

in corso: *a)* lo stato di attuazione delle direttive generali per l'azione amministrativa, con riguardo sia ai risultati conseguiti dall'Amministrazione nel perseguimento delle priorità politiche individuate dal Ministro, sia al grado di realizzazione degli obiettivi di miglioramento (in relazione alle risorse assegnate e secondo gli indicatori stabiliti), nonché le linee d'intervento individuate e perseguite al fine di migliorare l'efficienza, la produttività e l'economicità delle strutture amministrative e i casi di maggior successo registrati; *b)* gli adeguamenti normativi e amministrativi ritenuti opportuni, con particolare riguardo alla soppressione o all'accorpamento delle strutture svolgenti funzioni coincidenti, analoghe, complementari o divenute obsolete; *c)* le misure ritenute necessarie ai fini dell'adeguamento e della progressiva razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative, nonché della base normativa (dell'organizzazione dei Ministeri) in relazione alla nuova struttura dei bilancio per missioni e per programmi³⁷.

A sua volta, il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato riassume gli esiti dell'attività svolta dai servizi di controllo interno, ai fini di un'apposita relazione che, a nome del Governo, viene trasmessa alle Camere dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo.

Il Parlamento si pone, in tal modo, nella condizione di valutare la rispondenza dell'attività di Governo agli obiettivi per la cui realizzazione ha munito l'esecutivo della provvista finanziaria. Il che avviene – per quanto qui interessa – anche attraverso verifiche di congruenza fra la strumentazione organizzativa (comprensiva, in senso ampio, delle strutture operative e delle risorse, umane e materiali, che le costituiscono) e il percorso di realizzazione degli obiettivi finanziati con la legge di bilancio.

Nel contempo, le analisi condotte dalla Corte dei conti in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato consentono al Parlamento di acquisire una valutazione indipendente circa i risultati conseguiti dalle Amministrazioni attraverso gli apparati di cui esse dispongono.

Sulla base del raffronto fra le analisi di provenienza governativa e quelle elaborate dall'organo indipendente di controllo esterno, il Parlamento viene munito, quindi, delle informazioni necessarie, da un lato, a migliorare il rapporto fra i costi e i rendimenti dell'attività amministrativa e, dall'altro, a censurare e correggere gli andamenti e i comportamenti devianti,

³⁷ E' anche previsto (art. 3, comma 69, l. n. 244/2007) che, "allo scopo di consolidare il processo di ristrutturazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi e di accrescere le complessive capacità di analisi conoscitiva e valutativa, il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato e i servizi per il controllo interno cooperano con la Commissione tecnica per la finanza pubblica, con il Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze e con il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri nello svolgimento del programma di analisi e valutazione della spesa" in cui consiste la *spending review*.

le insufficienze organizzative, le inefficienze e le diseconomicità di gestione, le incapacità e i ritardi di spesa, le complessità procedurali.

In attuazione delle norme di cui s'è detto, è stabilito che le relazioni dei singoli Ministri e del Ministro per l'attuazione del programma di Governo siano presentate, relativamente all'esercizio finanziario 2007 e al primo quadrimestre dell'anno in corso, entro il 15 giugno 2008.

4.2. L'evidente correlazione fra la struttura del bilancio per missioni e programmi e l'assetto organizzativo dei Ministeri induce a ritenere che le analisi compiute in sede di *spending review* non possano che assumere a fondamento i programmi d'intervento compresi in ciascuna missione e che tali programmi costituiscano il *prius* della stessa "geografia" dei Ministeri, della loro articolazione interna e del riparto delle responsabilità di gestione fra gli uffici dirigenziali. In questo senso, la coniugazione della *spending review* con la revisione funzionale delle strutture amministrative è destinata ad assumere – oltre che carattere permanente, in relazione alla naturale mutevolezza dei programmi nel tempo – un ruolo determinante ai fini del contenimento della spesa per i pubblici apparati.

Nondimeno, le analisi condotte dalla Corte in sede di controllo sulla gestione potranno assumere le finalità e i tempi di svolgimento dei programmi come altrettanti parametri per le necessarie valutazioni di efficienza ed economicità delle strutture organizzative e delle risorse finanziarie implicate nella realizzazione dei programmi.

4.3. Il carattere problematico dell'intreccio fra il disegno dell'organizzazione amministrativa e l'articolazione del bilancio per missioni e programmi è reso evidente, in particolare, dalla circostanza che le missioni possono essere, oltre che ministeriali, trasversali a più Ministeri e che i programmi possono riguardare, all'interno di ciascun Ministero, più Centri di Responsabilità amministrativa per la gestione di ciascun programma e delle risorse ad esso assegnate (v. Tavola 7.4.).

Quanto al primo aspetto, la molteplicità dei centri di responsabilità politica – peraltro non frequente – rende necessarie scelte organizzative, finora non effettuate, allo scopo di unificare o, quanto meno, di coordinare i centri decisionali cui compete di impartire gli indirizzi esecutivi ai vertici amministrativi.

