

Capitolo VI

L'organizzazione

- 1. Considerazioni di sintesi.**
- 2. Il riordino dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri.**
- 3. Segue. L'amministrazione periferica dello Stato.**
- 4. La riapertura della delega per il riordino dell'amministrazione.**
- 5. Le società strumentali dello Stato.**
- 6. Le nuove tecnologie.**
- 7. I controlli interni.**
- 8. La dirigenza. Rinvio.**
- 9. Organizzazione amministrativa e contenimento della spesa nelle leggi finanziarie 2004 e 2005.**

1. Considerazioni di sintesi.

L'organizzazione amministrativa è oggetto, da alcuni anni, di rilevanti modificazioni, che riflettono le trasformazioni - verificatesi o tuttora in corso - sia delle funzioni amministrative e della loro articolazione, a livello nazionale (specialmente nei rapporti fra Stato e sistema delle autonomie) e a livello comunitario (nei rapporti fra amministrazione comunitaria e amministrazioni nazionali), sia delle loro modalità di svolgimento (soprattutto attraverso modelli di natura privatistica e tecniche di *e-government*).

A loro volta, gli assetti organizzativi, in quanto contribuiscono a tradurre in atto le innovazioni normative concernenti l'ordine delle funzioni e il loro esercizio, costituiscono essi stessi un fattore decisivo dei processi di trasformazione, nei quali si intrecciano esigenze e obiettivi molteplici, propri dei diversi livelli di governo. Donde la necessità di interventi coordinati e coerenti sul disegno delle strutture e sui processi decisionali, anche al fine di realizzare il disegno di un'amministrazione efficiente ed efficace, ormai fatto proprio anche dal

“Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa” (art. 398)¹.

Su questo sfondo, si collocano, da una parte, una serie di provvedimenti legislativi e regolamentari che hanno apportato ulteriori novità e aggiustamenti nella riorganizzazione dell’amministrazione centrale avviata nel 2002; dall’altra, l’ulteriore approfondimento, con le leggi finanziarie 2004 e 2005, del programma di “esternalizzazione” e riduzione degli apparati amministrativi, anch’esso risalente alla legge finanziaria 2002, e l’inizio del programma di innovazione tecnologica e telematica delle amministrazioni, dal quale sono attesi effetti di radicale snellimento e semplificazione delle gestioni amministrative.

Non risultano, invece, sèguiti significativi dell’attribuzione al Governo (con la legge n. 131 del 2003) delle deleghe legislative - da esercitarsi secondo i criteri direttivi di “esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità” - per la ricognizione dei “principi fondamentali” rinvenibili nelle leggi vigenti relativamente alle materie di legislazione concorrente indicate dall’art. 117, comma 3, Cost.

Infine, sono stati emanati taluni atti normativi per l’avvio a regime della riforma della dirigenza statale.

2. Il riordino dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

2.1 La razionalizzazione delle strutture organizzative, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative, ha interessato sia l’amministrazione centrale, sia l’amministrazione periferica, con esiti variamente apprezzabili in termini di maggiore efficienza degli apparati.

2.2 E’ noto che, per provvedere “al ridimensionamento, alla riorganizzazione, alla riconversione e alla riqualificazione” delle strutture ministeriali, in relazione alla profonda modificazione delle loro funzioni nello “Stato autonomistico” disegnato dal nuovo titolo V (parte seconda) Cost., il Governo era stato delegato ad esercitare, entro il gennaio 2004, un’ampia delega legislativa per la riforma dell’organizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri, degli enti e organismi pubblici, degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività amministrativa (legge n. 137 del 2002).

2.3 In attuazione della delega, è stata anzitutto prevista, in via generale, una maggiore flessibilità nell’organizzazione dei ministeri, rendendo solo eventuale, nel caso dell’articolazione per direzioni generali, l’istituzione del segretario generale come organo di

¹ Il Trattato è stato ratificato dall’Italia con la legge 7 aprile 2005, n. 57.

snodo fra vertice politico e apparato amministrativo².

Sono stati, inoltre, riordinati dieci ministeri.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio è stato ristrutturato in sei direzioni generali, che hanno sostituito i precedenti quattro dipartimenti; ad esso sono stati, inoltre, attribuiti i poteri di indirizzo e vigilanza sull'Agenzia per la protezione dell'ambiente e dei servizi tecnici (APAT) e sull'Istituto centrale per la ricerca applicata al mare (ICRAM)³. Non è prevista la figura del segretario generale, onde il coordinamento dell'attività amministrativa resta sostanzialmente rimesso al capo di gabinetto.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha conservato i precedenti tre dipartimenti, le cui funzioni sono state variamente rivisitate⁴.

Il Ministero della salute è stato riorganizzato in tre dipartimenti⁵, mentre le competenze della Direzione generale dei farmaci e dei dispositivi medici sono state trasferite (con le relative risorse finanziarie, umane e strumentali) all'Agenzia italiana del farmaco, istituita con apposito provvedimento normativo⁶.

Per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stata stabilita un'articolazione in non più di sedici direzioni generali, fermi restando i dipartimenti. Altri quattro uffici di livello dirigenziale generale sono stati posti in posizione di *staff* ad ogni capo dipartimento. Sono stati, inoltre, istituiti, a livello interregionale, dieci Servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT), ciascuno dei quali è retto - distintamente per l'organizzazione periferica già del Ministero dei trasporti e del Ministero dei lavori pubblici - da un dirigente generale⁷.

Quanto al Ministero dell'economia e delle finanze, l'Agenzia del demanio è stata trasformata in ente pubblico economico, mentre sono state modificate talune disposizioni in merito al conferimento e al rinnovo di particolari incarichi dirigenziali. Inoltre, gli uffici centrali del bilancio sono stati uniformemente configurati come uffici dirigenziali generali⁸.

