

degli strumenti di responsabilizzazione delle Amministrazioni in ordine al conseguimento dei risultati stabiliti e, per questa via, con il processo di revisione delle strutture amministrative, allo scopo di “razionalizzare e ottimizzare”, in maniera continua e sistematica, “l’organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dei Ministeri”<sup>3</sup>.

Il *Libro verde sulla spesa pubblica*, pubblicato dalla Commissione nel settembre 2007, prospetta – sul piano della metodologia di lavoro – una serie di “linee di ricerca” per indagare, con riguardo ai singoli Ministeri, l’efficiente distribuzione degli uffici e del personale sul territorio nazionale. In particolare, la Commissione ha concentrato l’attenzione su alcuni dati – quali il rapporto fra personale dirigente e non dirigente<sup>4</sup>, la distribuzione dei dirigenti tra uffici centrali e uffici periferici<sup>5</sup>, il rapporto fra personale per Regione e popolazione residente<sup>6</sup> – che, pur noti da tempo, sollecitano analisi approfondite dei singoli settori, atteso che il carattere aggregato dei dati attualmente disponibili non favorisce l’interpretazione dei fenomeni in relazione alle caratteristiche funzionali delle singole Amministrazioni<sup>7</sup>. Donde, come rileva la Commissione, la necessità di “un approccio di analisi più *micro* e che entri negli aspetti organizzativi delle singole Amministrazioni per poter individuare eventualmente possibili rimedi”<sup>8</sup>.

In questa direzione, la Commissione ha avviato ricerche *ad hoc* con riguardo ai Ministeri della giustizia, dell’interno, dell’istruzione, delle infrastrutture e dei trasporti<sup>9</sup>.

2.2. La pratica della *spending review*, che la legge finanziaria 2007 limitava a tale anno, ha acquisito carattere di permanenza per effetto della legge finanziaria 2008. Questa ne ha collegato l’esercizio, da un lato, alla nuova articolazione del bilancio per missioni e programmi e, dall’altro, all’esigenza – manifestata con la previsione che i Ministeri elaborino per il

---

volta presentato il disegno di legge finanziaria, ciascuna Amministrazione provveda ad aggiornare la propria “nota preliminare” sulla base degli obiettivi eventualmente ridefiniti, in relazione agli effetti della manovra proposta.

<sup>3</sup> Art. 1, comma 404, legge n. 296/2006.

<sup>4</sup> Tale rapporto varia da un massimo di 13,8 dirigenti per 100 dipendenti nella Presidenza del Consiglio dei Ministri a un minimo di 1 dirigente per 100 dipendenti nel Ministero dell’interno: *Libro verde*, cit., 74.

<sup>5</sup> Negli uffici centrali vi sarebbero 14,9 dirigenti per 100 dipendenti, rispetto agli 1,3 che si riscontrano nelle sedi periferiche: *ibidem*.

<sup>6</sup> Tale rapporto è, per il complesso delle Regioni, di 23 dipendenti statali per 10.000 abitanti, con un massimo di 45,1 in Molise e un minimo di 10,3 in Lombardia: *ibidem*, 74 s.

<sup>7</sup> Si consideri, ad esempio, che i dati sulla distribuzione del personale per Regioni non distinguono il personale dell’Amministrazione centrale dal personale delle Amministrazioni periferiche aventi sede nel Lazio: *Libro verde*, cit., 73.

<sup>8</sup> *Libro verde*, cit., 75.

<sup>9</sup> Ministero dell’economia e delle finanze. Commissione tecnica per la finanza pubblica, *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, Doc. 2007/9, Roma, 13 dicembre 2007.

Parlamento specifiche relazioni sulla propria attività – di verificare costantemente l'adeguatezza degli andamenti gestionali e delle organizzazioni che li supportano agli obiettivi stabiliti dalle leggi e agli indirizzi che i Ministri impartiscono alle Amministrazioni<sup>10</sup>.

In tal modo, la *spending review* diviene – con la Commissione tecnica che ad essa presiede – lo strumento più rilevante della responsabilità che il Parlamento fa valere nei confronti del Governo affinché le missioni a questo affidate vengano perseguite, alle condizioni finanziarie stabilite dalle leggi, mediante apparati, personale e procedimenti costantemente informati a criteri di economicità ed efficienza<sup>11</sup>.

Il legame così stretto che le norme di cui si parla vengono ad istituire fra l'impianto organizzativo degli apparati e la realizzazione degli obiettivi posti all'Amministrazione dalle leggi del Parlamento rende evidente l'intento di riportare l'organizzazione dei Ministeri nella logica della strumentalità alle funzioni (alle missioni) loro proprie, piuttosto che ai rotismi degli stessi apparati e agli interessi dei loro addetti<sup>12</sup>.

Si tratta di una tendenza i cui esiti, per quanto difficili da quantificare in termini finanziari, sono da valutare positivamente. Nondimeno, essa appare contraddetta, all'interno del medesimo contesto normativo, dalla massiccia "stabilizzazione" di personale precario, avviata dalla legge finanziaria 2007 ed estesa a ulteriori categorie di personale dalla legge finanziaria 2008. Nel rinviare, sul punto, al cap. VIII ("Il personale")<sup>13</sup>, mette conto qui rilevare come l'immissione nei ruoli dell'Amministrazione di una quantità di persone che viene stimata, per le Amministrazioni dello Stato, intorno alle 10.000-12.000 unità sia destinata a ridimensionare fortemente la prospettiva di razionalizzazione degli apparati, sotto il profilo delle loro dimensioni e dei loro costi di gestione e, in ultima analisi, dell'efficiente ed efficace allocazione delle risorse cui mira la *spending review*.