Quanto al secondo aspetto, è previsto dal Ministero dell'economia che, allo stato attuale dell'organizzazione dei Ministeri, un "coordinatore di programma" abbia il compito di regolare l'azione dei diversi centri di responsabilità amministrativa implicati nell'attuazione di un programma e di razionalizzare l'impiego delle risorse disponibili³⁸. Si prefigura, in tal modo, una ulteriore articolazione organizzativa, la cui collocazione nell'area dei compiti di gestione (piuttosto che a livello politico o di *staff* del Ministro) è resa obbligata dal rispetto del principio di distinzione fra poteri di indirizzo politico-amministrativo e poteri di gestione amministrativa. Peraltro, l'introduzione del "coordinatore" non può che rappresentare una soluzione empirica e provvisoria ad un problema di carattere strutturale, in attesa di modifiche organizzative che consentano l'imputazione di ciascun programma ad un centro unitario di responsabilità amministrativa. Ciò, con il duplice risultato di apportare ulteriori elementi di razionalizzazione nell'assetto organizzativo delle Amministrazioni e di conseguire riduzioni di spesa mediante la soppressione o il ridimensionamento di strutture ridondanti o eccedenti le reali necessità operative.

5. La direttiva "per una Pubblica Amministrazione di qualità"

La consapevolezza che la *performance* dell'organizzazione costituisca un fattore di efficacia delle politiche pubbliche e dei servizi ai cittadini ha indotto il Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione ad elaborare una direttiva (19 dicembre 2006) "per una Pubblica Amministrazione di qualità"³⁹.

La direttiva richiama l'attenzione delle amministrazioni sull'importanza dell'autovalutazione e del miglioramento continuo delle prestazioni organizzative, pianificando i necessari cambiamenti in modo integrato e funzionale alle proprie esigenze, anche avvalendosi delle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie.

Dopo aver ricordato gli strumenti di autovalutazione a disposizione delle Amministrazioni (gli *standard* ISO 9000, il modello EFQM, i diversi sistemi di accreditamento, la Carta dei servizi, la *Balance Scorecard*, il *benchmarking* e, soprattutto il *Common Assessment Framework*-CAF, frutto della cooperazione informale dei Ministri e Direttori generali della funzione pubblica dei paesi dell'Unione), la direttiva segnala l'importanza di "sfruttare ... il potenziale insito nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), il cui utilizzo

³⁸ Ministero dell'economia e delle finanze, circolare 5 giugno 2007, n. 21.

³⁹ G.U., serie gen., 28 settembre 2007, n. 226.

progressivo consente il miglioramento e la semplificazione dei processi di servizio, l'interconnessione tra diversi uffici e l'interattività con i destinatari dei servizi e i portatori di interessi". Per effettuare l'autovalutazione sono disponibili, come spiega la direttiva, diversi strumenti di autodiagnosi, definiti in ambito internazionale e ampiamente sperimentati sia nel settore privato che in quello pubblico.

Il miglioramento delle prestazioni organizzative assume, pertanto, un ruolo determinante nell'azione di modernizzazione delle pubbliche Amministrazioni, talché esso richiede, da un lato, "l'ottimizzazione costante dell'utilizzo delle risorse disponibili e dei processi di produzione ed erogazione dei servizi"; dall'altro, l'iniziativa costante delle Amministrazioni nel senso di "innovare sia i processi che i servizi finali e le politiche", anche "interpretando in modo strategico e anticipatorio la propria missione istituzionale". In questa direzione, le Amministrazioni sono chiamate, in particolare, a prevedere specifici obiettivi di miglioramento delle prestazioni e della qualità in sede di pianificazione strategica e programmazione operativa; a sfruttare le potenzialità offerte dalle tecnologie, anche attraverso l'interconnessione dei sistemi informativi dei diversi attori coinvolti nelle politiche pubbliche, rendendo inoltre evidente, in sede di valutazione di efficacia, il contributo effettivamente fornito dagli investimenti tecnologici; a sviluppare un proficuo collegamento tra i sistemi di controllo interno e le azioni di miglioramento della qualità e delle prestazioni attraverso il monitoraggio, la valutazione e la rendicontazione strutturata del miglioramento continuo; ad ancorare la retribuzione di risultato dei dirigenti al conseguimento di obiettivi di miglioramenti della qualità; ad inserire nei propri piani annuali di formazione interventi volti al rafforzamento delle competenze di dirigenti e funzionari su approcci, strumenti e tecniche di gestione della qualità; a coinvolgere nelle azioni di miglioramento continuo i destinatari delle politiche e, più in generale, i portatori di interessi, assicurando, in ogni caso, informazione adeguata sugli obiettivi di miglioramento e i risultati raggiunti.

Si tratta, all'evidenza, di un programma che esige una guida e un sostegno – anche finanziario – delle trasformazioni possibili e necessarie, onde, a tale scopo, il Dipartimento della funzione pubblica è impegnato a definire un "Piano d'azione nazionale", i cui obiettivi principali sono due: produrre un consistente aumento nel numero delle Amministrazioni impegnate in azioni di miglioramento della qualità, a livello sia centrale che locale, con particolare riguardo alle aree geografiche dov'è maggiormente presente il problema di uno scarso grado di soddisfazione e fiducia dei cittadini verso le pubbliche Amministrazioni; promuovere la partecipazione attiva delle associazioni rappresentative degli interessi dei

destinatari dei servizi e, più in generale, delle organizzazioni della società civile, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, alla definizione e attuazione della politica di qualità dei servizi.

