

### AVVERTENZA METODOLOGICA<sup>1</sup>

La Corte ha rinunciato a costruire una propria struttura di programma per funzioni, pur restando aperti seri problemi metodologici in vista di una classificazione funzionale più coerente e rigorosa.

Un lavoro comune Corte-Ragioneria, al quale potrà essere associato l'ISTAT, dovrà essere impostato per la struttura di bilancio 2004-2005.

Infatti l'analisi funzionale della Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2002, si è basata sulle funzioni obiettivo delineate dalla Ragioneria per l'esercizio 2003 e ribaltate sul 2002.

Le funzioni obiettivo sono costruite a partire dalle *classi* – terzo livello - della classificazione funzionale europea COFOG. Si segnalano di seguito, alcuni limiti della classificazione funzionale adottata.

La significatività del rendiconto per funzioni è ridotta a causa della scarsa omogeneità di imputazione dei capitoli di spesa alle funzioni obiettivo nei diversi Ministeri.

Una costante negativa è costituita dalle funzioni denominate *Supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione* – identificate dal codice 91 - previste per ciascuna *classe* di terzo livello, anche se tale tipologia di spesa non è contemplata dalla COFOG, in base alla quale tutte le spese devono essere assegnate alle funzioni operative. A questi quarti livelli risultano imputate, nella maggior parte dei casi, quote rilevanti delle spese di funzionamento, mentre in altri casi ci si ritrovano anche specifiche voci di investimento come la manutenzione delle stazioni del Corpo forestale. Il peso di questa funzione è pari nel complesso all'1,3% degli stanziamenti, con valori importanti per i ministeri: Interno (15,4%), Affari esteri (11,1%), Beni e attività culturali (11,5%) e Giustizia (7,8%).

---

<sup>1</sup> L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC il 30 maggio 2003. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

L'altra funzione da rivedere in una più rigorosa impostazione è quella denominata *Risorse da assegnare nell'ambito della Pa* - individuata dal codice 1.6.1.4. Si ricorda che la classe COFOG 1.6.1 è relativa ai *Servizi pubblici generali non altrove classificati*, mentre i trasferimenti tra i diversi livelli amministrativi vengono contemplati dalla *classe* 1.8.1. Il peso della funzione 1.6.2.4 sul complesso delle Amministrazioni è pari al 2% degli stanziamenti, e comprende anche spese destinate a specifici interventi, come quelli per le servitù militari, o per il disinquinamento di origine industriale suscettibili di una migliore classificazione aderente a specifiche funzioni.

Da sottolineare è l'assenza, per ciascun comparto, di una funzione relativa ai sistemi informativi settoriali (per la sanità, il mercato del lavoro, l'agricoltura) nonostante siano espressamente evidenziati dalla COFOG.

Nello specifico delle singole Amministrazioni si riportano alcuni esempi:

- per il ministero dell'Interno si rileva un'eccessiva concentrazione della spesa sovrastimata per le funzioni tipiche dell'Amministrazione. Per esempio le spese per lo stoccaggio di materiali e attrezzature per la protezione civile sono state imputate alla *classe* Ordine pubblico e sicurezza (3.1.1). Al contrario, non è stata evidenziata una funzione relativa all'immigrazione e le relative risorse sono state assegnate a generiche funzioni come *Minoranze etniche* (10.7.1.2) e *Assistenza sociale per particolari categorie* (10.7.1.1), in quest'ultima sono compresi i fondi destinati alla lotta alla droga, al sostegno agli immigrati e all'assistenza alle vittime dell'usura.
- Per il ministero della Giustizia non viene evidenziata l'assistenza sanitaria ai detenuti. Le relative spese sono state imputate: per i detenuti adulti nella generica funzione *Amministrazione penitenziaria* (3.4.1.1), per i minori nella funzione *Prevenzione, devianza e risocializzazione dei minori* (3.4.1.2).
- Per la Difesa non vengono esplicitati con apposite funzioni i fondi destinati alla giustizia militare e alle accademie e scuole militari.
- Per gli Affari esteri non viene colta la differenza contemplata dalla COFOG tra la gestione diretta della cooperazione economica con i Paesi in via di sviluppo

(*classe 1.2.1*) e gli aiuti attraverso gli organismi internazionali (1.2.2). Infatti gli aiuti vengono genericamente attribuiti a due funzioni: *Cooperazione allo sviluppo in ambito bilaterale* (1.2.1.1) e *Cooperazione allo sviluppo in ambito multilaterale* (1.2.2.1).