Il legame fra l'assetto organizzativo delle Amministrazioni e l'onere di spesa per l'esercizio delle funzioni da esse esercitate è, altresì, alla base delle osservazioni, costantemente

<sup>10</sup> Art. 3, commi 67 e 68, legge n. 244/2007.

<sup>11</sup> Sotto il profilo delle strutture organizzative, le relazioni dei Ministri al Parlamento debbono, infatti, segnalare "le linee di intervento individuate e perseguite al fine di migliorare l'efficienza, la produttività e l'economicità delle strutture amministrative", le possibili riduzioni degli apparati e delle loro ridondanze (in termini di soppressione o accorpamento delle strutture "svolgenti funzioni coincidenti, analoghe, complementari o divenute obsolete"), "le misure ritenute necessarie ai fini dell'adeguamento e della progressiva razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative" e della relativa "base normativa", in relazione alla nuova struttura del bilancio per missioni e programmi.

<sup>12</sup> V. pure il cap. VI, "Il ruolo guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri: indirizzi programmatici e raccordi amministrativi", par. 1.

<sup>13</sup> In particolare, par. 7 e 10.1.

formulate dalla Corte nelle relazioni al Parlamento sulla copertura finanziaria delle leggi<sup>14</sup>, per cui il legislatore deve darsi carico di valutare non soltanto l'onere degli interventi disposti, ma anche il costo dell'organizzazione necessaria a realizzarli, tanto più quando introduca nuove strutture o modifiche accrescitive delle strutture preesistenti.

### 3. Organizzazione amministrativa e legge finanziaria 2007

3.1. Contestualmente all'avvio della *spending review*, la legge finanziaria 2007 (art. 1, commi 404-419), allo scopo di conseguire immediati risparmi di spesa<sup>15</sup>, aveva preordinato un piano d'intervento immediato sulle strutture dell'Amministrazione statale<sup>16</sup>, articolato in otto punti:

- riduzione del 10 per cento degli uffici di livello dirigenziale generale e del 5 per cento degli uffici di livello dirigenziale non generale;

- eliminazione delle duplicazioni organizzative esistenti;

- gestione unitaria del personale e dei servizi comuni anche mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica;

- riduzione delle strutture periferiche, ovvero costituzione di uffici regionali o, ancora, riorganizzazione degli uffici periferici mediante confluenza delle loro funzioni logistiche e strumentali (con conseguente istituzione di servizi comuni) nelle prefetture-Uffici Territoriali del Governo (UTG), ove ciò “risultasse sostenibile e maggiormente funzionale sulla base dei principi di efficienza ed economicità”, e, comunque, a seguito di “valutazione congiunta” del Ministro competente e di altri Ministri (dell'interno, dell'economia e delle finanze, per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali, per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione);

- riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo;

<sup>14</sup> Da ultimo, Sez. riunite, del. 17 luglio 2007, n. 23/contr., e del. 4 dicembre 2007, n. 36/contr., relative alla legislazione di spesa, rispettivamente, del quadrimestre gennaio-aprile 2007 e del quadrimestre maggio-agosto 2007.

<sup>15</sup> Secondo la prescrizione dell'art. 1, comma 416, legge n. 296/2006, “dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 404 a 415 e da 425 a 429 devono conseguire risparmi di spesa non inferiori a 7 milioni di euro per l'anno 2007, 14 milioni di euro per l'anno 2008 e 20 milioni di euro per l'anno 2009”.

<sup>16</sup> Il piano di cui si parla ha sostanzialmente assorbito il processo di riorganizzazione disegnato dal DL n. 181/2006 (convertito dalla l. n. 233/2006), che aveva operato rilevanti innovazioni nel numero e nelle attribuzioni dei Ministeri (v. pure *infra*, par. 6.1), con il vincolo dell'invarianza della spesa. Tale vincolo non risulta, peraltro, essere stato rispettato, soprattutto a causa dell'aumento delle strutture preposte alla gestione del personale e dei servizi strumentali, dovuto all'incremento del numero dei Ministeri (con e senza portafoglio): *Relazione della struttura interdisciplinare di cui all'art. 2, comma 157, del DL 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286*, dicembre 2007, in “www.governo.it”.

- riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio di elevata specializzazione;

- riduzione delle dotazioni organiche, in modo da assicurare che il personale utilizzato per funzioni di supporto (c.d. *back office*) – vale a dire per la gestione delle risorse umane, dei sistemi informativi, dei servizi manutentivi e logistici, degli affari generali, di provveditorati e uffici di contabilità) – non eccedesse comunque il 15 per cento delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni Amministrazione, con formazione e riconversione del personale già addetto a tali funzioni;

- ristrutturazione della rete diplomatica, consolare e degli istituti di cultura, in considerazione del mutato contesto geopolitico, soprattutto in Europa, e unificazione dei servizi contabili degli uffici diplomatici.

