

Comitato per la legislazione, istituito presso la Camera dei deputati, sui progetti di legge recanti norme di delega o di delegificazione, nonché su tutti i progetti che prevedono il conferimento di poteri normativi a soggetti diversi dal Governo), sia dal Governo (che si è munito di apposito “nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure”, con compiti di supporto agli uffici legislativi della Presidenza del consiglio dei ministri e dei ministeri in ordine ai processi di delegificazione, semplificazione e riordino¹¹). Il Governo ha anche predisposto un “programma di riordino delle norme legislative e regolamentari”¹², sul quale si è espresso il Parlamento con un apposito atto di indirizzo¹³.

Inoltre, la legge n. 50/1999 ha previsto: una procedura governativa per l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese; la possibilità per il Parlamento di richiedere al Presidente del Consiglio l'elaborazione di studi e indagini sullo stato della legislazione, sugli strumenti di cognizione e sul coordinamento delle fonti normative, sulle tecniche di valutazione degli effetti delle politiche legislative e sull'eventuale seguito legislativo delle sentenze della Corte costituzionale; l'elaborazione, entro il 31 dicembre 2001, di testi unici in numerose materie e di uno specifico testo unico in materia di pubblico impiego¹⁴.

Il secondo fattore cui si accennava è dato dalla moltiplicazione delle autorità amministrative indipendenti, di cui un'indagine parlamentare ha esaminato i numerosi profili problematici e prospettato interventi normativi volti a ridurre la loro disomogeneità e per evitare che “da un lato, l'indipendenza delle autorità non si traduca in autoreferenzialità e separatezza; dall'altro, che il Parlamento stesso

¹¹ V. ampiamente, in questa relazione, il capitolo dedicato alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Da ultimo, v. la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000 (G.U., serie gen., n. 118 del 23 maggio 2000), recante “Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolazione”.

¹² Camera dei deputati, Relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari (6 luglio 1999), in Atti parlamentari, XIII legislatura, doc. XXVII, n. 5.

¹³ Camera dei deputati. Commissione speciale per l'esame della relazione del Governo per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, Relazione all'Assemblea (13 ottobre 1999), in Atti parlamentari, XIII legislatura, doc. XXVII, n. 5/A.

¹⁴ V. pure il capitolo di questa relazione dedicato al personale.

perda di vista i processi decisionali di settore”¹⁵. Nella stessa occasione, è stato osservato come una complessiva riflessione sui compiti delle diverse autorità sia, oggi, tanto più necessaria, in quanto il d.lgs. n. 300/1999 e il d.lgs. n. 303/1999 hanno interamente riordinato l'amministrazione dello Stato, rispetto alle cui funzioni andrebbe, perciò, verificata l'esistenza, in capo alle autorità indipendenti, di funzioni che duplicano quelle statali o con esse interferiscono.

3.6 Il d.lgs. n. 300/1999 non esaurisce la serie delle disposizioni sulla riforma dei ministeri, alcuni di questi essendo stati interessati da provvedimenti, antecedenti al d.lgs. n. 300, ad essi specificamente dedicati (anche se, poi, il d.lgs. n. 300 ha fatto propri gli esiti dei riordini così realizzati).

Ci si riferisce, in particolare, al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, al Ministero della difesa, al Ministero per i beni e le attività culturali. Nel rinviare, per i dettagli, alle relazioni degli scorsi anni ed ai capitoli della presente relazione dedicati ai menzionati ministeri, si deve segnalare che soltanto il Ministero della difesa ha sensibilmente ridotto il suo apparato amministrativo, con (progressiva) riduzione del personale e programmati risparmi di spesa.

Il Ministero per i beni e le attività culturali attende di essere riordinato con atti regolamentari, ma anch'esso – come detto più sopra – con un consistente rafforzamento del suo apparato.

Vi sono, infine, le norme del d.lgs. n. 303/1999 che prevedono il trasferimento ad altri ministeri dei dipartimenti “operativi” o gestionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, onde con queste norme debbono essere integrate le disposizioni del d.lgs. n. 300 sui singoli ministeri.

L'estrema articolazione di questo panorama conferma la Corte nell'avviso che l'attuazione del disegno di riforma debba essere opportunamente coordinato

¹⁵ Camera dei deputati, Commissione I (affari costituzionali, della Presidenza del consiglio e interni), Indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti. Documento conclusivo approvato dalla Commissione, in Camera dei deputati. Commissione I, seduta del 4 aprile 2000, Allegato, p. 18.