Il Ministero delle comunicazioni è stato, a sua volta, articolato in cinque direzioni generali (disciplinate anche in taluni aspetti organizzativi, rimessi, peraltro, per il futuro, a

² D.lgs. 6 dicembre 2002, n. 287, art. 1 e 2.

³ D.lgs. n. 287 del 2002, art. 3 e 4; ad esso ha fatto seguito il DPR (regolamento) 17 giugno 2003, n. 261.

⁴ Un primo schema di regolamento è stato ammesso solo parzialmente al visto di legittimità (Sez. contr. Stato [preventivo], coll. I e II, 4 febbraio 2003, n. 3/P). Ad esso ha fatto seguito un nuovo schema, poi emanato con DPR 11 agosto 2003, n. 319.

⁵ DPR 28 marzo 2003, n. 129.

⁶ Art. 48 DL 30 settembre 2003, n. 269, conv. dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Il regolamento di organizzazione dell'Agenzia è stato emanato con d.m. salute 20 settembre 2004, n. 245.

⁷ D.lgs. 12 giugno 2003, n. 152, seguito dal DPR (regolamento) 2 luglio 2004, n. 184. Sul punto, v. pure il capitolo di questa *Relazione* (vol. II) dedicato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

⁸ D.lgs. 3 luglio 2003, n. 173.

norme regolamentari), tre uffici dirigenziali per progetti speciali e un Segretariato generale⁹. Sono stati anche ricostituiti gli ispettorati periferici (di livello dirigenziale non generale).

L'organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stata adeguata allo scorporo da esso del Ministero della salute, realizzato nel 2001¹⁰, prevedendo come strutture di primo livello non più i dipartimenti (due), ma le direzioni generali (tredici), coordinate da un Segretario generale¹¹. Peraltro, la legge finanziaria 2004 ha trasferito alla Presidenza del Consiglio dei ministri le competenze (con relative risorse finanziarie, umane e strumentali) in materia di politiche antidroga, già attribuite al Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali del ministero¹².

Il Ministero per i beni e le attività culturali è stato riordinato su tre dipartimenti (risultando perciò abolito il Segretariato generale), con l'istituzione delle nuove figure dei soprintendenti regionali (ora denominate direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici) a livello di uffici dirigenziali generali¹³. Due uffici dirigenziali generali sono stati istituiti presso l'ufficio di gabinetto.

Il riordino del Ministero delle attività produttive, reso necessario anche dalla restituzione del Ministero delle comunicazioni, è stato realizzato con l'abolizione dei dipartimenti (tre) ed il ripristino delle Direzioni generali (undici) come strutture di primo livello¹⁴, suddivise in tre aree funzionali per assicurare il coordinamento all'interno di ciascuna di esse. Sono state, inoltre, soppresse le agenzie - mai, in realtà, costituite - per la proprietà industriale e per le normative tecniche. Il regolamento di organizzazione è in corso di emanazione.

Nel Ministero dell'interno, il numero dei dipartimenti è stato elevato da quattro a cinque, con l'istituzione del Dipartimento per la gestione del personale civile e delle risorse umane e finanziarie¹⁵. Inoltre, è stato modificato l'ordinamento delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo, costituiti nel 1999 (d.lgs. n. 300) per far confluire in essi gli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, ma che assolvono, ora, alle sole funzioni di coordinamento fra le amministrazioni statali aventi sede nella regione (*infra*, par. 3)¹⁶.

Una distinta linea di riforma è stata seguita dal Ministero della difesa, che ha accresciuto

⁹ D.lgs. 30 dicembre 2003, n. 366. Il nuovo regolamento di organizzazione è stato emanato con DPR 22 giugno 2004, n. 176.

¹⁰ DL 12 giugno 2001, n. 217, conv. dalla legge 3 agosto 2001, n. 317.

¹¹ D.lgs. 11 agosto 2003, n. 241.

¹² Art. 3, commi da 83 a 87. Il conseguente regolamento di organizzazione del Ministero è stato emanato con DPR 29 luglio 2004, n. 244.

¹³ D.lgs. 8 gennaio 2004, n. 3. Il nuovo regolamento di organizzazione è stato emanato con DPR 10 giugno 2004, n. 173.

¹⁴ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 34.

¹⁵ D.lgs. 30 ottobre 2003, n. 317.

¹⁶ D.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29.

da dieci a undici il numero delle direzioni generali, fermo restando il segretariato generale¹⁷.

2.4 Tutti i ministeri sono stati interessati da provvedimenti regolamentari che ne hanno organizzato gli uffici di diretta collaborazione con i ministri¹⁸.

A riguardo di questi uffici, la Corte ha più volte rilevato, in precedenti relazioni, il carattere pletorico rispetto all'esigenza che i ministri siano dotati di efficienti strutture di *staff*, nonché la frequente sovrapposizione delle loro funzioni a quelle dell'amministrazione attiva, anche come conseguenza dell'assegnazione ad essi di specifiche risorse finanziarie per la realizzazione di programmi e interventi che, in un'ordinata ripartizione di competenze fra organi di indirizzo politico e organi di gestione amministrativa, dovrebbe competere ai dirigenti delle strutture operative (dipartimenti e direzioni generali)¹⁹. Per contro, le funzioni di *staff* risultano in molti casi di ridotta portata, ove si consideri che, a parte la diretta assistenza al ministro, l'attività di programmazione e quella di direzione e controllo dell'azione amministrativa presentano, sia pure con eccezioni, risultati complessivamente modesti (del resto, i servizi di

¹⁷ DL 28 maggio 2004, n. 136, conv. dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, art. 8.