Per provvedere a questo insieme di interventi, era prevista l’emanazione di appositi regolamenti governativi (ex art. 17, comma 4-*bis*, l. n. 400/1988), da emanare entro il 30 aprile 2007 sulla base di linee-guida stabilite dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, il Ministro dell’economia e il Ministro dell’interno<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Allo scopo di rendere stringente l’impegno di razionalizzazione, era pure prevista una serie di adempimenti, quali:

- l’obbligo per le Amministrazioni di trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell’economia, entro due mesi dall’entrata in vigore della legge (e, cioè, entro febbraio 2008), gli schemi di regolamento, corredati *a)* da una “dettagliata relazione tecnica” che specificasse, per ciascuna modifica organizzativa, le riduzioni di spesa previste nel triennio, e *b)* da un “analitico piano operativo”, con “indicazione puntuale degli obiettivi da raggiungere, delle azioni da porre in essere e dei relativi tempi e termini”; l’una e l’altro asseverati dai competenti uffici centrali del bilancio;
- l’obbligo, per il Dipartimento della funzione pubblica e per il Ministero dell’economia, di concludere l’esame degli schemi di regolamento entro un mese dalla loro ricezione;
- la predisposizione ad opera delle Amministrazioni, entro il 31 marzo 2007, dei piani di riallocazione del personale eccedente l’entità del personale adibito a funzioni di supporto (all’approvazione dei piani si sarebbe, poi, proceduto con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze. Inoltre, nelle more dell’approvazione dei piani non sarebbe stato possibile disporre nuove assunzioni);
- degli schemi di regolamento, di procedere, per gli anni 2007 e 2008, ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto (quindi, anche di procedere alle “stabilizzazioni” del personale precario, contestualmente disposte dalla stessa legge finanziaria);
- la verifica semestrale, ad opera del Ministro dell’economia e del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, dello stato di attuazione delle disposizioni sulla riorganizzazione dei Ministeri, con trasmissione alle Camere di una relazione sui risultati di tale verifica;
- un ulteriore monitoraggio semestrale (di cui non è chiaro il coordinamento con quello di cui appena s’è detto) degli organi di controllo interno delle Amministrazioni, con trasmissione dei relativi risultati ai Ministri e alla Corte dei conti.

Non risultano, peraltro, presentate le relazioni relative ai due monitoraggi semestrali.

Le linee-guida sono state emanate con dPCM 13 aprile 2007<sup>18</sup> (v. pure *infra*) e, quindi, in tempi “oggettivamente incompatibili con la definitiva adozione” dei decreti presidenziali entro il 30 aprile 2007<sup>19</sup>.

A sua volta, l’attuazione del programma di riordino veniva rimessa, anche ai fini dei risparmi di spesa da realizzare, al coordinamento di una speciale “Unità per la riorganizzazione”, composta dai Ministri per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, dell’economia e dell’interno, operante altresì (con il supporto di strutture già esistenti presso le menzionate Amministrazioni) come “centro di monitoraggio” del processo di riordino.

3.2. Rispetto al disegno di riorganizzazione contenuto nella legge finanziaria 2007 e più sopra esposto, le realizzazioni si possono ritenere, per un verso, soddisfacenti, ma, per altro verso, insufficienti e parziali.

3.2.1. Occorre richiamare, anzitutto, i contenuti delle linee-guida fissate nell’aprile 2007 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Anzitutto, esse escludono che l’ambito di applicazione delle norme sulla riorganizzazione, pur esteso al complesso dei Ministeri, comprenda gli uffici di diretta collaborazione dei Ministri. Secondo il citato decreto, tali uffici esercitano funzioni specificamente attinenti all’indirizzo politico-amministrativo e al raccordo tra politica e Amministrazione, e ciò li renderebbe estranei al processo di riordino delle strutture ministeriali. Si tratta, peraltro, di un’esclusione non prevista dalle norme, né, da esse, altrimenti suggerita.

In secondo luogo, esse chiariscono che l’obiettivo di riduzione della spesa – essenzialmente imperniato, come detto, sulla riduzione degli uffici dirigenziali, sulla gestione unitaria del personale e dei servizi comuni (anche mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica) e sulla rideterminazione delle strutture periferiche – dev’essere conseguito, per ciascun Ministero, “avendo come dato di partenza la garanzia della qualità dei servizi assicurati all’utenza” e, quindi, “le specifiche esigenze di prossimità e deconcentramento nella prestazione dei servizi stessi (densità demografica, conformazione geografica del territorio, con particolare riferimento alla distanza tra le sedi interessate dalla riorganizzazione,

<sup>18</sup> G.U., serie gen., 3 luglio 2007, n. 152.

<sup>19</sup> Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, Risposta scritta all’interrogazione 4-04761 presentata alla Camera dei deputati dall’on. Pili (Atto Camera, XV Legislatura, seduta n. 274 di lunedì 4 febbraio 2008).

ai relativi tempi di percorrenza, in relazione alla efficienza e alla frequenza dei mezzi di collegamento)”.

In terzo luogo, vi si precisa che il riassetto dell’Amministrazione periferica dello Stato deve “essere coerente con la prospettiva della progressiva attuazione del trasferimento di funzioni statali verso Regioni ed Enti locali (art. 118 Cost.) e con la necessità di riagggregazione delle residue funzioni mantenute in capo allo Stato sul territorio, secondo modalità che consentano di sviluppare le possibilità di interfacciare l’attività delle diverse componenti del sistema amministrativo operanti in ambito locale, rafforzando le capacità di raccordo con le Autonomie territoriali in attuazione del principio di leale collaborazione”. Non vengono fornite, peraltro, indicazioni di merito circa gli uffici che potrebbero essere utilmente aggregati negli UTG, lasciando perciò arbitre le Amministrazioni di assumere decisioni al riguardo.