(in sede di Presidenza del Consiglio dei ministri e di Conferenza unificata Stato-regioni e autonomie locali), ad evitare che parti più o meno rilevanti del complessivo disegno di riforma vengano fatte rispondere a logiche – come quelle che rischiano di risolversi nella abnorme moltiplicazione dei posti dirigenziali – non congruenti o addirittura estranee agli obiettivi fondamentali che ispirano, nella legge n. 59/1997, il riordinamento dell'amministrazione statale: la razionalità, l'organicità, l'efficienza, l'economicità degli apparati organizzativi.

3.7 Resta da riferire che, in sede di controllo del regolamento di organizzazione del Ministero delle politiche agricole, istituito dal d.lgs. n. 143/1997, la Corte ha sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune norme dello stesso d.lgs. n. 143, avendo ritenuto che tale decreto attribuisce al Ministero una serie di competenze che risultano, invece, interamente devolute alle regioni, in attuazione dell'art. 117 Cost.¹⁶.

4. Le agenzie.

4.1 Le agenzie sono tredici¹⁷ e sono concepite come strutture tecnico-operative, deputate allo svolgimento di attività specialistiche. Alcune hanno personalità giuridica e struttura assimilabile a quella degli enti pubblici.

Pur nella diversità dei compiti e della struttura, le agenzie presentano alcune caratteristiche comuni, fra le quali mette conto rilevare: lo svolgimento della loro attività sulla base di un'apposita "convenzione" fra il ministro competente e il direttore generale dell'agenzia (la convenzione fissa – in particolare – gli obiettivi da perseguire e i risultati attesi in un arco di tempo determinato; l'entità e le modalità di erogazione dei finanziamenti da accordare all'agenzia; le modalità di

¹⁶ Sez. contr. Stato, ord. n. 2/1999, cit.

¹⁷ Sono: l'Agenzia industrie difesa; l'Agenzia per le normative e i controlli tecnici; l'Agenzia per la proprietà industriale; l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici; l'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture; le agenzie fiscali (Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane, Agenzia del territorio, Agenzia del demanio), l'Agenzia di protezione civile, l'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale, l'Agenzia dei servizi sanitari, l'Agenzia per il servizio civile (le ultime due non sono, peraltro, disciplinate dal d.lgs. n. 300/1999, bensì, rispettivamente, dal d.lgs. n. 115/1998 e dal d.lgs. n. 303/1999).

verifica dei risultati di gestione; la possibilità di svolgere prestazioni a favore di altre amministrazioni, sulla base di “contratti” di consulenza, assistenza, collaborazione, ecc.); la sottoposizione ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un ministro, talché lo statuto di ciascuna agenzia (da approvarsi con regolamento governativo “delegificante”) deve prevedere – fra l’altro – l’approvazione, da parte del ministro vigilante, dei programmi di attività, dell’organizzazione interna, dei bilanci e dei rendiconti dell’agenzia; la “piena autonomia”, entro i limiti della convenzione con il ministro e dei suoi indirizzi, nell’organizzare la propria attività e nella gestione delle risorse a ciascuna attribuite (proprio bilancio; proprio regolamento di contabilità, ispirato a principi civilistici; proprio personale, regolato da contratti collettivi integrativi rispetto a quello dei ministeri; capacità di autorganizzazione); l’intestazione al direttore dell’agenzia (equiparato al capo di un dipartimento) dei poteri e delle responsabilità di gestione, in attuazione degli indirizzi impartiti dal ministro; i controlli interni ad opera di revisori dei conti ed il controllo esterno della Corte dei conti sui risultati della gestione.

La circostanza che le agenzie sono soggette alla vigilanza e all’indirizzo dei ministri e, tuttavia, che esse operano in base a “convenzioni” con i ministeri induce a richiamare l’attenzione sull’opportunità che i futuri regolamenti organizzativi delle agenzie delineino con chiarezza – da una parte – i poteri del ministro nei confronti di ciascuna di esse e – dall’altra – lo “spazio negoziale” della “convenzione” in ordine alla definizione degli obiettivi e all’entità del finanziamento spettante all’agenzia.

Norme particolari sono dettate con riguardo ad alcune delle agenzie dotate di personalità giuridica: l’Agenzia di protezione civile, le agenzie fiscali (per le quali è previsto che un regolamento governativo assicuri “l’indipendenza e l’autonomia tecnica” del personale ad esse addetto), l’Agenzia industrie difesa (che ha l’obiettivo di attuare una estesa privatizzazione di unità produttive attualmente dipendenti dal Ministero della difesa, previa loro trasformazione in s.p.a.).