¹⁸ Si tratta dei seguenti provvedimenti, per ciascuno dei quali viene indicato il numero complessivo massimo delle unità di personale previsto per gli addetti a ciascun ufficio di diretta collaborazione, salvo precisare che a tali unità vanno aggiunti - salvo diversa indicazione - i responsabili degli uffici, il personale delle segreterie dei sottosegretari e il personale del Servizio di controllo interno:

DPR 24 maggio 2001, n. 233, Ministero degli affari esteri: 120 unità (comprensive del personale del Servizio di controllo interno);

DPR 6 marzo 2001, n. 245, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio: 90 unità (comprensive del personale del Servizio di controllo interno e delle segreterie dei sottosegretari);

DPR 19 settembre 2000, n. 455 (seguito dal DPR 4 settembre 2002, n. 300, e dal DPR 14 ottobre 2003, n. 316, sugli uffici di diretta collaborazione del vice ministro), Ministero delle attività produttive: 160 unità;

DPR 6 luglio 2001, n. 307, Ministero per i beni e le attività culturali: 110 unità;

DPR 14 maggio 2001, n. 258 (seguito dal DPR 2 marzo 2004 n. 84), Ministero delle comunicazioni: 96 unità;

DPR 14 maggio 2001, n. 241, Ministero della difesa: 152 unità;

DPR 227 del 2003, Ministero dell'economia e delle finanze: 230 unità;

DPR 25 luglio 2001, n. 315 (seguito dal DPR 8 agosto 2002, n. 204), Ministero della giustizia: 210 unità;

DPR 24 aprile 2001, n. 320 (seguito dal DPR 31 luglio 2003, n. 262), Ministero delle infrastrutture e trasporti: 130 unità;

DPR 21 marzo 2002, n. 98, Ministero dell'interno: 340 unità;

DPR 1 dicembre 1999, n. 477 (seguito dal DPR 26 marzo 2002, n. 128 e dal DPR 11 agosto 2003, n. 319), Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca: 355 unità;

DPR 17 maggio 2001, n. 297 (seguito dal DPR 11 dicembre 2002, n. 310), Ministero del lavoro e delle politiche sociali: 100 unità;

DPR 24 maggio 2001, n. 303, Ministero delle politiche agricole e forestali: 75 unità (comprensive del personale del Servizio di controllo interno);

DPR 12 giugno 2003, n. 208, Ministero della salute: 100 unità.

¹⁹ Così, ad esempio, nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, una quota rilevante di risorse destinata a funzioni finali in materia di difesa del suolo e tutela ambientale (pari al 56,5 per cento dello stanziamento iniziale di competenza dell'intero ministero) è attribuita al centro di responsabilità "Ufficio di diretta collaborazione del ministro" (v., in questa *Relazione*, parte II, il capitolo dedicato al Ministero dell'ambiente e della difesa del territorio); nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, una quota pur essa significativa di risorse destinata alle grandi opere di interesse strategico è intestata al centro di responsabilità "Ufficio di diretta collaborazione del Ministro" (v., in questa *Relazione*, parte II, il capitolo dedicato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti). Da ultimo, la legge finanziaria 2005 ha stabilito che, per l'ammodernamento della "rete nazionale cifrante" del Ministero dell'interno ai fini della lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, il relativo stanziamento sia ripartito fra i centri di responsabilità intestati, rispettivamente, alla "Pubblica sicurezza" e al "Gabinetto" (art. 1, comma 548, lett. a).

controllo interno soffrono una situazione di pressoché generale inefficienza, e in molti ministeri sono solo formalmente istituiti: v. *infra*, par. 7).

2.5 Per una serie di amministrazioni, la riorganizzazione del 1999 aveva previsto che esse fossero affiancate da “agenzie”, deputate allo svolgimento di attività specialistiche anche nell’interesse delle amministrazioni regionali e locali. Ad oggi, sono realmente istituite e funzionanti le agenzie fiscali, l’APAT e l’Agenzia industrie difesa, le altre essendo state variamente trasformate o riassorbite negli apparati ministeriali, con conseguente abbandono della prospettiva di far luogo a strutture “condivise” fra Stato e autonomie in materie nelle quali l’intreccio di competenze statali, regionali e locali avrebbe richiesto l’adozione di formule organizzative “partecipate” dai diversi livelli di governo e di amministrazione.

Nondimeno, è stata prevista l’istituzione di due nuove agenzie: l’Agenzia nazionale per l’innovazione tecnologica²⁰ (peraltro mai costituita e di fatto sostituita dal Centro nazionale per l’informatica nella pubblica amministrazione-CNIPA) e l’Agenzia italiana del farmaco²¹, con compiti di regolazione, disciplinata dal DM salute (regolamento) 20 settembre 2004, n. 245.

2.6 L’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, quale definito nel 1999 (d.lgs. n. 303), è stato sensibilmente modificato, sia mediante la riacquisizione di strutture in precedenza trasferite ad altri ministeri²², sia attraverso la creazione di nuovi dipartimenti e uffici, con compiti inerenti alla gestione di particolari materie o settori d’intervento. Ad alcuni di essi si accennò nella Relazione dello scorso anno²³. Ora, la legge finanziaria 2004²⁴ ha istituito il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga, trasferendo ad esso - come accennato - i compiti, le strutture e le risorse del Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali²⁵.

Sempre nel 2004, sono stati riordinati il Dipartimento per le pari opportunità²⁶ e il Dipartimento della funzione pubblica²⁷, presso il quale la c.d. “legge sulla competitività”²⁸ ha istituito un’apposita commissione con il compito di affiancare il Ministro per la funzione

²⁰ Art. 27, comma 10, legge n. 3 del 2003.