In quarto luogo, con riguardo alla riorganizzazione degli uffici ispettivi e di controllo, le linee-guida si limitano ad affermare che essa dovrà essere realizzata “eliminando duplicazioni di funzioni e aumentando la funzionalità di tali strutture in coerenza con i piani ed i programmi di attività delle singole Amministrazioni”, mentre, per l’obiettivo di riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio di elevata specializzazione, si limitano ad incoraggiare l’eliminazione di ulteriori organismi, oltre quelli interessati dalle soppressioni e dagli accorpamenti previsti dall’art. 29 DL n. 223/2006, convertito dalla l. n. 248/2006 (v. *infra*, par. 3.5.).

In quinto luogo, viene richiamata l’attenzione delle Amministrazioni sulla opportunità che il processo di riorganizzazione diventi “un’occasione importante per accrescere ... l’efficienza delle amministrazioni mediante l’adozione di misure improntate ai criteri di funzionalità, flessibilità e collegamento dell’attività degli uffici, ... nel quadro di un corretto sistema di relazioni sindacali”. Anche in questo caso non vengono, tuttavia, fornite indicazioni di merito sulle misure da adottare.

In sesto luogo, le linee-guida sottolineano l’esigenza che, nella rideterminazione delle piante organiche, l’effettivo fabbisogno di personale venga individuato “in relazione al contesto attuale delle competenze istituzionali dei Ministeri derivanti dai trasferimenti di funzioni alle Regioni ed agli Enti locali”, anche in attuazione del titolo V della Costituzione, nonché dalle “fondamentali competenze e funzioni che individuano le missioni dell’Amministrazione” e dai

processi di esternalizzazione in atto<sup>20</sup>; mentre, per altro verso, occorrerà “tener conto del memorandum firmato dal Governo con le parti sociali il 18 gennaio 2007”.

Ancora, viene richiamata l’opportunità di tener conto, nell’emanazione dei regolamenti di riorganizzazione, di taluni specifici criteri desumibili dall’art. 20 della legge n. 59/1997, quali: l’accorpamento delle funzioni per settori omogenei; la soppressione degli organi che risultino superflui; la costituzione di centri interservizi dove ricollocare il personale degli organi soppressi e raggruppare le competenze diverse ma confluenti in un’unica procedura; l’ottimale utilizzazione delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione; l’avvalimento di uffici e strutture tecniche e amministrative pubbliche da parte di altre pubbliche Amministrazioni, sulla base di accordi conclusi ai sensi dell’art. 15 l. n. 241/1990; il trasferimento ad organi monocratici o ai dirigenti di funzioni anche decisionali, che non richiedano, in ragione della loro specificità, l’esercizio in forma collegiale, nonché la sostituzione degli organi collegiali con conferenze di servizi.

Infine, viene chiarito che i regolamenti da adottare possono rinviare, per la sola definizione dei compiti degli uffici dirigenziali non generali – ferma restando l’indicazione del loro numero massimo – a successivi decreti ministeriali non regolamentari, ai sensi dell’art. 4, comma 4, d.lgs. n. 300/1999, “da adottarsi tempestivamente e, comunque, entro due mesi dall’entrata in vigore dei regolamenti di organizzazione”; ciò, per assicurare il rispetto della prescrizione contenuta nel comma 405 della legge finanziaria 2007, per cui la completa attuazione dei processi di riorganizzazione deve avvenire entro diciotto mesi dall’emanazione dei regolamenti.

3.2.2. I regolamenti di riorganizzazione finora emanati riguardano solo dieci dei diciotto Ministeri previsti dal DL n. 181/2006 (v. pure *infra*, par. 6.1)<sup>21</sup>. Mancano, infatti, i regolamenti

<sup>20</sup> Conseguentemente, le Amministrazioni adegueranno le proprie programmazioni triennali dei fabbisogni di personale.

<sup>21</sup> Si tratta dei seguenti:

Ministero dello sviluppo economico: d.P.R. 14 novembre 2007, n. 225;  
Ministero del commercio internazionale: d.P.R. 14 novembre 2007, n. 253;  
Ministero dell’università e della ricerca scientifica: d.P.R. 19 novembre 2007, n. 264;  
Ministero delle infrastrutture: d.P.R. 19 novembre 2007, n. 254;  
Ministero per i beni e le attività culturali: d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233;  
Ministero dei trasporti: d.P.R. 8 dicembre 2007, n. 271;  
Ministero degli affari esteri: d.P.R. 19 dicembre 2007, n. 258;  
Ministero della pubblica istruzione: d.P.R. 21 dicembre 2007, n. 260;  
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali: d.P.R. 9 gennaio 2008, n. 18;  
Ministero dell’economia e delle finanze: d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43.

di riordino relativi ai Ministeri dell'interno, della difesa<sup>22</sup>, della giustizia, della salute, del lavoro e della previdenza sociale, della solidarietà sociale, dell'ambiente<sup>23</sup>, delle comunicazioni.

I regolamenti disponibili – tutti emanati ben oltre il termine del 30 aprile 2007 – rispondono, effettivamente, all'esigenza di ridurre, nelle misure stabilite dalla legge, il numero degli uffici dirigenziali (peraltro facendo salva la durata dei contratti stipulati dai dirigenti degli uffici soppressi) e l'organico del personale non dirigente. Inoltre, essi prevedono l'unificazione degli uffici di amministrazione del personale (nei Ministeri in precedenza dotati di un ufficio per ogni Dipartimento) e la rideterminazione delle piante organiche. Si può dire, quindi, che i Ministeri hanno effettivamente adempiuto alle prescrizioni della legge finanziaria 2007 relative ai “tagli orizzontali” da questa disposti con riguardo al numero degli uffici dirigenziali e agli organici del personale.