- Per la componente del ministero dell'Economia e delle finanze relativa all'ex Tesoro, in materia di transazioni relative al debito pubblico viene adottata una generica funzione *Oneri del debito pubblico* (1.7.1.1), che assorbe ben il 57% delle somme stanziare per l'amministrazione. Si ritiene, invece, che le funzioni avrebbero dovuto essere articolate per le diverse operazioni connesse al debito pubblico, come: il pagamento degli interessi, la sottoscrizione e l'emissione dei titoli del debito pubblico, l'ammortamento.
- Per la componente dell'ex amministrazione finanziaria del ministero dell'Economia, la spesa del dipartimento delle politiche fiscali risulta concentrata per oltre il 70% degli stanziamenti e degli impegni effettivi sulla funzione *Gestione dei tributi*, risultando imputato a questa anche il complesso dei capitoli di spesa destinati ai rimborsi delle imposte ed alle poste correttive dell'entrata che assommano risorse per circa 32.000 milioni di euro. Alla funzione *Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità*, di esclusiva pertinenza del dipartimento, vengono indistintamente attribuiti anche i fondi destinati alle Agenzie fiscali. Questo comporta la non assoluta significatività dell'analisi funzionale per la spesa del dipartimento.
- Per il ministero del Lavoro e delle politiche sociali non è stata prevista una funzione relativa ai trasferimenti alle gestioni previdenziali, che vengono imputati alla *classe* Protezione sociale non altrimenti classificabile (10.9.1).
- Per il ministero della *Salute* non sono state previste funzioni relative alla farmacovigilanza, attività che ricopre un'importanza notevole, e all'assistenza sanitaria diretta svolta presso gli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera.
- Per il ministero dei Beni e le attività culturali le funzioni non corrispondono alle missioni istituzionali dell'amministrazione, essendo articolate per *beni* (archeologici, artistici e storici, archivistici,) senza alcuna evidenziazione delle

attività istituzionali come la promozione, la valorizzazione e la conservazione dei beni stessi.

In ragione dei limiti riscontrati per alcune amministrazioni si è proceduto ad analisi per *unità di voto* e capitoli di spesa, e non è stato possibile costruire serie storiche per effettuare confronti con le risultanze degli esercizi precedenti. Si è proceduto a confronti temporali a livello dei *Centri di responsabilità*, anche per alcune amministrazioni, sottoposte nel 2002 ad accorpamenti di dicasteri diversi, o a riforme nell'organizzazione interna.

Sono state svolte analisi particolari riferite alla spesa per l'immigrazione, la protezione civile e gli interventi per le aree depresse, attraverso l'aggregazione dei capitoli di spesa del complesso delle amministrazioni centrali.

## Presidenza del Consiglio dei Ministri

- 1. Premessa, considerazioni generali e profili istituzionali.**
- 2. Coordinamento e indirizzo dell'attività del Governo: le iniziative attuate.**
- 3. Il nuovo ordinamento contabile e gli aspetti finanziari, contabili e gestionali.**
- 4. L'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri; 4.1 Gli assetti delle strutture generali; 4.2 Valutazioni su recenti innovazioni; 4.3 Il processo evolutivo delle esigenze logistiche e dei servizi generali e di supporto.**

### **1. Premessa, considerazioni generali e profili istituzionali.**

*1.1* Nel processo riformatore della pubblica amministrazione, e nel contesto delle vicende di riforma dell'amministrazione statale in senso proprio, si è inserito – coerentemente – il disegno specifico del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 303 (in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59/1997); tale provvedimento ha modellato l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri rifondando le funzioni e le strutture complessive ai compiti propri di impulso e coordinamento assegnati al Presidente del Consiglio dalla Costituzione – per assicurare l'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo ai sensi dell'art. 95 – e, per conseguenza, rafforzando opportunamente l'essenziale collegamento con gli organi costituzionali, le istituzioni europee, il sistema delle autonomie.