Al di là della concreta definizione e attuazione del piano d'azione, la direttiva indica con chiarezza la linea di evoluzione delle Amministrazioni verso l'accrescimento della loro capacità di soddisfare, attraverso un processo di miglioramento continuo della loro *performance* organizzativa, le esigenze del sistema economico e della società civile.

La direttiva si propone, pertanto, come un riferimento – secondo la tecnica del “diritto lieve” – per le future iniziative di modernizzazione amministrativa e, comunque, impegna fin d'ora gli organismi di controllo interno a mettere in opera percorsi e strumenti di misurazione e valutazione dell'attività amministrativa, sia sul versante della pianificazione e del controllo strategico, sia su quello della qualità delle prestazioni dirigenziali.

6. L'organizzazione del Governo nella legge finanziaria 2008

6.1. La legge finanziaria 2008 (art. 1, commi 376 e 377) ha stabilito che, a decorrere dalla XVI Legislatura, il numero dei Ministeri torni ad essere quello di cui al testo originario del d.lgs. n. 300/1999, relativo alla “riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”, nel testo pubblicato dal Suppl. ord. alla G.U. 30 agosto 1999, n. 203⁴⁰.

E' noto che, successivamente, il DL n. 217/2001 (convertito dalla l. n. 317/2001) aveva disposto la scissione in due distinti Ministeri del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (dando luogo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da una parte e al Ministero della salute, dall'altra), e del Ministero delle attività produttive (dal quale originarono il Ministero delle attività produttive, da una parte, e il Ministero delle comunicazioni, dall'altra)⁴¹.

Il numero dei Ministeri fu portato a 18 dal DL n. 181/2006 (convertito dalla l. n. 233/2006). Questo, oltre a rinominare il Ministero delle attività produttive in Ministero dello sviluppo economico (assegnando una serie di sue funzioni ad altri ministeri e alla Presidenza del

⁴⁰ L'art. 2 d.lgs. n. 300/1999 disponeva che i dicasteri fossero i seguenti: Ministero degli affari esteri, Ministero dell'interno, Ministero della giustizia, Ministero della difesa, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero delle attività produttive, Ministero delle politiche agricole e forestali, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, Ministero delle infrastrutture dei trasporti, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero per i beni e le attività culturali.

⁴¹ Cfr. Corte dei conti, Sez. riunite, *Relazione al Palamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2001*, vol. I, cap. IV, par. 3.1.

Consiglio dei Ministri), costituì il Ministero del commercio internazionale (che assunse competenze prima proprie del Ministero delle attività produttive), il Ministero della solidarietà sociale (per scissione dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, rinominato Ministero del lavoro e della previdenza sociale), e divise il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nel Ministero della pubblica istruzione e nel Ministero dell'università e della ricerca ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel Ministero dei trasporti e nel Ministero delle infrastrutture⁴².

Ora, la legge finanziaria 2008 si è proposta di ripristinare il numero dei Ministeri previsto dal d.lgs. n. 300/1999, stabilendo, altresì, che il numero totale dei componenti del Governo (Ministri con o senza il portafoglio, vice Ministri e sottosegretari), non possa essere superiore a sessanta, nel rispetto del principio di pari opportunità tra uomini e donne garantita dall'art. 51, comma 1, Cost.

L'intento del legislatore è apparso, quindi, duplice: semplificare l'assetto di governo e, quindi, dell'Amministrazione centrale, riducendo, altresì, i costi della gestione amministrativa; recuperare il disegno organizzativo contenuto nei d.lgs. n. 300/1999 e 303/1999, che avevano costituito – nel loro insieme – la prima legge generale sull'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri in attuazione dell'art. 95, comma 3, Cost.

La legge finanziaria non ha stabilito, però, un mero ripristino della situazione preesistente alle riorganizzazioni intervenute dal 1999 in poi. Essa ha previsto, infatti, che l'abrogazione del DL n. 217/2001 (convertito dalla l. n. 317/2001) e del DL n. 181/2006 (convertito dalla l. n. 233/2006) riguardi solo le disposizioni non compatibili con la riduzione dei Ministeri. Inoltre, del DL n. 181/2006 sono fatte salve alcune disposizioni specificamente individuate⁴³. Si è, quindi, in presenza di un complesso di abrogazioni implicite e di alcune eccezioni espresse a quelle abrogazioni. In virtù di queste ultime:

- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri rimangono trasferite la Segreteria del CIPE, il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (Nars) e l'Unità tecnica-finanza di progetto (Utfp), con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale (art. 1, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 2-quinquies, DL n. 181/2006);

⁴² Cfr. Corte dei conti, Sez. riunite, *Relazione al Palamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2006*, vol. I, cap. VII, par. 2.1.