Peraltro, la riduzione degli uffici e delle posizioni dirigenziali non si è accompagnata a nessuna delle altre operazioni di riordino strutturale cui la legge affidava il buon esito della ristrutturazione e che la stessa legge rimetteva alla discrezionalità delle Amministrazioni: la semplificazione degli apparati periferici (anche per tener conto della cessione di compiti al sistema delle autonomie) e l'unificazione dei loro “uffici di supporto” mediante confluenza negli UTG; l'ulteriore sfoltimento degli organi collegiali e monocratici (diversi da quelli dirigenziali) ritenuti “non essenziali”, l'articolazione degli apparati secondo criteri di efficienza ed efficacia dei servizi erogati. Rispetto a tali obiettivi, del resto, le linee-guida non avevano impartito alcuna indicazione di merito alle Amministrazioni, semplicemente limitandosi – come detto – a richiamare le finalità perseguite dal legislatore.

Così, con riguardo alla rideterminazione delle strutture periferiche, soltanto il Ministero dell'economia e delle finanze ha ridotto in modo consistente la propria presenza sul territorio, con la soppressione di 80 sedi periferiche nell'arco di un triennio. Il Ministero per i beni e le attività culturali ha provveduto ad una limitata riduzione degli uffici regionali, mentre il Ministero della pubblica istruzione, nonostante l'estensione della sua rete periferica (18 uffici scolastici regionali di livello dirigenziale generale, articolati in complessive 115 strutture di

<sup>22</sup> Su tale Ministero, si v., comunque, i risultati dell'analisi contenuta nella relazione approvata con del. Sez. contr. Stato (gestione), 11 luglio 2007, n. 15.

<sup>23</sup> L'art. 7, comma 2, DL 23 maggio 2008, n. 90 (recante “Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile”) ha introdotto in questo Ministero la figura del segretario generale, con soppressione – a fini di copertura del relativo onere finanziario – di due posti di funzione di livello dirigenziale generale.

secondo livello, e 100 uffici scolastici provinciali-CSA di livello dirigenziale non generale), non ha attuato alcuna riorganizzazione di tale articolazione<sup>24</sup>.

Nessun regolamento ha previsto la confluenza negli UTG degli “uffici di supporto” alle strutture ministeriali periferiche, né ha attuato la revisione degli uffici ispettivi.

Inoltre, mancano gli esiti del monitoraggio semestrale sullo stato di attuazione della riorganizzazione, monitoraggio di cui era prevista la comunicazione alle Camere – come detto – entro diciotto mesi dall’emanazione dei regolamenti<sup>25</sup>.

Resta, infine, da verificare l’effettiva realizzazione dei risparmi di spesa, previsti dalla legge (art. 1, comma 416) nella misura di 7 milioni per l’anno 2007, nonché 14 milioni per il 2008 e 20 milioni per gli anni 2009 e successivi (di cui 5 per spese di personale, derivanti prevalentemente dalla riduzione dei posti apicali, e 15 per quelle di funzionamento). Per il 2007 non risultano, infatti, quantificazioni “a consuntivo” della minore spesa determinata dall’operazione, ma occorre tener conto che questa è stata condotta – come risulta dalla documentazione di accompagnamento agli schemi di regolamento – su uffici e posizioni dirigenziali spesso privi di titolari effettivi alla data del riordino.

La Tavola 7.1. riassume i risultati che, in termini di uffici e di posizioni dirigenziali, emergono dalla riorganizzazione dei ministeri prevista dalla legge finanziaria 2007.

3.3. L’organizzazione dell’Amministrazione periferica costituisce, da alcuni anni, un oggetto di ricorrente interesse da parte del legislatore, soprattutto in relazione ai processi di decentramento e, quindi, al trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato al sistema delle autonomie.

Secondo la riforma del 1999 (art. 11 d.lgs. n. 300, seguito dal d.P.R. n. 287/2001), le cui norme sono ora richiamate in vita dalla legge finanziaria 2008 (*infra*, par. 6.1), gli UTG avrebbero dovuto rappresentare un elemento decisivo della riorganizzazione, in termini di ridimensionamento e semplificazione strutturale, prevista per l’Amministrazione statale in ambito regionale e subregionale. In questi uffici era, infatti, previsto che confluissero le preesistenti articolazioni periferiche dei ministeri, ma già il decreto n. 300 introduceva vistose

<sup>24</sup> Sulla situazione organizzativa dell’amministrazione scolastica, con particolare riferimento alle strutture decentrate, la Corte ha rimesso al Parlamento i risultati di un’apposita indagine, approvata con del. Sez. contr. Stato (gestione), 22 febbraio 2007, n. 5.

<sup>25</sup> Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, Risposta scritta all’interrogazione 4-04761, cit.

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.

Senonché, gli uffici di cui si parla non divennero mai realmente operativi, a causa delle resistenze che, contro l’assorbimento in essi di una quota di uffici statali periferici, furono opposte dalle Amministrazioni centrali; resistenze ulteriormente rafforzate da provvedimenti – emanati in occasione del riordino dell’Amministrazione statale successivo alla riforma del titolo V (parte seconda) della Costituzione<sup>26</sup> – i quali esclusero, esplicitamente o implicitamente, che gli uffici periferici dello Stato 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 prese atto il legislatore, che, nello stesso contesto normativo, abrogò (con il d.lgs. n. 29/2004) le disposizioni del d.lgs. n. 300/1999 che avevano previsto la menzionata configurazione degli UTG.