²¹ Art. 48, comma 13, DL n. 269 del 2003, conv. dalla legge n. 326 del 2003.

²² D.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343, “Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, sull’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell’art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137”.

²³ *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2003*, vol. I, cap. IV, par. 3.

²⁴ Art. 3, commi 83-87.

²⁵ Il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga, formalmente costituito con DPCM 15 marzo 2004, ha, in realtà, iniziato ad operare solo dopo la riorganizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, avvenuta con il citato DPR n. 244 del 2004.

²⁶ DPCM 30 settembre 2004 (G.U., serie gen., 18 febbraio 2005, n. 40).

²⁷ DPCM 5 novembre 2004 (G.U., serie gen., 11 febbraio 2005, n. 34).

²⁸ Art. 3, c. 6-*duodecies*, legge 14 maggio 2005, n. 80.

pubblica nelle attività di sua competenza (la commissione, istituita fino al 31 dicembre 2007, è composta, oltre che dal capo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, da un numero massimo di venti esperti: professori universitari, magistrati e avvocati, funzionari parlamentari, dirigenti pubblici ed altri soggetti di elevata professionalità)²⁹.

Inoltre, presso la Presidenza del Consiglio sono stati costituiti due nuovi commissariati: l'Alto Commissariato per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione³⁰ e l'Alto Commissariato per la lotta alla contraffazione³¹ (con compiti di “coordinamento delle funzioni di sorveglianza in materia di violazione dei diritti di proprietà industriale e intellettuale” e di “monitoraggio sulle attività di prevenzione e di repressione dei fenomeni di contraffazione”).

Di altri provvedimenti si dirà nel capitolo di questa Relazione dedicato alla Presidenza del Consiglio.

2.7 La situazione fin qui descritta si presta ad alcune considerazioni d'insieme.

La prima riguarda il superamento, nell'organizzazione dei ministeri, dell'originario modello binario (per dipartimenti, ovvero per direzioni generali coordinate da un segretario generale), con l'introduzione di modelli ulteriori (per direzioni generali senza segretario generale, per direzioni generali con facoltà di istituire il segretariato, per direzioni generali riunite in “aree funzionali”) ispirati ad esigenze talvolta contingenti, come quelle che, in alcuni ministeri, sono state determinate dalla necessità di eliminare le interferenze di funzioni fra segretario generale e capo di gabinetto, oppure dalla decisione di istituire uffici dirigenziali generali anche a livello di amministrazione periferica (elevando, di conseguenza, il “grado dirigenziale” degli uffici centrali di vertice a quello di “dipartimento”). Il tema principale delle riorganizzazioni resta, comunque, quello del rapporto fra i poteri di indirizzo politico-amministrativo e le responsabilità di gestione dell'alta dirigenza, talché il ruolo di intermediazione attribuito, a seconda dei casi, agli uffici di diretta collaborazione, ai segretari generali o - in assenza di questi - ai direttori generali implica una variabile autonomia dei dirigenti nell'assunzione delle decisioni inerenti allo svolgimento dell'attività amministrativa ed alla realizzazione degli obiettivi loro assegnati.

²⁹ La commissione è assistita da una segreteria tecnica. Il suo funzionamento è finanziato (comma 6-*quaterdecies*) per 750.000 euro nel 2005 e 1,5 milioni in ciascuno degli anni 2006 e 2007.

³⁰ Art. 1 legge 16 gennaio 2003, n. 3. Il regolamento per la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dell'Alto Commissariato è stato approvato con DPR 6 ottobre 2004, n. 258.

³¹ Art. 1-*quater* legge 14 maggio 2005, n. 80.

Va, poi, ricordato che - come più volte rilevato dalla Corte e come confermato dai capitoli di questa *Relazione* concernenti le singole amministrazioni - la riduzione del numero dei ministeri rispetto alla situazione precedente l'entrata in vigore del d.lgs. n. 300 del 1999 (peraltro aumentati da dodici a quattordici nel 2001³²) si è risolta, per lo più, nella sommatoria e nella giustapposizione degli apparati preesistenti, che hanno, infatti, conservato le loro articolazioni sia centrali che periferiche (talché, ad esempio, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è presente, in ciascuna sede periferica, con due uffici dirigenziali generali, i quali riproducono gli uffici periferici dei due ministeri originari). Per altro verso, è stata ripristinata la struttura multifunzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri, cui sono state restituiti o attribuiti compiti estranei a quelli consistenti nel supporto alle funzioni costituzionali di direzione e coordinamento dell'attività del Governo, proprie del Presidente del Consiglio, laddove è proprio su tale fisionomia che sono stati calibrati i provvedimenti normativi mediante i quali il trattamento del personale della Presidenza del Consiglio è stato differenziato da quello degli altri dipendenti da amministrazioni dello Stato³³. Inoltre, i nuovi commissariati costituiti presso di essa moltiplicano le linee di sovrapposizione con le amministrazioni cui spetterebbe l'ordinario perseguimento delle finalità ad essi attribuite.

Fenomeno rilevante è anche il rafforzamento degli uffici di diretta collaborazione dei ministri, i cui compiti sono, non di rado, disegnati dalle norme in modo da consentire la loro sostanziale partecipazione, in forme e modi diversi, alla gestione amministrativa, mentre tuttora carenti sono le loro primarie funzioni di *staff*.

L'ultima considerazione attiene al sostanziale abbandono della formula organizzatoria dell'agenzia, come strumento di cooperazione funzionale fra Stato e autonomie.