⁴³ Quelle di cui all'art. 1, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 2-quinquies, 10-bis, 10-ter, 12, 13-bis, 19, lett. a), 19-bis, 19-quater, 22, lett. a), 22-bis, 22-ter e 25-bis DL n. 181/2006.

- resta in vigore la disciplina transitoria del conferimento degli incarichi dirigenziali relativi alle strutture trasferite dal DL n. 181/2006 (art. 1, commi 10 e 10-*bis*, DL n. 181/2006);

- le denominazioni “Ministero dello sviluppo economico” e “Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare” sostituiscono, ad ogni effetto e ovunque presenti, le denominazioni “Ministero delle attività produttive” (art. 1, comma 12, DL 181/2006) e “Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio” (art. 1, comma 13-*bis*, DL n. 181/2006);

- rimangono attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le funzioni di competenza statale attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali in materia di sport⁴⁴, per il cui esercizio è stata istituita la “Struttura di missione per le politiche giovanili e le attività sportive”, posta alle dipendenze del Ministro senza portafoglio per le politiche giovanili e le attività sportive⁴⁵ (art. 1, comma 19, lett. *a*, e art. 22, lett. *a*, DL n. 181/2006);

- rimangono attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le competenze in materia di turismo, in precedenza attribuite al Ministero delle attività produttive, per il cui esercizio è stato istituito il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo⁴⁶, subentrato alla soppressa Direzione generale del turismo prima operante presso il Ministero dello sviluppo economico (art. 1, commi 19-*bis* e 19-*quater*, DL n. 181/2006);

- rimane istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri l’Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, con la relativa segreteria tecnica, che costituisce struttura di missione ai sensi dell’art. 7, comma 4, d.lgs. n. 303/1999 (art. 1, comma 22-*bis*, DL n. 181/2006). L’Unità in parola opera in posizione di autonomia funzionale e svolge compiti di supporto tecnico al Comitato interministeriale per l’indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione di cui all’art. 1 DL n. 4/2006, convertito dalla l. n. 80/2006;

- resta ferma la modifica dell’art. 9, comma 2, l. n. 400/1988, nel senso che ogni assegnazione di compiti specifici a Ministri senza portafoglio o ad uffici o Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri deve essere intesa come attribuzione, rispettivamente, al Presidente del Consiglio dei Ministri (che può delegarla a Ministri e sottosegretari) o alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 1, comma 22-*ter*, DL n. 181/2006);

⁴⁴ Dpcm 4 maggio 2007, in G.U., serie gen., 24 luglio 2007, n. 170.

⁴⁵ Dpcm 18 maggio 2006, “Conferimento di incarichi di Ministri senza portafoglio”, in G.U., serie gen., 20 maggio 2006, n. 116.

⁴⁶ Art. 2, comma 98, DL n. 262/2006, conv. dalla l. n. 286/2006. Successivamente, v.: dPCM 8 gennaio 2007 e dPCM 6 febbraio 2007, entrambi in “www.governo.it”; dPCM 22 ottobre 2007, in G.U., serie gen., 21 gennaio 2008, n. 17.

- resta ferma, altresì, la previsione che le modifiche alle competenze dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri non possano determinare variazioni in aumento dei trattamenti economici complessivi dei dipendenti trasferiti, tali da comportare maggiori oneri per il bilancio dello Stato (art. 1, comma 25-*bis*, DL n. 181/2006).

6.2. Il ripristino della situazione organizzativa dei Ministeri risultante dal d.lgs. 300/1999 (e, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal d.lgs. 303/1999) non considerava, peraltro, una serie di altre trasformazioni che da allora si sono verificate nella struttura dei Ministeri (ad esempio, con il passaggio da un'organizzazione per Dipartimenti ad un'organizzazione per Direzioni generali, o viceversa; con la creazione di nuovi uffici dirigenziali generali e di altri uffici, o con la ristrutturazione degli uffici preesistenti) e nell'attribuzione, nella sottrazione o nella modificazione – spesso in relazione al processo di trasferimento di funzioni al sistema delle autonomie – delle loro competenze.

Il Governo che si è insediato all'inizio della XVI Legislatura ha, pertanto, ritenuto necessario emanare un provvedimento d'urgenza (DL 16 maggio 2008, n. 85, recante “Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244”), che si propone di definire compiutamente l'assetto organizzativo dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Vi si prevedono, di conseguenza, l'immediata ricognizione – in via amministrativa – delle strutture trasferite dai Ministeri soppressi ai Ministeri risultanti dalla nuova organizzazione e, poi, l'adozione di regolamenti di organizzazione per la rideterminazione degli assetti organizzativi e delle strutture di primo livello, assicurando, al contempo, il contenimento, nella misura tendenziale del 20 per cento, della somma dei limiti di spesa previsti rispettivamente per i Ministeri di origine e per quelli di destinazione. A fini di contenimento della spesa, è anche prevista una riduzione dell'onere di spesa relativo ai contingenti di personale assegnati agli uffici di diretta collaborazione nei Ministeri interessati dal riordino.