Successivi provvedimenti hanno ridefinito 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<sup>27</sup>. Il tutto, peraltro, senza introdurre alcuna variante all’impostazione – da tempo superata negli Stati federali o a forte vocazione autonomistica – che attribuisce alle Amministrazioni periferiche dello Stato il ruolo di “terminali del centro”, con poteri da esercitare mediante strutture che dipendono, organicamente oltre che funzionalmente, dalle rispettive Amministrazioni centrali.

Si è verificato, perciò, che le Amministrazioni periferiche dello Stato abbiano sostanzialmente conservato – malgrado i conferimenti e trasferimenti di funzioni al sistema delle autonomie realizzati nel 1999 e nel 2001 – la loro specifica individualità e si siano – una volta scongiurata la loro confluenza negli UTG – ulteriormente rafforzate, anche mediante l’elevazione di molti loro apparati al rango di uffici dirigenziali generali.

<sup>26</sup> Ci si riferisce ai provvedimenti emanati in attuazione della delega legislativa per il riordino dei Ministeri conferita dalla l. n. 137/2002, rinnovata dalla l. n. 186/2004 (di conversione del DL n. 136/2004) e ulteriormente rinnovata dalla l. n. 306/2004 (di conversione del DL n. 266/2004).

<sup>27</sup> Corte dei conti, Sez. riunite, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio 2004*, cit., cap. VI, par. 3.

La legge finanziaria 2007 si era limitata a prevedere – come accennato – che soltanto gli “uffici di supporto” delle Amministrazioni statali periferiche confluissero negli UTG, ma anche questa previsione è rimasta disattesa dagli attuali regolamenti organizzativi dei Ministeri.

, Non risulta affrontata, invece, l'ipotesi che – come in altri Paesi – i compiti degli uffici periferici dello Stato siano intestati, quanto alla titolarità, in capo alle Amministrazioni di riferimento, salvo che l'esercizio di tali compiti venga attribuito ad altri livelli di governo. Si tratta, nondimeno, di un'ipotesi la cui valutazione appare addirittura necessitata dall'impostazione che emerge dall'art. 118, comma 1, Cost., per cui ogni dislocazione di funzioni amministrative a livello statale (a prescindere dalla competenza legislativa nelle materie in cui operano le Amministrazioni centrali) deve superare il vaglio di adeguatezza e proporzionalità rispetto alla possibile collocazione del loro esercizio a livello locale (comunale o provinciale) o regionale.

3.4. La Tavola 7.2. riporta i pagamenti correnti effettuati sul bilancio dello Stato, distinguendo la spesa in due parti: quella “centralizzata”, corrispondente ai pagamenti effettuati per il tramite degli uffici centrali del bilancio, e quella “decentralizzata”, costituita dai pagamenti effettuati per il tramite delle direzioni provinciali del tesoro. Delle singole categorie di spesa viene, poi, indicata l'incidenza sulla spesa corrente e, in questo ambito, sulla spesa centralizzata e su quella decentralizzata<sup>28</sup>.

Come si evince dalla Tavola, la spesa per il personale è aumentata, nel complesso, del 16,2 per cento fra il 2002 e il 2007, ma è rimasta stabile la sua incidenza sulla spesa corrente (dal 72,9 per cento circa del 2002 al 73,1 per cento del 2007).

Pertanto, dal 2002 al 2007, la spesa per il personale si è incrementata, in termini assoluti, del 20,4 per cento per il personale delle Amministrazioni centrali e dell'11,3 per cento per il personale decentrato, ma per quest'ultimo l'aumento ha corrisposto ad una diminuzione, sia pur lieve (-1,9 per cento), rispetto alla spesa complessiva della categoria I, a fronte di un incremento positivo di pari entità per il personale delle Amministrazioni centrali. Inoltre, la quasi totalità (oltre il 90 per cento) della spesa decentralizzata è destinata a soddisfare oneri di personale, a fronte del 63 per cento circa della spesa centralizzata.

---

<sup>28</sup> La spesa in conto capitale viene gestita pressoché interamente dalle Amministrazioni centrali (la spesa “centralizzata” era pari al 95 per cento nel 2002 ed è pari al 96,7 per cento nel 2007).

Se ne può argomentare che, nei sei anni trascorsi dall'avvio del decentramento di funzioni amministrative realizzato dal nuovo titolo V (parte seconda) Cost., il “peso specifico” dell'Amministrazione periferica, misurato attraverso la variazione percentuale della spesa per il personale, è diminuito in una percentuale assai modesta dal 2002 al 2007, malgrado il consistente decentramento di funzioni statali successivamente all'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001. Inoltre, l'Amministrazione centrale continua ad assorbire la quota maggiore della spesa di personale (56 per cento, contro il 44 per cento dell'Amministrazione periferica).

E' noto, per altro verso, che la distribuzione del personale per Regioni presenta tuttora – escludendo il personale dell'Amministrazione centrale – sensibili sproporzioni da una Regione all'altra e, in particolare, fra Regioni del Nord e Regioni del Sud (v. cap. VIII, “Il personale”, par. 9.2), onde è in queste che si addensa la quota maggiore di spesa corrente decentralizzata.

La rilevante consistenza – sul totale della spesa corrente – della spesa per il personale delle Amministrazioni statali periferiche (rispetto a quella per il personale delle Amministrazioni centrali), unitamente alla circostanza che le decisioni di spesa in conto capitale sono prevalentemente assunte in sede centrale, induce a ritenere che le Amministrazioni periferiche operino come “terminali” del centro per l'esercizio di funzioni il cui costo corrisponde, in ultima analisi, a quello delle retribuzioni dovute al personale.