3. Segue. L'amministrazione periferica dello Stato.

3.1 Nel quadro delle riforme amministrative giunto a maturazione nell'ultimo decennio, una specifica considerazione è stata dedicata dal legislatore, diversamente che in passato, all'assetto dell'amministrazione periferica dello Stato, soprattutto in relazione ai processi di decentramento e, quindi, al trasferimento di funzioni amministrative statali al sistema delle autonomie.

3.2 Così, secondo la riforma del 1999 (art. 11 d.lgs. n. 300, seguito dal DPR n. 287 del 2001), gli uffici territoriali del governo-UTG avrebbero dovuto rappresentare un elemento decisivo della riorganizzazione, in termini di ridimensionamento e semplificazione strutturale, prevista

³² Cfr. *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2003*, cit., vol. I, cap. IV, par. 2.

³³ *Op. cit.*, vol. II, cap. "Presidenza del Consiglio dei ministri".

per l'amministrazione statale in ambito regionale e subregionale. Gli UTG avrebbero, infatti, dovuto raccogliere le preesistenti articolazioni periferiche dei ministeri, ma già il decreto n. 300 introduceva vistose eccezioni, costituite, per un verso, dalle strutture periferiche dei "ministeri d'ordine" diversi dal Ministero dell'interno (difesa, giustizia) e, per altro verso, dagli apparati periferici di altri fra i maggiori ministeri (economia, istruzione, beni e attività culturali) e dalle strutture territoriali delle agenzie (eredi, a loro volta, di importanti e numerosi uffici periferici, soprattutto dell'ex Ministero delle finanze).

Tali uffici (che hanno, poi, riacquisito il nome di prefetture, essendo stata modificata la loro denominazione in quella di prefetture-UTG: legge n. 189 del 2002) non sono stati, però, mai realmente operativi, a causa delle resistenze che, contro l'assorbimento in essi di una quota - come detto - modesta di uffici statali periferici, sono state opposte dalle amministrazioni centrali; resistenze ulteriormente rafforzate da provvedimenti che, nel riordinare alcuni ministeri, hanno escluso - esplicitamente o implicitamente - che i loro uffici periferici dovessero confluire negli UTG (tali, ad esempio, i provvedimenti relativi ai ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, delle comunicazioni).

Di questa situazione ha sostanzialmente preso atto il legislatore, che - nel procedere al nuovo riordino dell'amministrazione statale dopo la riforma del titolo V (parte seconda) della Costituzione - ha abolito gli UTG (d.lgs. n. 29 del 2004), ripristinando le tradizionali funzioni di coordinamento del prefetto nei confronti degli uffici statali periferici (con l'aggiunta di un potere sostitutivo, da esercitarsi previo assenso del ministro competente e dopo averne informato il Presidente del Consiglio dei ministri, per l'assunzione di "provvedimenti volti ad evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza"), di cui egli assicura, altresì, la leale collaborazione con le autonomie territoriali.

3.3 Successivi provvedimenti hanno ridefinito anche l'articolazione periferica di vari ministeri, prevedendo sia l'istituzione di nuovi uffici dirigenziali, sia l'elevazione di preesistenti strutture periferiche al rango di uffici dirigenziali generali. Nel rinviare per il dettaglio ai capitoli relativi ai singoli ministeri, si deve qui segnalare come l'amministrazione periferica dello Stato continui ad essere configurata come complesso di uffici aventi la fisionomia più di "terminali del centro" che di interlocutori primari, nei rispettivi territori, delle amministrazioni regionali e locali.

Così, ad esempio, nelle declaratorie delle funzioni degli uffici periferici mancano, il più delle volte, riferimenti alla legittimazione dei loro titolari a stringere accordi, intese, convenzioni o altri negozi organizzativi con regioni ed enti locali. Talvolta, è previsto (Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti,

Ministero del lavoro e delle politiche sociali) che gli uffici periferici abbiano relazioni o contatti con il sistema delle autonomie, ma sembra evidente che le decisioni conclusive, la stipula degli accordi ecc. e, in definitiva, la volontà negoziale che impegna lo Stato debba essere espressa dall'amministrazione centrale, benché, poi, gli atti esecutivi (la sottoscrizione e la gestione degli accordi) possano essere delegati agli uffici periferici. Del resto, solo in rari casi (come quello degli uffici scolastici regionali) le amministrazioni periferiche sono titolari di "unità previsionali di base", a loro volta corrispondenti a "centri di responsabilità" e, quindi, con dirigenti che siano titolari - secondo il d.lgs. n. 165 del 2001 - di "autonomi poteri di spesa" e siano "responsabili in via esclusiva" della gestione e dei risultati derivanti dall'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali loro assegnate; il che comporta che gli uffici periferici, pur quando rivestiti del rango di uffici dirigenziali generali, hanno una progettualità fortemente limitata dalla pianificazione centrale, con risorse a destinazione vincolata e senza alcun *budget* da investire in azioni e interventi non autorizzati o condivisi dall'amministrazione centrale; laddove la riforma costituzionale del 2001 imporrebbe di sperimentare nuove forme di "combinazione" fra amministrazioni statali e regionali o locali, per attuare - secondo l'espressione della legge n. 59 del 1997 - "la collaborazione e l'azione coordinata" fra i diversi livelli di governo.

Infine, alcuni ministeri operanti in settori di legislazione concorrente sono stati ristrutturati in maniera tale da lasciare non lievi margini di indeterminatezza circa i confini delle funzioni amministrative. E' il caso del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la cui rete di direzioni regionali e provinciali si occupa essenzialmente di "tutela e sicurezza del lavoro" e, cioè, di una tipica materia di legislazione concorrente (art. 117, comma 3, cost.)³⁴. Ancora, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti annovera, dopo il riordino, funzioni decisamente non più statali, come l'attività di vigilanza per l'edilizia economica e popolare o la repressione dell'abusivismo edilizio e una serie di "attività di supporto" - non meglio specificate - a soggetti o strutture con competenze proprie (ad esempio, per la vigilanza sulle dighe, che spetta funzionalmente al Registro italiano dighe-RID, istituito come ente pubblico dal d.lgs. n. 112 del 1998), oltre a competenze disparate che neppure richiederebbero strutture amministrative *ad hoc*.