Da segnalare, infine, che alcune agenzie possono essere al servizio di interessi sia statali, sia regionali e locali, talché i loro ordinamenti (da definire mediante statuti e regolamenti) avranno carattere “misto”, dovendo risultare da accordi o intese fra Stato e regioni-enti locali.

5. L'amministrazione periferica dello Stato.

La legge n. 59/1997 prospettava l'opportunità di riordinare l'intera amministrazione periferica dello Stato, secondo criteri di omogeneità, complementarità, organicità (art. 12, comma 1, lett. g), tenuto conto sia delle funzioni statali “conferite” al sistema delle autonomie, sia della necessità di concentrare e aggregare, anche per realizzare economie di scala, uffici della stessa branca di amministrazione o di amministrazioni diverse.

In realtà, il d.lgs. n. 300 ha previsto che gli Uffici territoriali del governo (UTG) assumeranno le competenze delle residue amministrazioni periferiche dello Stato, ma con numerose eccezioni. Intanto, le strutture territoriali delle agenzie (che ereditano la gran parte degli attuali uffici periferici dei ministeri) sono escluse dall'operazione di confluenza negli UTG. In secondo luogo, manterranno i loro apparati periferici, oltre ai ministeri d'ordine diversi dal Ministero dell'interno (difesa, giustizia), alcuni fra gli altri maggiori ministeri (tesoro e finanze, istruzione, beni e attività culturali). In terzo luogo, l'amministrazione periferica di alcuni ministeri è stata persino rafforzata, ad esempio con la creazione delle soprintendenze regionali del Ministero per i beni e le attività culturali e degli uffici scolastici regionali del Ministero dell'istruzione (le une e gli altri con il rango di uffici dirigenziali generali).

Ne discende che l'amministrazione periferica dello Stato non subirà, dopo il conferimento di funzioni a regioni-enti locali, sostanziali ridimensionamenti, con l'ulteriore conseguenza che un ridotto numero di dipendenti statali sembra destinato a transitare nelle amministrazioni regionali e locali. Si deve ricordare, al riguardo, che il personale dello Stato in periferia – diverso da quello occupato nei

ministeri d'ordine – ascende a circa 70-80.000 unità, delle quali circa 20.000 verrebbero trasferite alle amministrazioni regionali e locali (v. *infra*, par. 7).

6. I controlli interni.

Una parte significativa della nuova organizzazione dei ministeri è costituita dall'assetto dei controlli interni, delineato dal citato d.lgs. n. 286/1999, che disciplina i controlli strategici, i controlli di gestione (o direzionali), i controlli amministrativo-contabili e la valutazione dei dirigenti.

L'art. 10 del d.lgs. n. 286 richiedeva alle amministrazioni dello Stato di adeguare i loro ordinamenti a quanto previsto dal decreto, entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto stesso. E' a dire, però, che nessun ministero ha, ad oggi, disciplinato compiutamente i propri controlli interni, salvo – nella maggior parte dei casi – confermare nelle funzioni i preesistenti servizi di controllo interno, laddove effettivamente costituiti in base alla disciplina precedente.

Al riguardo, la Corte non può non richiamare l'attenzione sulla circostanza che il sistema dei controlli interni rappresenta, nel programma di riforme impostato dalla legge n. 59/1997, un fattore determinante per il buon fine dell'operazione di riordino e razionalizzazione (soprattutto) dell'amministrazione statale. Il d.lgs. n. 286/1999 pone, infatti, al centro dell'azione amministrativa l'interesse (non solo per la legalità, ma anche) per i costi e i rendimenti dell'azione e dei suoi risultati. Inoltre, esso determina un rilevante mutamento nello stesso rapporto di controllo fra Corte dei conti e amministrazioni, nel senso che l'efficienza dei controlli interni costituisce – accanto ai risultati della gestione – un ulteriore oggetto del controllo esterno che spetta alla Corte dei conti. E tale mutamento è talmente rilevante che, ove i controlli interni raggiungessero un sufficiente livello di operatività, la verifica di funzionalità dei controlli interni potrebbe restringere notevolmente l'area delle analisi di dettaglio (“micro”) della gestione amministrativa. Il che risponderebbe al principio di economicità dei

mezzi giuridici, dal momento che il controllo esterno non potrebbe comunque investire l'intera attività che si svolge nelle amministrazioni e che forma oggetto, dopo il d.lgs. n. 286/1999, di controlli interni tendenzialmente generalizzati.