Ne discende l'opportunità di verificare che le attuali dimensioni, in termini di personale, degli apparati periferici rispondano a criteri di adeguatezza e proporzionalità, con riferimento sia all'esercizio delle funzioni statali quali oggi configurate dalla legislazione di decentramento, sia alla garanzia di prestazioni uniformi (*standard* di servizio) sull'intero territorio nazionale; ciò, al fine di stabilire dotazioni di personale effettivamente rispondenti ai fabbisogni territoriali e non eccedenti quelle necessarie all'esercizio delle funzioni non conferibili al sistema delle autonomie.

3.5. Nel tentativo di contenere i costi delle strutture amministrative, il DL n. 223/2006 (convertito dalla l. n. 248/2006) aveva avviato un piano di riduzione della spesa relativa al funzionamento di “organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati” (art. 29). La riduzione, prevista nella misura del 30 per cento della spesa sostenuta nel 2005, si aggiungeva ad altre misure adottate in precedenza, tutte mirate a sfoltire il numero degli organi collegiali e la disciplina delle consulenze esterne, considerati come fattori, a un tempo, di disordine organizzativo e di aumento incontrollato della spesa. Una prima misura era

consistita nel divieto di istituire “nuovi organismi” (art. 18, comma 1, l. n. 448/2001, legge finanziaria 2002). La seconda aveva ridotto del dieci per cento le indennità, i compensi e le “altre utilità comunque denominate”, corrisposte ai componenti degli “organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati” (art. 1, comma 58, l. n. 266/2005, legge finanziaria 2006). Altre operazioni, dovute a norme contenute nelle leggi finanziarie degli ultimi anni, avevano riguardato, ripetutamente, la spesa per consulenze esterne<sup>29</sup>.

Occorre rammentare che, poco meno di dieci anni prima del DL n. 223/2006, la l. n. 59/1997 aveva impostato, nel contesto di una generale riforma dell’Amministrazione centrale, un vasto programma di sfoltoimento e razionalizzazione degli organi collegiali esistenti (art. 12, lett. p). Senonché, questo programma aveva sortito, come ricorda la relazione illustrativa al d.d.l. di conversione del DL n. 223/2006 (A.S., XV Legislatura, n. 741), effetti opposti a quelli auspicati, “con una consistente proliferazione di organismi, realizzata sia in sede legislativa che regolamentare”.

Ancor meno soddisfacenti le altre operazioni di riordino e contenimento della spesa cui più sopra s’è accennato.

Di qui, la decisione di “dare un segnale di forte discontinuità rispetto ai tentativi passati” (così, ancora, la relazione al d.d.l. 741), combinando le misure di tipo qualitativo – come quelle incentrate sulla “razionalizzazione” delle strutture o sull’individuazione degli organismi “indispensabili” – con misure di tipo quantitativo, direttamente mirate ad abbattere l’entità della spesa in una misura prestabilita.

In questa direzione, il legislatore ha inteso, sfidando le prevedibili resistenze delle Amministrazioni, intervenire nei confronti sia degli organi collegiali, sia degli “*altri organismi*, anche monocratici, comunque denominati”; quindi, in astratto, anche nei confronti degli uffici non collegiali, ad eccezione di quelli espressamente esonerati (vale a dire gli “organi di direzione, amministrazione e controllo”) (art. 29 DL n. 223/2006). Senonché, la circolare interpretativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri 21 novembre 2006 (recante le “Linee di indirizzo per la redazione degli schemi di provvedimento attuativi dell’art. 29 DL 4 luglio 2006 n. 223, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 agosto 2006 n. 248”)<sup>30</sup> ha lasciato

<sup>29</sup> Una rassegna di queste norme in Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica-Ufficio per il personale delle pubbliche Amministrazioni, Circolare 21 dicembre 2006, n. 5, “Linee di indirizzo in materia di affidamento di incarichi esterni e di collaborazioni coordinate e continuative”, in G.U., serie gen., 24 marzo 2007, n. 70.

<sup>30</sup> G.U., serie gen., 8 gennaio 2007, n. 5.

indeterminati tali “altri organismi”, fra i quali (al di fuori degli uffici a struttura collegiale, degli uffici dirigenziali e degli uffici di controllo interno) avrebbero potuto rientrare una serie di uffici che sono rimasti, invece, esclusi dal riordino prefigurato dal DL n. 223/2006. Ci si riferisce, in particolare, agli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, la cui consistenza è rimasta sostanzialmente immutata rispetto a quella raggiunta per effetto dei regolamenti organizzativi emanati nel 2001<sup>31</sup> (v. pure *infra*).

Il riordino è rimasto, perciò, essenzialmente limitato agli organi collegiali, mediante circa cinquanta regolamenti e decreti (del Presidente del Consiglio dei Ministri) non regolamentari.

Secondo valutazioni del Governo, dei 738 organismi collegiali (comitati, commissioni, osservatori) esistenti presso i Ministeri nel 2006, 111 (pari al 15 per cento) sono stati soppressi e 414 sono stati variamente riordinati (non è chiara la sorte dei rimanenti 213), con un risparmio annuo complessivo, a partire dal 2007, di circa 18 milioni<sup>32</sup>.

E' appena il caso di rilevare che l'operazione di sfoltimento non ha impedito a leggi successive di creare nuovi uffici collegiali. Di tali uffici sarà utile e opportuno operare un accurato censimento, in vista di future operazioni di riordino (per le quali potrebbe anche prevedersi un meccanismo *ad hoc*, da attivare a cadenze prestabilite).