A questi compiti prioritari sono venute ad aggiungersi ulteriori funzioni di rilievo nella realtà istituzionale e sociale: vanno ricordati – al riguardo – l'impulso dell'attività amministrativa, la guida delle iniziative normative, il monitoraggio delle politiche di settore essenziali per l'azione di governo, l'attenzione privilegiata ai temi della finanza pubblica e delle politiche di bilancio. In questo ambito assumono rilievo – in special modo - gli aspetti che coinvolgono l'attività di indirizzo e le direttive di ordine generale e la peculiare opera di propulsione delle missioni proprie delle singole amministrazioni; in particolare viene anche ad assumere una sua rilevanza propria la tematica delle semplificazioni delle fonti normative e delle procedure.

*1.2* Alla ricordata, nuova, configurazione ordinamentale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha poi fatto seguito, nel tempo, il trasferimento dei numerosi compiti operativi e gestionali che si erano via via stratificati e che avevano assunto sempre maggiore spessore, anche finanziario, nella struttura complessiva e nella rappresentazione di bilancio dell'amministrazione e l'attribuzione, conseguente, di una autonomia organizzativa e contabile.

In tal modo – come ricordato nella parte generale di questa relazione dedicata alla organizzazione della pubblica amministrazione – i compiti e le strutture della Presidenza sono

stati oggetto di un processo di “essenzializzazione”, con il trasferimento ad una serie di ministeri dei dipartimenti (da qualificare “operativi” o “gestionali”) che erano stati situati presso di essa.

Nel più recente periodo – peraltro – sta emergendo una tendenza ad accrescere il ruolo della Presidenza del Consiglio nella gestione di settori di amministrazione, riattribuendo funzioni tipicamente amministrative che si sommano a quelle di supporto alle funzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri, che - come ricordato - il d.lgs. n. 303 del 1999 unicamente ha intestato alla Presidenza. Si fa qui riferimento, in special modo, al Dipartimento della protezione civile (con corrispondente soppressione dell’Agenzia di protezione civile), che è oggetto di una successiva, specifica, notazione; nella stessa visione espansiva si situano il Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e il Dipartimento per l’innovazione e le tecnologie. Appaiono anche non coerenti con il modello di Presidenza a supporto del Premier il Dipartimento per gli Italiani nel mondo (in precedenza trasferito al Ministero degli Affari Esteri ed istituito con dPCM 3 dicembre 2002), l’Ufficio Nazionale per il Servizio Civile e – limitatamente ad alcuni aspetti – il Dipartimento per l’Informazione e l’Editoria.

Può comunque ipotizzarsi, in termini generali e di principio, l’esigenza di una cospicua consistenza e dimensione organizzativa della Presidenza del Consiglio in relazione all’attuazione del federalismo ed ai rapporti con il sistema delle autonomie: in tal caso dovrebbe peraltro intervenire un provvedimento legislativo di ridefinizione del modello sostanziale disegnato – con coerenza – nel decreto legislativo n. 303 del 1999.

1.3 Tra i profili istituzionali è da annoverare il richiamo al nuovo assetto ordinamentale del bilancio e della gestione finanziaria della Presidenza.

E’ stato infatti emanato il dPCM 9 dicembre 2002 che dispone, tra l’altro, la trasmissione alla Corte del consuntivo unitamente all’invio ai Presidenti delle Camere (art. 13, comma 6); al riguardo si ritiene di poter esprimere apprezzamento per l’innovazione introdotta rispetto al precedente provvedimento.

In proposito – e comunque rinviando ad un successivo paragrafo per una più articolata trattazione – è da porre in evidenza in via del tutto preliminare l’essenzialità, per l’ordinamento contabile della Presidenza, di un raccordo con i principi generali della contabilità pubblica, il quale deve coniugarsi con l’esplicito intento legislativo di assicurare la coerenza della struttura contabile e della disciplina della gestione con i criteri di classificazione della spesa nel bilancio statale, i cui principi riformatori sono estesi alla generalità delle amministrazioni pubbliche.