Conclusivamente, le verifiche e le valutazioni dei controlli interni dovrebbero costituire elemento essenziale dei controlli che, "anche" in base ai controlli interni (art. 3, comma 4, secondo periodo, legge n. 20/1994), la Corte dei conti è chiamata a svolgere sulle politiche perseguite dai singoli ministri. Pertanto, la Corte, nel verificare la gestione del bilancio, dovrebbe assumere, a fondamento delle sue valutazioni, il risultato dei controlli interni, di questi eventualmente rilevando difetti di costruzione o di svolgimento. Ferma restando, naturalmente, la facoltà di sottoporre al proprio controllo, direttamente e a prescindere dall'esito dei controlli interni, complessi di attività e gestioni "micro" nelle quali si riparte l'attuazione di una politica pubblica: ad esempio, quando la verifica di funzionalità dei controlli interni abbia rilevato, di questi, carenze e insufficienze; oppure per verificare, attraverso l'esame diretto della gestione, la corretta impostazione (metodologica, organizzativa, ecc.) del sistema di controlli interni; o, ancora, per verificare l'attuazione di un determinato piano di spesa o di attività, naturalmente in base ad un programma di controllo previamente definito o, eventualmente, a richiesta del Parlamento o del Governo.

Nelle amministrazioni dello Stato, le attività di controllo strategico e di valutazione dei dirigenti dovrebbero culminare, annualmente, in una "relazione sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni" (art. 6, comma 3, d.lgs. n. 286/1999).

Senonché, la mancata realizzazione, che perdura ormai da alcuni mesi, del nuovo assetto dei controlli interni ha finito per determinare, rispetto al passato, una relativa in conoscibilità dell'attività e dei risultati di gestione conseguiti dalle amministrazioni. Non solo manca, per ciascun ministero, la relazione di cui s'è detto, ma è stato soppresso (dall'art. 74, comma 2, nuovo testo, d.lgs. n. 29/1993) l'obbligo dei ministeri, previsto dal d.p.r. n. 748/1972, di predisporre una

relazione annuale sui risultati dell'azione amministrativa e sull'andamento dei servizi¹⁸ (unitamente all'obbligo della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della funzione pubblica di elaborare, per il Parlamento, una "relazione sullo stato della pubblica amministrazione").

La Corte ha avviato, nell'ambito dell'annuale programma di controllo sulla gestione¹⁹, una specifica indagine sull'istituzione e sul funzionamento dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato.

7. Organizzazione dei ministeri e "conferimento" di funzioni a regioni-enti locali.

7.1 L'assetto organizzativo dei ministeri è destinato a mutare anche in relazione al trasferimento di risorse e personale al sistema delle autonomie, mediante i provvedimenti (d.p.c.m.) previsti dall'art. 7 legge n. 59/1997 per il trasferimento a regioni ed enti locali dei beni e delle risorse umane, strumentali, organizzative e finanziarie corrispondenti alle funzioni loro "conferite"²⁰. Tali provvedimenti rappresentano, pertanto, lo strumento attraverso il quale sarà reso concretamente operativo il complesso disegno del federalismo amministrativo. Inoltre, la quantificazione delle risorse finanziarie effettuata con detti provvedimenti costituisce un riferimento essenziale per la realizzazione del federalismo fiscale, dal momento che, a regime, i trasferimenti saranno sostituiti da entrate fiscali.

¹⁸ Secondo l'art. 18 d.p.r. n. 748/1972, la relazione aveva la funzione, fra l'altro, di esporre i risultati dell'applicazione delle leggi e dei regolamenti, nonché di avanzare proposte per il miglioramento dell'organizzazione dei servizi e di illustrare le principali osservazioni relative alla gestione degli enti sottoposti a vigilanza.

¹⁹ Sez. contr. Stato, ad. plen., 15 febbraio 2000, n. 15.