3.4 Il risultato è che sono state create strutture con compiti enfatici (come dopo la regionalizzazione del 1977), o per le quali - pur persistendo la loro titolarità in capo allo Stato - non è stata valutata l'opportunità di un conferimento ad altri livelli di governo, secondo la

³⁴ Sul punto, v. anche il capitolo di questa *Relazione* (vol. II) dedicato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

prescrizione dell'art. 118, comma 1, Costituzione.

Inoltre, le resistenze opposte dalle amministrazioni centrali al ruolo unificante inizialmente attribuito agli UTG hanno fatto sì che le amministrazioni periferiche dello Stato abbiano conservato la loro specifica individualità e si siano, anzi, ulteriormente rafforzate, anche - come accennato - mediante l'elevazione di molti loro apparati al rango di uffici dirigenziali generali.

4. La riapertura della delega per il riordino dell'amministrazione.

All'esercizio della delega legislativa per il riordino dei ministeri, conferita dalla citata legge n. 137 del 2002, era fissato il termine di diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge (23 gennaio 2004). La delega è stata rinnovata dalla legge n. 186 del 2004 (di conversione del DL n. 136 del 2004), che ha prorogato il termine per il suo esercizio al 29 luglio 2005. Quindi, essa è stata ulteriormente rinnovata (art. 9, comma 1, legge n. 306 del 2004, di conversione del DL n. 266 del 2004), con fissazione del termine finale di esercizio al 31 dicembre 2005.

La continua riapertura della delega prospetta - a parte considerazioni di ordine costituzionale - una situazione nella quale l'organizzazione amministrativa dello Stato è posta in condizione di costante instabilità e incertezza nei suoi assetti di lungo periodo.

Peraltro, la possibilità di utilizzare la delega legislativa non ha impedito il ricorso del Governo né alla normazione ordinaria, né alla decretazione d'urgenza per modificare preesistenti assetti organizzativi. Così, ad esempio, la legge finanziaria 2004 ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga; ancora, in base alla legge n. 30 del 2003 (art. 8) è stata creata, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la nuova Direzione generale per i servizi ispettivi (d.lgs. n. 124 del 2004); di recente, il DL n. 63 del 2005 ha dislocato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri le funzioni inerenti allo sviluppo del Mezzogiorno, per il cui esercizio il Presidente del Consiglio o il ministro da lui delegato utilizzeranno anche le strutture del Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Resta da valutare l'efficienza degli assetti organizzativi prefigurati da tali interventi normativi, in raffronto con la situazione precedente sotto il profilo dei programmi, degli obiettivi (con correlate risorse finanziarie) e dei risultati gestionali.

5. Le società strumentali dello Stato.

I ministeri e le agenzie non esauriscono, com'è noto, il complesso delle strutture che compongono l'amministrazione dello Stato. Si è infatti sviluppato, intorno ad essi, un articolato

sistema di società possedute o controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze, che spesso costituiscono meri soggetti strumentali dell'amministrazione statale (almeno fino a quando non sarà ad esse ammesso il capitale privato), a loro volta titolari di poteri di comando su gruppi di società dipendenti.

Il controllo della Corte su alcuni di tali soggetti è svolto dall'apposita sezione, che ne riferisce al Parlamento con periodiche relazioni, alle quali si rinvia (relativamente ad altre società, si è in attesa che il Governo emani il prescritto decreto di sottoposizione al controllo).

In questa sede, si deve osservare come, nel quadro complessivo delle gestioni amministrative statali, un ruolo di primo piano sia oggi svolto da un'ampia serie di soggetti formalmente privati, ma titolari di compiti e funzioni pubbliche, oltre che di rilevanti risorse finanziarie da essi erogate sotto il comando diretto del Ministero dell'economia e delle finanze, eventualmente d'intesa con altri ministeri³⁵.

Di particolare importanza, a tale riguardo, due pronunce della Corte costituzionale. La prima ha riconosciuto legittima, in quanto espressiva della potestà esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (art. 117, comma 2, lettera g, cost.), la norma di legge statale che consente al Ministro del lavoro di avvalersi di "Italia lavoro S.p.A." - società interamente posseduta dal Tesoro e, secondo la definizione della stessa Corte costituzionale, ente strumentale del Ministero del lavoro, benché rivestita della forma societaria - per lo svolgimento di azioni nel campo della politica attiva del lavoro (promozione dell'occupazione sull'intero territorio nazionale, con particolare riguardo alle aree depresse e ai soggetti svantaggiati del mercato del lavoro)³⁶. La seconda ha riscontrato in Sviluppo Italia S.p.A. un ente comunque riferibile allo Stato, dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma statale che esclude le regioni dalla gestione del fondo, gestito dalla stessa società, per l'erogazione di prestiti fiduciari e contributi a studenti privi di mezzi³⁷.

Una nuova società strumentale dello Stato è, ora, costituita dall'Istituto per lo sviluppo agroalimentare S.p.A., le cui azioni saranno interamente possedute dal Ministero delle politiche agricole e forestali, che potrà affidargli o trasferirgli le funzioni statali in materia di contratti di

³⁵ Nella nomenclatura impiegata dalla *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, tali società costituiscono un nuovo "sistema delle partecipazioni statali", che svolge, fra l'altro, un ruolo di rilievo nel settore degli investimenti (pari, nel 2003, a 2.597 milioni: +15 per cento rispetto al 2002) in una serie numerosa di settori economici: dall'energia alle infrastrutture, dall'impiantistica alle costruzioni, all'attività manifatturiera, alla cantieristica navale (cfr., da ultimo, la *Relazione generale 2003*, Roma, 2004, vol. II, p. 73).