6.3. Quanto agli Enti pubblici nazionali, la legge finanziaria 2002 (n. 448/2001) aveva previsto regolamenti delegificanti per l'individuazione di quelli da fondere, trasformare (anche in fondazioni di diritto privato o in società per azioni) o sopprimere, secondo tre criteri direttivi: la riduzione della spesa di funzionamento delle Amministrazioni, l'incremento della loro efficienza, il miglioramento dei servizi al pubblico. La stessa legge prevedeva che gli Enti e gli

organismi non compresi nel riordino così attuato avrebbero dovuto ritenersi soppressi, con conseguente messa in liquidazione, in quanto “non indispensabili” per l’esercizio delle funzioni loro attribuite.

Inoltre, la l. n. 112/2002 stabilì che la gestione della liquidazione degli Enti (compreso il relativo contenzioso) potesse essere affidata – in base ad apposita convenzione – ad una società, direttamente o indirettamente controllata dallo Stato, scelta in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, ferma restando la titolarità, in capo al Ministero dell’economia e delle finanze, dei rapporti giuridici attivi e passivi derivanti dalla liquidazione⁴⁷. La gestione di cui si parla venne, quindi, affidata a Fintecna-Finanziaria per i settori industriali e dei servizi S.p.A., interamente partecipata dal Ministero dell’economia⁴⁸.

Successivamente, il termine per l’emanazione dei regolamenti fu prorogato al 31 dicembre 2004⁴⁹ e, poi, al 31 dicembre 2005⁵⁰. A questa stessa data fu prorogato il termine per la privatizzazione, la trasformazione e la fusione degli Enti indicati dal d.lgs. n. 419/1999, concernente il “riordinamento del sistema degli Enti pubblici nazionali, a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59”⁵¹.

I modesti risultati conseguiti dall’operazione di sfoltimento, razionalizzazione e privatizzazione degli Enti pubblici non indispensabili⁵² indussero il Governo, in un primo momento, a costituire un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio (Segretariato generale e Dipartimento per la funzione pubblica) e del Ministero dell’economia e delle finanze, con il compito di formulare un piano di riordino; quindi, il termine del riordino fu prorogato al 31 dicembre 2006⁵³.

Quindi, la legge finanziaria 2006 trasferì alla società Fintecna il complesso dei rapporti giuridici attivi e passivi degli Enti pubblici la cui liquidazione era stata affidata alla stessa società⁵⁴.

⁴⁷ Art. 9, c. 1-bis, lett. c.

⁴⁸ Convenzione 27 settembre 2004.

⁴⁹ Art. 4 l. n. 186/2004. La legge finanziaria 2005 (art. 1, comma 229) stabilì, poi, l’obbligo della società avrebbe di riferire alle Camere, congiuntamente al Ministero dell’economia, sullo stato della liquidazione degli Enti pubblici, per i quali la liquidazione stessa non fosse stata esaurita entro il 31 dicembre 2005.

⁵⁰ Art. 8 l. n. 306/2004.

⁵¹ Art. 15 l. n. 306/2004.

⁵² Si v. Corte dei conti, Sez. riunite, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2004*, cit., par. 9.

⁵³ Art. 3 l. n. 51/2006.

⁵⁴ Art. 1, comma 89, l. n. 266/2005; ivi la precisazione che “Le attività ed i rapporti giuridici attivi e passivi così trasferiti formano patrimonio autonomo e separato, ad ogni effetto di legge, della società”.

La legge finanziaria 2007, considerato che la gestione delle liquidazioni era stata affidata alla società Fintecna, sopprime la struttura organizzativa del Ministero dell'economia a ciò in precedenza dedicata (Ispettorato generale per gli affari e per la gestione del patrimonio degli Enti disciolti-Iged) e dispone che gli immobili delle gestioni liquidatorie venissero trasferiti alla stessa società per un controvalore non inferiore a 180 milioni di euro⁵⁵.

Da ultimo, la legge finanziaria 2008⁵⁶ ha fissato al 30 giugno 2008 il termine per il riordino, da attuarsi secondo criteri in tutto analoghi a quelli stabiliti nel 2002, salvo che le relative procedure – culminanti in regolamenti governativi da emanare su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione e del Ministro per l'attuazione del programma di Governo, di concerto con il Ministro dell'economia e con il Ministro o i Ministri interessati – sono rimesse alla menzionata società⁵⁷. Gli Enti da riordinare sono inseriti in un'apposita Tavola; quelli che non verranno riordinati entro la data di cui s'è detto saranno soppressi a decorrere dalla stessa data.

Nel corso del 2007 risultano, comunque, soppressi 19 Enti (erano stati 31 nel 2004, 19 nel 2005, e 38 nel 2006).

Sulle attività svolte dall'Amministrazione fino al 2006 per la soppressione e la trasformazione degli Enti pubblici alla luce della legislazione di cui s'è detto, la Corte ha rimesso al Parlamento un'apposita relazione⁵⁸, alla quale, pertanto, si rinvia.

7. Osservazioni conclusive

Le vicende fin qui esposte offrono l'opportunità di alcune considerazioni generali.