²⁰ Oltre allo strumento del d.p.c.m. regolato dall'art. 7 legge n. 59/1997, il d.lgs. n. 112/1998 prevede una serie di altri atti e procedimenti per il compimento di operazioni implicate dal conferimento di funzioni a regioni-enti locali. Ad esempio: una delibera CIPE per definire criteri e modalità relativi al trasferimento alle regioni delle risorse collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno; un d.p.c.m. per l'identificazione delle attività relative alla concessione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi, benefici di qualsiasi genere all'industria conservate allo Stato; d.p.c.m. recanti i criteri e la determinazione delle percentuali per il riparto delle risorse relative agli incentivi alle industrie; un d.p.c.m. per l'individuazione e il trasferimento alle regioni degli istituti professionali; un d.p.c.m. per il trasferimento delle strade di interesse regionale non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale; un'intesa con la Conferenza Stato-regioni su criteri, modalità e tempi per il trasferimento delle competenze alle regioni in materia di edilizia residenziale pubblica; un atto di indirizzo e coordinamento per l'individuazione, sulla base dei criteri stabiliti dalla Conferenza Stato-regioni, delle riserve statali, non collocate nei parchi nazionali, la cui gestione è affidata a regioni ed enti locali.

L'*iter* procedimentale delineato dal citato art. 7 per l'emanazione dei d.p.c.m. risponde all'esigenza di garantire la partecipazione di tutte le istanze potenzialmente interessate al processo di elaborazione dei provvedimenti, ed in effetti esso prevede che, su iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i ministri interessati ed il Ministro del tesoro, siano elaborati schemi di decreto sui quali devono essere acquisiti i pareri della Commissione bicamerale per l'attuazione della riforma amministrativa e della Conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali; sugli schemi di provvedimento devono, infine, essere sentiti gli organismi rappresentativi degli enti locali funzionali (Unioncamere) e le organizzazioni sindacali.

La laboriosità del procedimento spiega come i provvedimenti emanati siano, al marzo 2000, solo quelli corrispondenti alle funzioni in materia di mercato del lavoro²¹ ed a quelle già svolte dallo Stato in relazione all'attività degli Uffici metrici provinciali (trasferiti alle Camere di commercio)²² e per gli enti fieristici²³. Il procedimento deve comunque concludersi entro il 31 dicembre 2000 (salvo l'intervento sostitutivo della Conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali, che è autorizzata a predisporre gli schemi di atti e provvedimenti e ad inviarli al Presidente del Consiglio dei ministri per le iniziative di cui allo stesso art. 7 legge n. 59/1997).

La complessità dell'operazione di individuazione delle risorse oggetto dei conferimenti ha indotto il governo a nominare uno speciale "Gruppo tecnico" – composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, delle regioni, delle autonomie locali e delle amministrazioni di volta in volta interessate – per istruire la definizione delle risorse finanziarie e strumentali da trasferire alle regioni e agli enti locali ai fini della predisposizione dei d.p.c.m. Successivamente, la necessità di accelerare l'istruttoria dei provvedimenti di trasferimento ha indotto il Governo a nominare un "commissario straordinario per il completamento del

²¹ d.P.C.M. 9 ottobre 1998 (G.U., serie gen., 5 gennaio 1999, n. 3), seguito da quindici d.p.c.m. 5 agosto 1999 (G.U., serie gen., suppl. ord. n. 206 del 25 novembre 1999).

²² d.P.C.M. 6 luglio 1999 (G.U., serie gen., 6 dicembre 1999, n. 286).

federalismo amministrativo”, anche al fine di assicurare che il trasferimento delle risorse venga attuato in un contesto unitario, sulla base di criteri omogenei, con la massima celerità e con la necessaria partecipazione dei rappresentanti di tutte le amministrazioni coinvolte.

L’attività del commissario è, ad oggi, in corso. Valutazioni di fonte governativa espongono, comunque, che i provvedimenti di trasferimento finora emanati e quelli che si trovano nelle diverse fasi del procedimento per la loro emanazione dovrebbero determinare il passaggio alle regioni ed agli enti locali di circa 20.000 dipendenti statali e di oltre 22.000 miliardi dal bilancio dello Stato ai bilanci regionali e locali.

7.2 All’esito del trasferimento di risorse e personale alle regioni, i ministeri saranno, pertanto, chiamati a riordinare il proprio assetto, con particolare riguardo alla necessità di coordinare le loro funzioni con le residue risorse disponibili (tanto più che il decentramento amministrativo ed il suo impatto sull’amministrazione centrale non debbono comportare, secondo la legge n. 59/1997, incrementi di spesa a carico del bilancio dello Stato per l’esercizio delle funzioni statali, regionali e locali).

Proprio tale circostanza induce ad alcune riflessioni sui primi provvedimenti di riordino dei ministeri, emanati successivamente al d.lgs. n. 300/1999, e su quelli in corso di emanazione.