3.6. Numerosi Ministeri sono stati interessati da provvedimenti regolamentari che ne hanno organizzato gli “uffici di diretta collaborazione” del vertice politico.

Tali uffici comprendono, in tutti i Ministeri, la segreteria particolare, il gabinetto, l'ufficio legislativo, l'ufficio stampa, il servizio di controllo interno; in molti Ministeri è anche prevista una segreteria tecnica, per l'elaborazione e il monitoraggio delle politiche e per le conseguenti determinazioni di competenza dell'organo politico. A questi uffici si aggiungono quelli di diretta collaborazione ai vice-Ministri (che possono comprendere, secondo la l. n. 137/2002, una segreteria, un segretario particolare, una segreteria tecnica, un gabinetto e un ufficio legislativo, un ufficio stampa e, se necessario, un ufficio per gli affari internazionali), nonché le segreterie e i segretari particolari dei sottosegretari.

<sup>31</sup> Corte dei conti, Sez. riunite, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004*, vol. I, cap. VI, par. 2.4.

<sup>32</sup> Relazione presentata al Consiglio dei Ministri dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo l'11 maggio 2007, in “www.governo.it”.

I regolamenti organizzativi di questi uffici, oltre a stabilire i requisiti professionali richiesti per ricoprire, con personale interno o esterno all'Amministrazione, le diverse posizioni funzionali, indicano il numero massimo delle unità di personale che può esservi adibito: si va dalle 63 unità del Ministero del commercio internazionale alle 120 del Ministero degli affari esteri e del Ministero della salute, alle 137 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (prima della scissione in due distinti Ministeri), alle 210 del Ministero della giustizia, alle 230 del Ministero della pubblica istruzione e del Ministero dell'economia, alle 340 del Ministero dell'interno, per un totale di oltre 2000 persone (escluso, però, il personale delle segreterie dei sottosegretari, variabile a seconda del numero dei sottosegretari presenti in ciascun Ministero). In aggiunta a questo personale, sono ammessi collocamenti fuori ruolo, in aspettativa o in comando (o in posizioni analoghe) di personale in servizio presso altre Amministrazioni e, ancora, assunzioni a tempo determinato, collaborazioni coordinate e continuative, contratti di prestazione d'opera professionale con consulenti ed esperti di ciascun settore; ma il numero di queste persone risulta indeterminato, non essendo previsto dai regolamenti organizzativi degli uffici di diretta collaborazione.

Una ricognizione del numero di addetti agli uffici di cui si parla è riportata nella Tavola 7.3. Ne risulta che tale personale non è sostanzialmente variato rispetto a quello rilevato nel 2005<sup>33</sup>, ma neppure è stato ridimensionato, malgrado anche a tali uffici si riferissero – come detto – le disposizioni di contenimento della spesa recate dal DL n. 223/2006 (v. *retro*, par. 3.5).

Dell'insieme di questi uffici la Corte ha più volte rilevato, in precedenti relazioni<sup>34</sup>, 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). 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 (basti dire che i servizi di controllo interno soffrono, come è generalmente riconosciuto, una situazione di pressoché generale inefficienza, e in diversi Ministeri sono solo formalmente istituiti).

<sup>33</sup> Corte dei conti, Sez. riunite, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004*, cit., loc. cit.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

Si tratta, quindi, di uffici ancora lontani dal praticare compiutamente il ruolo ad essi assegnato dalle norme e che continuano ad assolvere, come in precedenza, penetranti poteri d'intervento sull'Amministrazione, anche mediante gli impropri compiti operativi attribuiti ai "gabinetti", coinvolti direttamente nell'attuazione di "programmi" (v. l'allegata Tavola 7.4.) che dovrebbero, invece, essere realizzati sotto la responsabilità dei dirigenti preposti ai Dipartimenti o alle Direzioni generali.

Appaiono sussistere, pertanto, ragioni sufficienti per procedere allo snellimento delle strutture che costituiscono gli "uffici di diretta collaborazione" (come sarebbe stato possibile già in attuazione del DL n. 223/2006: v. *retro*, par. 3.5.), sia per soddisfare ad esigenze di razionalità organizzativa, sia per contribuire alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi.

#### **4. Organizzazione amministrativa e struttura del bilancio per missioni e programmi**

4.1. La nuova struttura del bilancio per missioni e programmi (v. cap. V, "L'ordinamento contabile") propone anch'essa motivi di riflessione circa l'assetto organizzativo delle amministrazioni statali, stante il collegamento che essa evidenzia fra la definizione dei programmi (con le relative risorse umane e finanziarie) e la responsabilità delle strutture deputate alla loro realizzazione.

Questi nessi funzionali sono oggetto di specifica attenzione ad opera della legge finanziaria 2008, che ha introdotto un'importante modalità di verifica, da parte del Parlamento, dell'attività posta in essere dai Ministeri per l'attuazione degli obiettivi finanziati con la legge di bilancio<sup>35</sup>.

A tal fine, ogni Ministro è tenuto a trasmettere alle Camere, entro il 15 giugno di ogni anno, una "relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle Amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato". Le relazioni, predisposte sulla base dell'istruttoria svolta dai servizi per il controllo interno<sup>36</sup>, segnalano in particolare, con riferimento all'anno precedente e al primo quadrimestre dell'anno

<sup>35</sup> Art. 3, commi 68 e 69, l. n. 244/2007.

<sup>36</sup> L'istruttoria è svolta sulla base di linee-guida fissate dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato. Le linee guida sono contenute in un documento del Comitato (gennaio 2008), che si legge in "www.governo.it".