E' noto che il d.lgs. n. 300/1999 portò da 18 a 12 il numero dei Ministeri; ma questi sono divenuti 14 nella XIV Legislatura⁵⁹ e nuovamente 18 nella XV Legislatura⁶⁰.

Oltre al numero dei Ministeri, risultano aumentate, fra il 2001 e il 2006, le loro strutture organizzative (per quelle dirigenziali è stato calcolato un incremento del venti per cento), essendo stata in questo senso utilizzata una delega legislativa conferita al Governo nel corso

⁵⁵ Art. 1, commi 484 e 486, l. n. 296/2006.

⁵⁶ Art. 2, commi 634-642, l. n. 244/2007.

⁵⁷ Con gli stessi o con altri regolamenti si provvederà a stabilire l'attribuzione delle funzioni degli Enti soppressi che devono essere mantenute nella competenza dell'Amministrazione statale e a disciplinare la destinazione delle risorse finanziarie, strumentali e di personale degli Enti soppressi.

⁵⁸ La relazione è stata approvata con del. Sez. contr. Stato (gestione), 24 luglio 2007, n. 18/G.

⁵⁹ DL n. 217/2001, convertito dalla l. n. 317/2001.

⁶⁰ DL n. 181/2006, convertito dalla l. n. 286/2006.

della XIV Legislatura (si tratta della delega contenuta nella l. n. 137/2002, reiterata dalla l. n. 186/2004⁶¹).

Negli stessi anni, sono state emanate numerose disposizioni intese a ridurre i costi delle pubbliche Amministrazioni: dal divieto di istituire “nuovi organismi”⁶² alla riduzione del 10 per cento delle indennità, dei compensi e delle “altre utilità comunque denominate”, corrisposte ai componenti degli “organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati”⁶³, alla spesa per consulenze esterne⁶⁴. Infine, il DL n. 223/2006 (convertito dalla l. n. 248/2006) ha avviato un piano di riduzione della spesa relativa al funzionamento di “organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati”⁶⁵. La riduzione, pari al 30 per cento della spesa sostenuta nel 2005, si aggiungeva ad altre misure adottate in precedenza, mirate a ridurre gli organi collegiali e ad impedire il proliferare delle consulenze esterne, considerati come fattori, a un tempo, di disordine organizzativo e di aumento della spesa.

Non sono mancate, tuttavia, le contraddizioni. Anzitutto, le dimensioni dell’Amministrazione centrale si sono accresciute, fino al 2006, malgrado l’opposta esigenza di snellimento e semplificazione degli apparati, in relazione ai trasferimenti di funzioni statali alle regioni, realizzati dal nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione. Nello stesso tempo, venivano approvate misure di contenimento della spesa su versanti dell’organizzazione amministrativa, come quelli degli organi collegiali e delle consulenze, nei quali soprattutto si manifestava il disordine in cui operavano le Amministrazioni. Ne è scaturita la decisione, assunta con la legge finanziaria 2007, di indurre le Amministrazioni a ridimensionare i loro apparati, sulla base di un “taglio orizzontale” agli uffici dirigenziali e agli organici del personale, nonché con la riduzione delle strutture periferiche e di altri uffici.

Anche queste misure, tuttavia, non appaiono risolutive. Anzitutto, esse si accompagnano ad altre misure – come l’immissione in ruolo dei precari attualmente presenti nelle Amministrazioni statali – delle quali non è chiaro il rapporto funzionale con la razionalizzazione e lo snellimento degli apparati amministrativi. In secondo luogo, la tecnica del

⁶¹ Su di essa, v. Corte dei conti, Sez. riunite, *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2003*, vol. I, cap. IV, par. 2.1.

⁶² Art. 18, comma 1, l. n. 448/2001 (legge finanziaria 2002).

⁶³ Art. 1, comma 58, l. n. 266/2005 (legge finanziaria 2006).

⁶⁴ Una rassegna di queste norme è contenuta 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).

⁶⁵ Art. 29.

riordino si è fondata – come detto – sul ridimensionamento quantitativo delle strutture, di cui la riduzione della spesa è soltanto un effetto atteso. Infine, il riordino è stato affidato a regolamenti governativi da adottarsi (diversamente dai regolamenti ex art. 17, 2° comma, l. 400/1988) su proposta dei Ministri di settore, cosicché l'esito del riordino ha finito per essere fortemente condizionato dagli stessi apparati che avrebbero dovuto essere riordinati (come dimostra la circostanza che il termine per l'emanazione dei regolamenti, fissato al 30 aprile 2007, è stato ampiamente superato e che, ad anno 2008 inoltrato, ben otto Ministeri non hanno completato o non hanno neppure avviato il procedimento per la propria riorganizzazione).