Si deve osservare, anzitutto, che, a decorrere dalla prossima legislatura, i ministeri dovranno definire, con appositi regolamenti, anche le dotazioni organiche del proprio personale, la cui consistenza dipende, però, dal trasferimento alle regioni del personale corrispondente alle funzioni conferite. Donde la necessità di far precedere tali regolamenti dai trasferimenti del personale e, comunque, senza alcuna possibilità di apportare, all’organico di ciascun ministero, modifiche tali da determinare incrementi di spesa.

²³ d.P.C.M. 7 luglio 1999 (G.U., serie gen., 29 luglio 1999, n. 176).

Va rilevato, in secondo luogo, che i primi regolamenti disponibili e gli schemi di regolamento in corso di approvazione esibiscono assetti organizzativi largamente eccedenti quelli attuali, laddove il conferimento a regioni-enti locali di gran parte delle funzioni operative svolte dai ministeri dovrebbe comportare che questi, concentrandosi sulle funzioni c.d. “indivisibili”, le svolgano con un’organizzazione assai agile e, comunque, senza ulteriori appesantimenti strutturali rispetto alla situazione attuale.

In terzo luogo, gli schemi di regolamento prospettano, in diversi casi, una consistente dilatazione delle strutture di gabinetto, le cui ragioni giustificative andranno verificate alla luce delle nuove competenze assegnate agli uffici di diretta collaborazione con i ministri e, comunque, delle “esclusive” funzioni di supporto all’attività del ministro e di raccordo con l’amministrazione.

In quarto luogo, gli schemi non provvedono all’ordinamento delle strutture mediante le quali i ministeri dovrebbero procedere, ormai da un anno (in attuazione delle prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 286/1999), a monitorare i costi, i rendimenti e i risultati della loro attività amministrativa.

Infine, i provvedimenti di cui si parla riordinano, per lo più, i ministeri esistenti, definendo ordinamenti transitori valevoli fino all’esito del riordino stabilito dal d.lgs. n. 300. Ciò costituisce motivo di seria preoccupazione, poiché, a distanza di pochi mesi dall’entrata a regime del menzionato riordino, sono tuttora carenti le iniziative necessarie a realizzare in concreto la fusione delle strutture che, per svolgere le nuove funzioni, dovranno convergere nei ministeri istituiti dal d.lgs. n. 300/1999. Si profila, anzi, il rischio che l’ordinamento dei nuovi ministeri finisca per essere largamente vincolato dall’assetto organizzativo che gli attuali ministeri avranno assunto in esito alla riorganizzazione in corso; con la conseguenza che l’assetto organizzativo dell’amministrazione quale è prefigurato, a partire dalla XIV legislatura, dal disegno organico previsto dal d.lgs. n. 300/1999 risulterebbe dalla mera giustapposizione di strutture appena riordinate

e, perciò, di difficile “componibilità” all’interno di quel disegno²⁴.

8. Note preliminari e direttive per l’azione amministrativa: una ricognizione.

Il riordino dei ministeri si inserisce – come accennato – in un disegno riformatore che ha fra le sue principali componenti la c.d. “seconda privatizzazione” del pubblico impiego²⁵ e la riforma del bilancio.

8.1 In occasione dell’esame del disegno di legge di bilancio per il 2000 (ora legge n. 489/1999), la Corte, tenuto conto del mutato assetto normativo introdotto con la legge di riforma del bilancio n. 94/1997, ha dedicato particolare attenzione al contenuto delle “note preliminari” che illustrano gli stati di previsione dell’entrata e della spesa in cui si articola il bilancio 2000.

La nota preliminare costituisce, infatti, il documento più rilevante per la cognizione, da parte del Parlamento, degli “obiettivi generali perseguiti dalle politiche pubbliche di settore” (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 279/1997), a misura dei quali vengono dimensionate, nel breve periodo, le risorse finanziarie appostate nelle “unità previsionali di base” (u.p.b.) in cui si articola il bilancio (circa 400, a fronte dei precedenti 6.000 capitoli).

La perdita di analiticità del bilancio “politico” (o “per l’approvazione parlamentare”), oggi elaborato – come detto – per u.p.b., è compensata proprio dalla nota preliminare che, con il corredo degli elementi contenuti negli allegati tecnici (art. 1, comma 7, d.lgs. n. 279/1997), illustra il contenuto e le finalità delle u.p.b., evidenziando, in particolare, i programmi e i progetti finanziati nell’ambito degli stati di previsione.