³⁶ Corte cost. 19 dicembre 2003, n. 363.

³⁷ Corte cost. 13 ottobre 2004, n. 308.

filiera e di contratti di programma per iniziative nel settore agricolo e agroindustriale³⁸.

6. Le nuove tecnologie.

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione costituiscono, sotto il profilo organizzativo, strumenti di accelerazione e semplificazione dell'attività amministrativa, specie all'interno di sistemi complessi come quelli che, in assetti istituzionali caratterizzati da forti autonomie, richiedono architetture informative idonee a consentire sia la circolazione dei dati e dei risultati gestionali fra i diversi livelli di governo, sia la cooperazione e il coordinamento fra i soggetti istituzionali che condividono la responsabilità dell'erogazione di servizi e prestazioni.

In questa direzione, sono state sviluppate, in anni recenti, iniziative orientate ad accrescere il potenziale di efficienza insito nelle tecnologie già in uso alle amministrazioni e ad elevare, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili, il livello del loro aggiornamento tecnologico. A tali compiti presiede il Ministro senza portafoglio per l'innovazione e le tecnologie, che si avvale dell'omonimo Dipartimento costituito nel 2001 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri³⁹, e del CNIPA⁴⁰.

L'esigenza di interconnettere sistemi informativi risalenti ad epoche diverse ha reso necessaria l'elaborazione di un progetto definito "sistema pubblico di connettività", cui è rimesso di attuare l'interazione fra le reti delle amministrazioni centrali, regionali e locali, di conseguire economie di scala nell'utilizzo dei servizi di rete, di assicurare *standard* comuni di funzionalità e di sicurezza. Alla costruzione del sistema è inteso il d.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42⁴¹.

Peraltro, la salvaguardia dei livelli di autonomia delle diverse istituzioni territoriali e le esigenze di coesione del sistema informativo nazionale richiedono la costituzione di strutture condivise fra Stato e regioni-enti locali, che siano in grado di gestire "sistemi federati" e, cioè, apparati informativi di supporto ai processi di servizio relativi ai settori maggiormente coinvolti dalla riforma amministrativa, come il lavoro, la sanità, il fisco, lo sviluppo territoriale, le reti di comunicazione, la cultura, l'ambiente, la formazione professionale (al che è preposta una Commissione di coordinamento del sistema pubblico di connettività, a composizione mista di rappresentanti dello Stato, delle regioni e degli enti locali: artt. 8 e 9 d.lgs. n. 42 del 2005).

Si tratta di una prospettiva che implica mutamenti profondi nell'organizzazione delle

³⁸ Art. 10-ter DL 14 marzo 2005, n. 80, conv. dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

³⁹ DPCM 27 settembre 2001, in G.U., serie gen., 17 ottobre 2001, n. 242.

⁴⁰ Art. 176 d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, e art. 5 d.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343.

⁴¹ "Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione, a norma dell'art. 10 legge 29 luglio 2003, n. 229".

amministrazioni, nel senso che la creazione di “reti fra amministrazioni” supera e assorbe distinzioni tradizionali, come quella - di tipo logistico - fra amministrazione centrale e amministrazioni periferiche dello Stato, o quella - logistica e funzionale - fra amministrazioni statali e amministrazioni regionali e locali.

L'esigenza di una integrale “riorganizzazione strutturale e funzionale” delle amministrazioni è, del resto, fatta propria dal recente “Codice dell'amministrazione digitale” (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82), che, da una parte, richiede loro di utilizzare, nell'organizzazione della propria attività, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione “per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione” (art. 12, comma 1) e, dall'altra, prevede che lo Stato, le regioni e gli enti locali promuovano le intese e gli accordi utili a “realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso” (art. 14, comma 2).

Tali problematiche costituiranno, pertanto, a breve, i termini di riferimento dei disegni organizzativi e procedurali sui quali saranno costruiti gli assetti funzionali delle singole amministrazioni, i rapporti fra di esse e quelli con i cittadini e le imprese.

Già la legge finanziaria 2005 prevede, comunque, un piano di razionalizzazione degli uffici statali mediante interventi sulle procedure e sulle attrezzature informatiche in uso, al fine di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni. A questo scopo, il CNIPA stipulerà contratti-quadro per l'acquisizione di prodotti *software* e *hardware* che consentiranno di semplificare e uniformare le prassi amministrative. Dei contratti-quadro potranno avvalersi anche le amministrazioni non statali, secondo modalità da definire in sede di Conferenza unificata.

7. I controlli interni.

7.1 Nel contesto della riforma amministrativa, un ruolo di primaria importanza è rivestito dai controlli interni.

In proposito, il “Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato” ha rilevato, nel suo terzo rapporto (aprile 2004), che, rispetto alla situazione esaminata nel rapporto precedente⁴², si sono registrati, nel 2003, taluni miglioramenti, ma il disegno dei controlli interni, quale risulta dalla normativa del 1999 (d.lgs. n. 286), è ben lontano dall'essere compiutamente realizzato⁴³.

⁴² Cfr. *Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2003*, cit., cap. IV, par. 4.

⁴³ Presidenza del Consiglio dei ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri. Stato e prospettive. Terzo rapporto*, Roma, 2004.