Tavole

Uffici dirigenziali e posti di funzione dirigenziale prima e dopo la riorganizzazione del 2007
(le colonne in grassetto indicano la situazione successiva alla riorganizzazione del 2007)

	Norma di riferimento	S. G.	S. G.	Dip.	Dip.	Uffici liv. dir. gen.	Uffici liv. dir. gen.	Dir. I fascia	<i>Unità al 31.12.06¹</i>	Dir. I fascia	Uffici liv. dir. non gen.	Dir. II fascia	<i>Unità al 31.12.06¹</i>	Dir. II fascia
Affari esteri	dpr n. 258/07	1	1	-	-	20	17	30	24	26²	106	113	78	106³
Ambiente	schema di dpr	-	-	-	-	6	6	8	9	7⁴	57⁵	60	46	57
Beni e attività culturali	dpr n. 233/07	-	1	4	-	29	26	35	26	32⁶	216⁷	247	162	216
Economia e finanze	dpr n. 43/08	-	-	-	4		44	68	108 ⁸	61⁹	945¹⁰	1.025	744	945
Politiche agricole	dpr n. 18/08	-	-	2	3	7	8	13	10	12	85¹¹	89	73	85
Sviluppo economico	dpr n. 225/07	-	-		3		12	19		20¹²	164¹³	202		164
				4		15			16				138	
Commercio internazionale	dpr n. 253/07	-	-		-		4	3		4	31¹⁴	28		31
Pubblica istruzione	dpr n. 260/07	-	-		2		26			30¹⁵	699¹⁶			699
				3		33		39 ¹⁷	33			796	492	
Università e ricerca	dpr n. 264/07	-	1		-		6			8	52¹⁸			52
Infrastrutture	dpr n. 254/07	-	-		-		20			30¹⁹	175²⁰			175
				4		38		58	53			326 ²¹	224	
Trasporti	dpr n. 271/07	-	-		2		17			23²²	135²³			135
Comunicazioni		1		-		5			6				35	
Difesa	schema di dpr	1	1	-	-	26	12	27 ²⁴	11	25²⁵	363	382 ²⁶	147	363²⁷
Giustizia		-		4		17			5				326	
Interno		-		5		40			3				146	
Lavoro e previdenza sociale		1		-	-	8			15				162	
Salute		-		4		12			18				165	
Solidarietà sociale		-		-		6								

¹ Il numero dei dirigenti in servizio al 31 dicembre 2006 è tratto dal Conto annuale 2006 (tabella 10). Per i ministeri degli affari esteri, della difesa, della giustizia e dell'interno, non sono compresi, rispettivamente, il personale della carriera diplomatica, il personale militare, i magistrati e il personale della carriera prefettizia investiti della direzione di uffici dirigenziali.

² Di cui 8 appartenenti all'area amministrativa.

³ Di cui 44 appartenenti all'area amministrativa e 14 all'area della promozione culturale.

⁴ Di cui 1 presso Uffici di diretta collaborazione.

⁵ Di cui 6 presso Uffici di diretta collaborazione.

Segue Tavola 7.1

⁶ Ripartiti in 9 centrali, 17 periferici, 2 presso Uffici di diretta collaborazione, 2 presso il Secin, 1 consulenza, studio e ricerca. Ai detti 32 possono aggiungersi, fino al 2010, 6 incarichi di funzioni dirigenziali generali (v. d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233, art. 1, c. 2).

⁷ Di cui 6 posti funzione presso Uffici di diretta collaborazione.

⁸ Comprende il personale in servizio presso il Secit e quello fuori ruolo presso i collegi sindacali.

⁹ Di cui 10 con incarichi di consulenza studio e ricerca, 1 presso Uffici di diretta collaborazione, 1 presso il Secin e 1 presso la Scuola superiore dell'economia e delle finanze.

¹⁰ Di cui 17 posizioni dirigenziali relative alla Scuola superiore dell'economia e delle finanze, 19 posizioni dirigenziali relative alle Segreterie delle commissioni tributarie e del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria e 36 posizioni dirigenziali relative agli uffici di diretta collaborazione.

¹¹ Di cui 3 posti funzione presso Uffici di diretta collaborazione.

¹² Di cui 5 con incarichi di consulenza studio e ricerca.

¹³ Di cui 10 posti funzione presso Uffici di diretta collaborazione.

¹⁴ Di cui 4 posti funzione presso Uffici di diretta collaborazione.

¹⁵ Di cui 1 con incarichi di consulenza studio e ricerca e 1 presso Uffici di diretta collaborazione.

¹⁶ Di cui 14 posti funzione presso Uffici di diretta collaborazione.

¹⁷ D.p.c.m. 12 ottobre 2005.

¹⁸ Di cui 9 presso Uffici di diretta collaborazione.

¹⁹ Di cui 7 incarichi di livelli dirigenziale generale presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici e 3 con funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca.

²⁰ Di cui 4 posti funzione presso Uffici di diretta collaborazione.

²¹ Comprendono anche 16 posti del Registro dighe.

²² Di cui 4 con incarichi di consulenza studio e ricerca.

²³ Di cui 4 posti funzione presso Uffici di diretta collaborazione.

²⁴ Di cui 13 militari.

²⁵ Di cui 12 militari.

²⁶ Di cui 184 militari.

²⁷ Di cui 175 militari.