In termini generali va segnalata altresì l’esigenza di assicurare - anche nei provvedimenti di organizzazione - la conformazione (pur nella peculiarità dei compiti della Presidenza) dei modelli operativi ai principi base dei circuiti programmatici e valutativi sottesi alla recente legislazione di riforma e per la stessa Presidenza richiamati, in modo espresso, dal comma 6 dell’art. 7 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, il quale fa specifico riferimento a parametri organizzativi e funzionali, nonché agli obiettivi di gestione e di risultato, cui sono tenuti i dirigenti generali preposti alle diverse strutture.

Una ulteriore considerazione si riconnette alla esigenza di rendere esaustiva, in termini di completezza, la rappresentazione alle Camere del rendiconto generale dello Stato nell’ambito di una unitaria ricomposizione dell’intero quadro del sistema amministrativo: a tal fine la Corte ritiene utile accompagnare la parificazione del rendiconto generale con una analisi dei profili finanziari, gestionali ed organizzativi della Presidenza del Consiglio dei ministri. Tutto ciò per le evidenti interazioni con gli altri ministeri e con la complessiva realtà dell’amministrazione, interazioni che appaiono tutte sussistenti anche dopo la configurazione assunta dalla stessa Presidenza in base al d.lgs. n. 303 del 1999.

1.4 In tema di considerazioni generali va ricordata la legge 6 luglio 2002 n. 137, che prevede la delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché degli enti pubblici.

Tale legge non sembra dispiegare, al momento, grande rilevanza sugli assetti organizzativi della Presidenza. Dovrà comunque essere condotta, in sede di prossima relazione, una attenta disamina dei decreti legislativi emananti nonché di altri, eventuali, atti di organizzazione adottati con dPCM.

Una sola, preliminare, notazione va effettuata in relazione all'art. 11 della legge, il quale nel sopprimere il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure di cui all'art. 13 della legge 8 marzo 1999 n. 50, istituisce l'Ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure (tale ufficio – di livello dirigenziale generale – dovrà operare presso il Dipartimento della funzione pubblica, alle dirette dipendenze del Ministro). Sono altresì istituiti dalla legge n. 137/2002 non più di due servizi (questi incardinati in senso proprio nella Presidenza) con il compito di provvedere all'applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione, nonché alla predisposizione di sistemi informatici di documentazione giuridica a beneficio della P.A. e dei cittadini.

E' prevista altresì, a fini di collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri, la nomina di un elevato numero di esperti scelti fra soggetti, anche estranei all'amministrazione, dotati di elevata professionalità.

Sempre nel quadro del ricordato disegno di legge-delega è da menzionare, altresì, l'art. 13 contenente una delega specifica per il riordino delle disposizioni in tema di parità e pari opportunità (tema per il quale va ricordata la riflessione sulla coerenza della collocazione del relativo Dipartimento nella Presidenza del Consiglio).

1.5 Una notazione finale, in materia di profili istituzionali, attiene alla legge 26 marzo 2001, n. 81, che ha introdotto una aggiunta all'art. 10 della legge n. 400 del 1988 prevedendo che, ferma restando la responsabilità politica e i poteri di indirizzo politico dei Ministri ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione, a non più di dieci Sottosegretari può essere attribuito il titolo di vice ministro, se ad essi sono conferite deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali, ovvero di più direzioni generali.

I vice ministri possono essere invitati dal Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministro competente, a partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri, senza diritto di voto, per riferire su argomenti e questioni attinenti alla materia loro delegata.

Riguardo a questa innovazione legislativa, la Corte ne ravvisa una possibile utilità operativa in quanto potrebbe realizzarsi – soprattutto nei grandi dicasteri – una maggiore incisività dell'azione dei Sottosegretari di Stato, spesso circoscritta in ambiti routinari e, quindi, scarsamente rilevante ai fini di razionalizzazione organizzativa e di migliore andamento di uffici e servizi. In ogni caso l'innovazione legislativa può recare ulteriori strumenti al Premier per la guida dell'attività di governo, per il mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo e per l'espletamento delle funzioni di promozione e coordinamento dell'attività dei ministeri.