La funzione della nota preliminare garantisce, inoltre, la coerenza della nuova disciplina con il disposto di cui all’art. 81, comma 3, Cost., in quanto il livello di analiticità delle u.p.b. assicurato dalla nota preliminare (e dagli allegati

²⁴ V., in tal senso, le precisazioni con le quali è stato ammesso a visto di legittimità il regolamento di organizzazione del Ministero dell’ambiente: Sez. contr. Stato 31 marzo 2000, n. 26.

²⁵ Sulla quale v. il capitolo di questa relazione dedicato al personale.

tecnici che l'accompagnano) assicura il controllo parlamentare in ordine al divieto di introdurre, con la legge di bilancio, nuove entrate e nuove spese.

8.2 La nuova disciplina del bilancio configurata dalla legge n. 94/1997 identifica i "centri di responsabilità" della gestione amministrativa, deputati all'attuazione delle "funzioni-obiettivo" che identificano le "politiche pubbliche" di ciascuna amministrazione.

All'interno della legge di bilancio approvata dal Parlamento, il Governo individua le articolazioni operative cui spetta il conseguimento di specifici obiettivi, munendole delle risorse a ciò necessarie (bilancio per la gestione).

Il nuovo schema di bilancio (bilancio politico - bilancio per la gestione) si pone, dunque, nella logica della prevista demarcazione tra l'attività politica di indirizzo e quella amministrativa di gestione²⁶.

In tale logica, le note preliminari agli stati di previsione acquistano – come accennato – il valore di presupposti essenziali e determinanti per la successiva gestione amministrativa, nel senso che i loro contenuti vengono "tradotti", agli effetti gestionali, nelle direttive generali per l'azione amministrativa (artt. 3 e 14 d.lgs. n. 29/1993), formulate dai ministri sulla base delle proposte dei dirigenti titolari della gestione.

Lo stretto nesso funzionale tra i due momenti, quello di formazione del bilancio e quello di messa a punto delle direttive generali, è ben posto in evidenza dall'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 279/1997, a norma del quale i ministri, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, assegnano, in conformità dell'art. 14 d.lgs. n. 29/1993, le risorse ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni. Il ridottissimo termine per l'emanazione, da parte dei ministri, delle direttive generali trova fondamento nel fatto che esse sono il punto terminale di una complessa attività istruttoria, iniziata

²⁶ Art. 2, comma 1, lett. g, legge n. 421/1992; artt. 3, 14, 16, 17 e 20 d.lgs. n. 29/1993; art. 3 d.p.r. n. 367/1994; art. 2, comma 4-quater, e art. 4-bis legge n. 468/1978, come novellato dalla legge n. 94/1997; art.

sin dall'impostazione del disegno di legge di bilancio, che vede, appunto, il diretto coinvolgimento di ministri e dirigenti.

Nella descritta sequenza procedimentale, mentre le note preliminari costituiscono un indispensabile strumento per una più trasparente lettura del documento di bilancio da parte del Parlamento, le direttive generali scompongono le politiche pubbliche di settore in indirizzi per la gestione. Esse costituiscono l'essenziale strumento inteso a coniugare la pianificazione strategica – e cioè l'esplicitazione di obiettivi e priorità dell'azione amministrativa, compresa l'indicazione della qualità e quantità dei risultati, intermedi e finali, attesi (avuto riguardo alle risorse finanziarie e umane a disposizione) – con il dettaglio della programmazione operativa (art.16 e 17 d.lgs. n. 29/1993) e con il controllo di gestione (art. 4 d.lgs. n. 286/1999), momento di chiusura e di nuova attivazione del processo circolare di pianificazione e di programmazione dell'attività gestionale delle pubbliche amministrazioni, per orientare l'azione amministrativa al miglioramento e all'adattamento continuo dell'attività ai canoni della buona gestione (processo di "autocorrezione"). Entro tali coordinate di fondo, particolarmente avvertita è l'esigenza di "misurazione" dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività amministrativa, per ottimizzare l'impiego delle risorse e per assicurare la trasparenza e l'efficienza dell'agire pubblico.

8.3 La necessaria connessione fra le "missioni" affidate ai centri di decisione pubblica, la definizione delle linee-guida per la gestione (artt. 3 e 14 d.lgs. n. 29/1993), la razionalizzazione e la semplificazione dei procedimenti sorreggono l'intero disegno di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, avviato con la legge delega n. 421/1992 e con il d.lgs. n. 29/1993 e proseguita con la legge di riforma di bilancio n. 94/1997 e con le leggi di riforma amministrativa n. 59/1997 e n. 127/1997.