BILANCIO DELLO STATO **Pagamenti totali - Esercizi 2002-2007**

(in milioni)																
a	b	c=b/a	d	d/b	e	e/b	f	g=f/b	h	h/f	i=h/d	l	l/f	m=l/e		
SPESA CORRENTE (1)																
di cui PERSONALE - cat I																
spesa finale(1)	spesa corrente	%	centralizzata (2)	%	decentralizzata (2)	%	personale	% su sp.corrente	personale centr.	% su cat	% su spesa centr.	personale decentr.	% su cat	% su spesa decentr.		
2002	125.072,61	97.308,27	77,80	61.218,02	62,91	36.090,25	37,09	70.981,25	72,94	38.386,98	54,08	62,71	32.594,27	45,92	90,31	
2003	147.699,09	105.748,71	71,60	62.452,82	59,06	43.295,89	40,94	77.483,66	73,27	38.775,08	50,04	62,09	38.710,59	49,96	89,41	
2004	131.180,87	106.615,92	81,27	64.526,72	60,52	42.089,19	39,48	77.094,87	72,31	39.831,68	51,67	61,73	37.263,18	48,33	88,53	
2005	133.027,38	107.724,27	80,98	65.658,89	60,95	42.065,38	39,05	79.095,78	73,42	41.484,65	52,45	63,18	37.611,13	47,55	89,41	
2006	135.785,51	115.696,34	85,21	68.651,55	59,34	47.044,79	40,66	86.861,88	75,08	44.591,07	51,34	64,95	42.270,81	48,66	89,85	
2007	136.370,82	112.960,41	82,83	72.773,06	64,42	40.187,34	35,58	82.527,15	73,06	46.236,02	56,03	63,53	36.291,13	43,97	90,30	
f	g=f/b	h	h/f	i=h/d	l	l/f	m=l/e	f	g=f/b	h	h/f	i=h/d	l	l/f	m=l/e	
di cui CONSUMI INTERMEDI - cat II								di cui IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE - cat III								
consumi intermedi	% su sp.corrente	consumi intermedi centr.	% su cat	% su spesa centr.	consumi intermedi decentr.	% su cat	% su spesa decentr.	imposte pagate sulla produzione	% su sp.corrente	imposte pagate ... centr.	% su cat	% su spesa centr.	imposte pagate ... decentr.	% su cat	% su spesa decentr.	
2002	11.816,26	12,14	10.921,66	92,43	17,84	894,60	7,57	2,48	3.924,37	4,03	1.655,79	42,19	2,70	2.268,58	5781%	6,29
2003	13.748,56	13,00	12.390,47	90,12	19,84	1.358,09	9,88	3,14	4.224,09	3,99	1.729,03	40,93	2,77	2.495,06	5907%	5,76
2004	13.342,28	12,51	12.005,86	89,98	18,61	1.336,41	10,02	3,18	4.315,65	4,05	1.901,69	44,07	2,95	2.413,96	5593%	5,74
2005	12.986,22	12,06	11.776,29	90,68	17,94	1.209,93	9,32	2,88	4.427,04	4,11	2.016,02	45,54	3,07	2.411,02	5446%	5,73
2006	12.612,74	10,90	11.478,07	91,00	16,72	1.134,67	9,00	2,41	4.851,18	4,19	2.187,01	45,08	3,19	2.664,18	5492%	5,66
2007	11.541,38	10,22	11.099,04	96,17	15,25	442,34	3,83	1,10	4.574,08	4,05	2.186,81	47,81	3,00	2.387,27	52,19	5,94
f	g=f/b	h	h/f	i=h/d	l	l/f	m=l/e	f	g=f/b	h	h/f	i=h/d	l	l/f	m=l/e	
di cui TRASFERIMENTI ALLE FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE - cat V								di cui TRASFERIMENTI A IMPRESE - cat VI								
trasf. Famiglie	% su sp.corrente	trasf. famiglie centr.	% su cat	% su spesa centr.	fam. famiglie decentr.	% su cat	% su spesa decentr.	trasf. Imprese	% su sp.corrente	trasf. imprese centr.	% su cat	% su spesa centr.	trasf. imprese decentr.	% su cat	% su spesa decentr.	
2002	3.686,63	3,79	3.383,14	91,77	5,53	303,49	8,23	0,84	4.370,35	4,49	4.347,42	99,48	7,10	22,93	0,52	0,06
2003	3.538,17	3,35	3.532,40	99,84	5,66	5,76	0,16	0,01	4.650,22	4,40	3.931,92	84,55	6,30	718,29	15,45	1,66
2004	4.188,97	3,93	3.830,03	91,43	5,94	358,94	8,57	0,83	4.881,45	4,58	4.191,07	85,86	6,50	690,39	14,14	1,64
2005	3.793,95	3,52	3.428,62	90,37	5,22	365,33	9,63	0,87	4.645,69	4,31	4.184,74	90,08	6,37	460,96	9,92	1,10
2006	4.605,23	3,98	4.234,33	91,93	6,17	370,91	8,05	0,79	4.315,07	3,73	3.755,29	87,03	5,47	559,79	12,97	1,19
2007	6.188,43	5,48	5.781,18	93,42	7,94	407,26	6,58	1,01	5.605,40	4,96	4.973,72	88,73	6,83	631,68	11,27	1,57

Tavola 7.2