## **2. Coordinamento e indirizzo dell'attività di Governo: le iniziative attuate.**

2.1 La Corte, fin dalle prime fasi di elaborazione della legge 23 agosto 1988 n. 400, ha sempre seguito con particolare attenzione le vicende finalizzate a rendere effettivo il coordinamento e la propulsione dell'attività di Governo da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Emblematiche, e a un tempo significative, appaiono alcune attribuzioni contemplate nell'art. 5, comma 2, della stessa legge, le quali – almeno da un quinquennio – hanno avuto concreto riscontro. Qui si ricordano, in particolare tre previsioni contenute nella legge n. 400 che hanno registrato, nel più recente periodo, concreta trasposizione negli atti adottati:

- l'indirizzo ai ministri di direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri, nonché quelle connesse alla responsabilità di direzione della politica generale del Governo;
- il coordinamento e la promozione della attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo:
- l'adozione di direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici, promuovendo le verifiche necessarie.

Inoltre, va qui ricordato che la Corte ha più volte rilevato, in passato, elementi di criticità nel processo attuativo della riforma amministrativa e del bilancio, sottolineando - in particolare - l'essenzialità delle direttive di cui agli artt. 4 e 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165.

In proposito rileva, come si dirà più oltre, la c.d. "direttiva delle direttive" adottata dal Presidente del Consiglio anche nel 2002, nell'ambito di un circuito programmatico che richiede una fase generale di impulso attuata dalla Presidenza.

Si percepiscono comunque, al momento, chiari elementi sulla volontà del Governo di rafforzare il processo di attuazione della riforma amministrativa e del bilancio anche attraverso strumenti di coordinamento affidati alla Presidenza, prendendo anche atto che tale maggiore attenzione si ripercuote - positivamente - sulle iniziative all'interno delle singole amministrazioni.

Permane - tuttora - però una forte distanza dalla compiuta operatività del disegno normativo nell'intero sistema amministrativo e, in tale quadro, rivestono spessore compiti propulsivi della Presidenza nella concreta elaborazione di profili metodologici ed operativi destinati alle diverse amministrazioni.

2.2 La concreta azione di coordinamento propulsione, indirizzo e guida generale dell'attività del Governo si è affermata, con apprezzabile rilievo, fondamentalmente in tre ambiti principali: il primo è quello appena menzionato della cosiddetta "direttiva delle direttive", dove si sono formulati indirizzi per le direttive generali dei ministri sull'azione amministrativa, il secondo relativo agli indirizzi di monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo, il terzo riguardante il controllo ed il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica (anche in relazione alle misure restrittive del c.d. "decreto taglia-spese").

Altri due ambiti hanno riguardato - infine - le iniziative intraprese per migliorare la qualità della legislazione e per attuare l'informatizzazione della normativa e per ridefinire l'attività d'ispezione (iniziative quest'ultima attivata dal Dipartimento della Funzione pubblica).

2.3 Quanto alla "direttiva delle direttive" nelle passate relazioni - ed al fine di illustrare e evidenziare la effettiva portata del coordinamento svolto dalla Presidenza - era emerso il profilo che privilegiava l'opportunità di un coordinamento e di una omogeneizzazione delle direttive stesse consentendone la comunicabilità all'esterno e la loro comparabilità. E ciò senza comprimere in alcun modo la piena libertà degli organi di indirizzo politico di tenere nel dovuto conto le specificità delle singole amministrazioni.

La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002 (contenente indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri) fa iniziale riferimento agli impegni che tutte le amministrazioni dovranno affrontare per la preparazione e lo svolgimento del semestre italiano di presidenza della Unione europea. Delinea, poi, orientamenti tesi a consentire, da un lato, l'armonizzazione dei processi di programmazione strategica nei ministeri e, dall'altro, una prosecuzione dell'azione intrapresa al fine di migliorare la struttura e i principali requisiti di applicabilità - quali la coerenza e la chiarezza comunicativa - delle direttive generali dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione (da emanare entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio).