione 18 febbraio 1999 in G.U. n. 60 del 13 marzo 1999).

I principi del Codice possono — così — essere evidenziati:

- i componenti ed i dipendenti dell'Autorità si impegnano a non intraprendere attività economiche o finanziarie che possano comunque confliggere oggettivamente con il corretto esercizio delle loro funzioni istituzionali;

- i componenti ed i dipendenti dell'Autorità non possono fornire consulenze, studi, collaborazioni ad operatori del settore informatico, neanche a titolo gratuito, se non autorizzati dall'Autorità;

- i componenti ed i dipendenti sono tenuti a comunicare all'Autorità le attività, rientranti nelle previsioni precedenti, che i componenti delle loro famiglie anagrafiche svolgono o intendono intraprendere;

- i componenti e i dipendenti dell'Autorità si impegnano a non utilizzare, per interessi o fini privati, le attrezzature e le informazioni di cui dispongono per ragioni di ufficio.

6.3 *Le esperienze condotte in sede di Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).*

Il CNEL, fin dall'anno 1994, ha avviato l'attività di un gruppo di lavoro inter-istituzionale sui problemi della misurazione e valutazione dell'azione amministrativa che ha proseguito, fino ad oggi, la sua attività conseguendo cospicui risultati.

La misurazione, per essere effettiva, presuppone peraltro informazioni reali sull'attività amministrativa che si attegga in risposta alle necessità formulate da chi interviene nei processi decisionali; le informazioni, quindi, si intrecciano con una misurazione che deve riguardare sia l'efficienza e l'efficacia delle scelte compiute sia la trasparenza acquisita per il consenso dei soggetti esterni; anche in questo ambito il CNEL ha svolto un significativo ruolo di impulso e di indirizzo.

Il tema della misurazione e quello connesso alla sistematica acquisizione delle informazioni — 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 — in questa sede — una argomentazione di fondo, sviluppata in sede CNEL in occasione della quarta conferenza nazionale sulla misurazione (Roma, 11 giugno 1998).

E' stato sottolineato, in quella sede, che non occorre soltanto definire od introdurre indicatori o parametri di riferimento adatti a rappresentare in modo efficace la complessa figura dell'azione amministrativa, ma piuttosto sviluppare sistemi di controllo direzionali capaci di monitorare il cambiamento delle logiche, delle procedure, dei tempi e delle qualità di funzionamento della pubblica amministrazione e di garantire così il miglioramento continuo della gestione pubblica.

Nel corso del 1998 è maturato un ulteriore apporto del CNEL nell'ambito della "Consulta del Management", che ha preso in seria considerazione i processi in atto nella pubblica amministrazione.

Il rapporto sul ruolo del management nella economia e nella società (presentato in sede CNEL il 25 novembre 1998) ha posto in luce due profili, scaturenti da un contesto di trasformazione ed innovazione in continuo sviluppo:

- il primo afferma che il "nuovo centro" dello Stato amministrativo (edificabile, in maniera congruente, soltanto alla luce dell'attribuzione di decisive autonomie a regioni ed enti

locali) deve ricevere, insieme alla riduzione delle funzioni, un consistente ridimensionamento quantitativo (elevando, caso mai, la funzionalità e il rendimento delle strutture che saranno conservate);

- un secondo aspetto attiene al coinvolgimento dei managers pubblici nei più ampi processi culturali, decisionali, tecnologici, di apprendimento; al riguardo è stato ricordato che se in passato era possibile individuare profonde differenze tra managers privati e dirigenti pubblici (nel senso che i primi ricevevano ampi stimoli dall'ambito competitivo nel quale operavano, mentre il management pubblico sembrava - per lo meno in gran parte - assestato su concezioni burocratiche) ora l'assetto dei servizi pubblici in senso lato tende sempre più a configurarsi su base concorrenziale, quanto meno a livello comunitario.

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

La parte che precede, sull'attività dell'AIPA, non ha esaurito - per il suo carattere essenzialmente notiziale - il tema della informatica nella pubblica amministrazione, per cui sembrano necessarie ulteriori, sintetiche, notazioni.

Va comunque precisato che, qui di seguito, si effettuano soltanto talune considerazioni generali: i contratti e le spese per l'informatica nella pubblica amministrazione costituiscono, infatti, il tema di una specifica indagine intersettoriale deliberata dalla Sezione del controllo (deliberazione n. 11 assunta dall'adunanza plenaria il 26 febbraio 1999)¹⁴ in relazione a quanto prescritto nell'art. 14, quarto comma, del d. lgs. 12 febbraio 1993, n. 39.

Preliminarmente è da sottolineare, in questa occasione di referto, il superamento di un concetto di informatica da considerare come materia a sé stante, meritevole della massima attenzione, ma sganciata sostanzialmente dai due nodi nevralgici - entrambi da considerare ed attuare in un contesto inscindibile e nell'ambito di una comune logica riformatrice - che caratterizzano, oggi, la pubblica amministrazione: la razionalizzazione organizzativa e la nuova struttura del bilancio.

L'informatica invece deve situarsi in un'ottica di riforma di dimensioni amplissime che esige un impegno, non ulteriormente procrastinabile, in termini di maturazione della dirigenza amministrativa, di ampliamento ed innovazione degli stessi sistemi informativi già esistenti - pur se desueti - di circolazione delle tecnologie e tecniche di amministrazione.

Vanno però adottati piani - anche di formazione del personale ai diversi livelli - per superare gli ostacoli finora posti da una costruzione piramidale dei sistemi informativi e per esaltare e valorizzare gli orientamenti partecipativi.

7.2 E' comunque possibile individuare, in atto, un quadro in evoluzione, che percorre - e ad un tempo qualifica - l'intero discorso sulla informatica pubblica. In tale senso appare indispensabile fare riferimento testuale a cinque punti salienti del piano triennale per l'informatica della P.A. 1998-2000, che richiamano:

- l'attuazione della legge n. 59 del 1997 che traccia un percorso in cui la reingegnerizzazione e il potenziamento tecnologico e applicativo del sistema informatico devono fare da traino e non da vincolo (garantendo contestualmente la gestione dei flussi informativi in grado di consentire il raccordo tra funzioni accentrate e decentrate);

- l'attuazione della legge n. 127 del 1997, in cui per la prima volta in maniera organica si traccia un insieme di azioni volte alla riorganizzazione e semplificazione amministrativa ed al potenziamento dei procedimenti di decisione e di valutazione dei risultati dell'attività amministrativa;

¹⁴ Tale indagine è inserita nella tematica delle risorse strumentali ed è così, testualmente, denominata: "Contratti e spese per informatica nella P.A. - Art. 14, d. lgs. n. 39/1993 - Anni 1998-1999".

- la definizione di una politica di governo sullo stato sociale, che richiede la realizzazione di un sistema di supporto decisionale (quale strumento di verifica e controllo degli obblighi fiscali e del diritto a percepire le agevolazioni e i servizi di assistenza previsti per le diverse fasce sociali);

- l'introduzione dell'euro, che richiede i necessari aggiustamenti sia nella gestione della contabilità pubblica, sia, per ulteriore effetto dell'integrazione delle economie, nel sistema dei pagamenti infracomunitari;

- l'armonizzazione delle politiche tributarie tra i vari Stati membri che comporterà non solo modifiche sui criteri di imposizione, ma anche sull'"interscambio di informazioni" tra i diversi Stati membri e sulle modalità e localizzazione degli incassi.

Altro punto fermo del Piano triennale, dianzi citato, va posto in luce: riguarda l'abbandono di una concezione dei sistemi informativi delle amministrazioni dello Stato che sono stati fino ad ora sviluppati secondo un'architettura gerarchica, con tecnologie proprietarie e logiche amministrative eterogenee.

Per evolvere, in positivo, tale incongruente situazione il Piano triennale 1998-2000 (che si affida per il livello operativo alle iniziative dell'AIPA) privilegia linee strategiche e di progetti intersettoriali tesi a promuovere la costituzione di un sistema informativo unitario, ottimizzando la RUPA.

In conformità agli assunti del Piano triennale il sistema informativo unitario vuole, in sintesi, conseguire l'obiettivo dell'integrazione e della condivisione delle informazioni con modalità innovative, rispettose dell'autonomia di ogni amministrazione e capaci di garantire la flessibilità nel processo di condivisione: tramite la Rete sarà - così - possibile reperire l'informazione dove viene generata e gestita e incentivare la disponibilità alla condivisione alle amministrazioni più innovative.

7.3 Il tema della informatica pubblica è caratterizzato, poi, dalla emanazione di due provvedimenti di notevole importanza.

7.3.1 Con il d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 428, è stato emanato il regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche.

Il nucleo essenziale del regolamento è costituito da talune disposizioni, le quali prevedono che:

- a) la gestione dei documenti sia effettuata mediante sistemi informativi automatizzati;
- b) ciascuna amministrazione individui, nell'ambito del proprio ordinamento, gli uffici da considerare ai fini della gestione unica o coordinata dei documenti per grandi aree organizzative omogenee (assicurando criteri uniformi di classificazione e archiviazione, nonché di comunicazione interna tra le aree stesse);
- c) in sede di prima applicazione le amministrazioni centrali dello Stato provvedano alla gestione informatica dei documenti presso gli uffici di registrazione di protocollo già esistenti (presso le direzioni generali e le grandi ripartizioni che a queste corrispondono, i dipartimenti, gli uffici centrali di bilancio, le segreterie di gabinetto).

7.3.2 Un secondo provvedimento di rilievo è da individuare nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 febbraio 1999 che ha dettato regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513.

Le predette "regole" sono riportate in un allegato tecnico, suddivise in cinque titoli recanti: regole tecniche di base, regole tecniche per la certificazione delle chiavi, regole tecniche

sulla validazione temporale e per la protezione dei documenti informatici, regole tecniche per le pubbliche amministrazioni e disposizioni finali.

7.4 A conclusione delle notazioni sulla informatica pubblica va richiamato, infine, il decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 70, con il quale è stato emanato il regolamento recante disciplina del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, a norma dell'articolo 4, comma 3, della legge 16 giugno 1998, n. 191.

Il regolamento definisce, innanzitutto, la nozione di telelavoro, che assume rilievo in questa sede di tematiche sulla organizzazione amministrativa.

Si intende, appunto, per telelavoro la prestazione di lavoro eseguita dal dipendente di una delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, in qualsiasi luogo ritenuto idoneo, collocato al di fuori della sede di lavoro, dove la prestazione sia tecnicamente possibile, con il prevalente supporto di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (che consentano il collegamento con l'amministrazione cui la prestazione stessa inerisce).

Queste prestazioni nuove devono essere inserite in progetti; e pertanto - nell'ambito di obiettivi fissati annualmente - l'organo di governo di ciascuna amministrazione, sulla base delle proposte dei responsabili degli uffici dirigenziali generali o equiparati, individua gli obiettivi raggiungibili mediante il ricorso a forme di telelavoro, destinando apposite risorse per il suo svolgimento.

Va altresì tenuto presente che il ricorso a forme di telelavoro deve avvenire sulla base di un progetto generale in cui sono indicati: gli obiettivi, le attività interessate, le tecnologie utilizzate ed i sistemi di supporto, le modalità di effettuazione secondo principi di ergonomia cognitiva, le tipologie professionali ed il numero dei dipendenti di cui si prevede il coinvolgimento, i tempi e le modalità di realizzazione, i criteri di verifica e di aggiornamento, le modificazioni organizzative, nonché i costi e i benefici (diretti e indiretti).