5, comma 1, lett. a, b, c, legge n. 94/1997; art. 12, comma 1, lett. m, legge n. 59/1997; art. 3, comma 2, d.lgs. n. 279/1997.

Tuttavia, l'esperienza sin qui maturata nella predisposizione delle note preliminari e delle direttive generali per l'azione amministrativa mostra una scarsa attenzione e sensibilità delle amministrazioni per le ragioni e le finalità della riforma: con il risultato che l'insoddisfacente qualità delle note preliminari indebolisce l'efficacia dell'intera riforma amministrativa, incentrata sulla normativa di cui s'è detto.

Nel 1999, su diciotto ministeri, tredici provvidero ad elaborare la nota preliminare. L'analisi del bilancio relativo al 2000 mostra, invece, che quindici amministrazioni hanno elaborato la nota preliminare. Non hanno ottemperato i ministeri del tesoro, del lavoro e dell'ambiente.

Nonostante il miglioramento di alcune note preliminari (ad esempio, quella del Ministero della sanità), tali documenti permangono, nel loro complesso, non rispondenti al disegno di riforma di cui alla legge n. 94/1997. Ne risente, ovviamente, la qualità delle direttive generali, che si presentano, il più delle volte, con le caratteristiche di meri adempimenti formali e burocratici, piuttosto che come documenti espressivi della riappropriazione, da parte dei ministri, delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di una adeguata pianificazione della gestione amministrativa.

Per l'esercizio finanziario 2000, quattro ministeri mancano delle direttive generali per l'azione amministrativa (sono i ministeri della sanità, della pubblica istruzione, dell'università e della ricerca scientifica, dell'ambiente), nonostante alcuni di essi abbiano elaborato la nota preliminare.

Nei casi in cui sono state emanate, le direttive sono intervenute (a parte che per il Ministero della difesa ed il Ministero degli affari esteri) oltre il termine prescritto dall'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 279/1997. La mancanza di tempestività nella emanazione delle direttive condiziona la stessa regolarità delle gestioni amministrative²⁷ e costituisce, a sua volta, un ulteriore fattore di inattuazione della riforma amministrativa e dei principi che la ispirano.

²⁷ Sez. contr. Stato 28 luglio 1995, n. 104.

L'impostazione delle direttive è, nel complesso, molto disomogenea. In alcuni casi, i contenuti della direttiva coincidono, nella sostanza, con quelli della nota preliminare (Ministero per i beni e le attività culturali); in altri casi, i due documenti presentano, più propriamente, caratteristiche diverse, in ragione della distinta funzione cui essi sono deputati.

Va tuttavia rilevato che anche la qualità delle direttive presenta, rispetto allo scorso anno, significativi miglioramenti.

In particolare, la direttiva del Ministro delle finanze opera un effettivo raccordo tra le diverse fasi e momenti della programmazione finanziaria e di quella amministrativa; vengono recepite in termini operativi le rilevanti innovazioni legislative intervenute nel 1999 (l. n. 208/1999; d.lgs. n. 286/1999; d.lgs. n. 300/1999).

Nella direttiva del Ministro dell'interno, particolare attenzione è dedicata alla realizzazione di un sistema di indicatori per la valutazione dei risultati: in attesa della costruzione di un quadro esaustivo di strumenti di monitoraggio degli obiettivi strategici, il Ministro ha elencato, in una apposita tabella, gli indicatori di efficacia, efficienza, economicità e di *performance*, con riferimento a precisi obiettivi strategici.

Va segnalata anche la direttiva del Ministro dei lavori pubblici, che presenta un accettabile grado di definizione sia degli obiettivi che delle priorità per la loro realizzazione. Da apprezzare, in particolare, la definizione di misuratori finanziari che costituiscono utili indicatori dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa. Come dimostrano le prime relazioni elaborate dal Servizio di controllo interno, detti indicatori si sono rivelati adeguati per il monitoraggio della gestione amministrativa e per la valutazione del livello dei risultati raggiunti. In considerazione dell'attuale congiuntura istituzionale, per cui il ministero deve individuare – in relazione alle funzioni ed ai compiti conferiti al sistema delle autonomie – le risorse umane, strumentali e finanziarie da assegnare alle regioni e agli enti locali, il ministro ha preannunciato una rimodulazione, in corso d'anno,