In particolare, la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del novembre 2002 (con le annesse linee guida) ha effettivamente consentito una standardizzazione dei processi di programmazione strategica, che comprende una fase iniziale (discendente), in cui il Ministro esplicita le priorità politiche; una fase successiva (ascendente), in cui i responsabili dei centri di responsabilità amministrativa (CRA) propongono obiettivi e programmi coerenti con tali priorità; una fase finale in cui il ministro consolida gli obiettivi e assicura la disponibilità delle risorse necessarie per realizzarli. Inoltre, si sono sensibilmente ridotti i tempi di emanazione delle direttive generali per l'azione amministrativa. Tuttavia, in quasi tutti i ministeri, la programmazione strategica (che porta all'emanazione della direttiva) è del tutto svincolata dagli altri atti della programmazione, in particolare dalle "note preliminari" al bilancio di previsione. Fra le eccezioni, la più indicativa - anche a fini di "esportazione" in altre realtà - è quella del Ministero della difesa⁴⁴, in cui l'esperienza della programmazione strategica data addirittura agli anni Sessanta del secolo scorso.

Quanto alle direttive, il loro contenuto presenta poche variazioni rispetto all'anno precedente, salvo che alcuni ministri (economia, interno) hanno voluto conferire ad esse anche la valenza di uno strumento per comunicare all'esterno le priorità della loro azione⁴⁵.

Estremamente eterogenea è la tipologia degli obiettivi, solo raramente ricavati a partire dalle priorità politiche. Del tutto trascurati, poi, i problemi relativi all'impostazione e alla gestione degli obiettivi che interessano l'azione di più ministeri: "ci si limita, al più, a programmare l'attività separatamente nelle singole amministrazioni, senza costruire un progetto che integri i compiti attribuiti a ciascuna di esse".

Spesso, non viene instaurato alcun collegamento fra gli obiettivi e gli indicatori mediante i quali valutare il grado del loro raggiungimento. In molti casi, anzi, gli indicatori non esistono e, dove lo sono, hanno la funzione di rilevare unicamente il completamento dei programmi d'azione, mentre sono quasi interamente assenti indicatori di efficienza, di efficacia e d'impatto. Il che - spiega il Comitato - "deriva in parte dalle oggettive difficoltà di individuare indicatori di *performance* in molte delle attività caratteristiche delle amministrazioni dello Stato; ma dipende anche dalle insufficienti professionalità esistenti nelle amministrazioni stesse in materia di processi di programmazione e controllo sofisticati: temi quali l'impatto delle politiche pubbliche, la costruzione dei *logical framework*, la valutazione degli impatti organizzativi sono ancora in fase di interiorizzazione sia da parte dei responsabili dei centri di responsabilità amministrativa che dei SECIN, e richiederebbero una ulteriore azione di carattere formativo". In

⁴⁴ *Op. ult. cit.*, par. 3.1.

⁴⁵ *Op. ult. cit.*, par. 3.2.

pratica, mancano, a distanza di dodici anni dall'introduzione dei controlli interni (1993) e di sei dalla loro compiuta messa a punto (1999), una cultura dei controlli interni e una pratica sufficiente a costituire la base formativa degli amministratori e degli addetti ai SECIN.

Naturalmente, l'assenza di indicatori per la misurazione degli obiettivi rappresenta un serio problema anche per la valutazione delle politiche e per la valutazione dei dirigenti.

Tutte le amministrazioni hanno, comunque, messo a punto sistemi di monitoraggio periodico, intesi a verificare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi strategici. Il monitoraggio ha, quasi ovunque, cadenza semestrale (è quadrimestrale nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel Ministero della salute e nel Ministero del lavoro). In generale, il sistema è cartaceo o prevede l'invio di moduli via posta elettronica, cui le strutture sono chiamate a fornire risposte e indicazioni; il che rallenta i tempi del monitoraggio e ne riduce la frequenza. Le esperienze più avanzate sono quella del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che dal 2004 realizza il monitoraggio interamente per via elettronica, e quella del Ministero della giustizia, che ha attivato un progetto di monitoraggio informatizzato⁴⁶.

Problematica è la situazione dei sistemi di controllo di gestione. Solo due ministeri (economia e finanze, infrastrutture e trasporti) dispongono di un sistema funzionante; in altri, il "modello logico" è stato definito ma non è stato ancora messo a punto il sistema informativo di supporto (difesa, attività produttive, beni e attività culturali); in altri ancora, il "modello logico" è stato soltanto disegnato (affari esteri, giustizia, comunicazioni), oppure è in fase di elaborazione (interno, salute, lavoro); in tre ministeri, non è neppure allo studio (politiche agricole, ambiente, istruzione)⁴⁷.

La valutazione dei dirigenti ha costituito, in molte amministrazioni, la prima forma di controllo interno ad essere attivata, pur in assenza di sistemi informativi che fossero in grado di alimentare correttamente i processi valutativi. Ma - rileva il Comitato tecnico-scientifico - i pericoli di questo modo di procedere sono evidenti: se la valutazione non è basata su elementi oggettivi, almeno in parte ricavati da sistemi di controllo strategico e di gestione funzionanti, essa si presta ad essere percepita come iniqua e ingiustificata; e ciò rischia di tradursi "in una forte demotivazione, quindi in risultati opposti rispetto agli obiettivi di stimolo all'innovazione, all'efficienza e all'efficacia che essa dovrebbe indurre nelle amministrazioni secondo le intenzioni del legislatore"⁴⁸.

7.2 Scontando i ritardi nell'organizzazione dei controlli interni, la cui qualità si riverbera sulla

⁴⁶ *Op. ult. cit.*, par. 3.3.

⁴⁷ *Op. ult. cit.*, par. 4.

⁴⁸ *Op. ult. cit.*, par. 5.