

Presidenza del Consiglio dei Ministri

- 1. Considerazioni di sintesi.**
- 2. Notazioni generali e profili istituzionali.**
- 3. Coordinamento e indirizzo dell'attività del Governo.**
- 4. Aspetti finanziari e gestionali e funzione di controllo interno:** *4.1 Note in materia di ordinamento contabile e di auditing finanziario-contabile; 4.2 Risultanze gestionali e dati complessivi in termini di entrata e di spesa; 4.3 La funzione di controllo interno e il monitoraggio dei risultati dell'azione amministrativa.*
- 5. Assetti organizzativi e connessi profili di attività istituzionale.**

1. Considerazioni di sintesi.

1.1 Nel processo di riforma amministrativa, avviato ormai da alcuni anni, si colloca una specifica configurazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, chiamata a fornire – per effetto del decreto legislativo n. 303 del 1999 - il supporto tecnico-organizzativo al Presidente del Consiglio dei Ministri per un compiuto esercizio delle sue funzioni costituzionali di direzione della politica generale del Governo; a tali funzioni accede anche il compito, spettante allo stesso Presidente, di dettare ed attuare l'indirizzo politico ed amministrativo.

1.2 Il d.lgs. n. 303 del 1999 (in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59 del 1997) ha conformato l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, rimodulando le strutture complessive in relazione ai compiti propri di impulso e coordinamento assegnati al Presidente del Consiglio dall'art. 95 della Costituzione, i quali ricomprendono - per conseguenza – gli essenziali rapporti con gli organi costituzionali.

1.3 L'emanazione di direttive si coniuga, in modo stringente, alla già ricordata funzione di coordinamento e di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri, indispensabile per la programmazione strategica e la correlata attività istituzionale dei dicasteri: e ciò si riconnette all'organizzazione del complesso delle attività che rendono concreto il quadro politico e lo attuano mediante atti e comportamenti amministrativi.

1.4 La configurazione della Presidenza emergente dall'inquadramento sistemico nel d.lgs. n. 303 del 1999 non trova ancora pieno ed adeguato riscontro a causa della permanenza di taluni ambiti di competenze, che vengono a sommarsi a quelle di supporto alle menzionate funzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'evolversi della richiamata situazione non appare facilitata dalla presenza di undici ministri senza portafoglio, con la conseguenza di una dilatata dimensione organizzativa della Presidenza del Consiglio che si ripercuote sulle strutture alle quali è demandata la funzionalità complessiva degli uffici e dei servizi.

1.5 La disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza, di cui al DPCM del 9 dicembre 2002, contempla la trasmissione da parte del Segretario generale del conto finanziario e della relazione ai Presidenti delle Camere, nonché alla Corte dei conti ai fini del referto annuale.

Detta norma consente, come già posto in luce in passato, di rendere maggiormente esaustiva, in termini di completezza, la rappresentazione alle Camere del rendiconto generale dello Stato in un contesto di unitaria ricomposizione del quadro complessivo di spesa delle amministrazioni centrali.

Gli aspetti gestionali, che confermano l'andamento e le tendenze generali dei precedenti esercizi, risultano caratterizzati dalla peculiarità delle attribuzioni istituzionali affidate dall'ordinamento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

1.6 In ordine al Segretariato generale, che costituisce il nucleo essenziale dell'intera attività della Presidenza, è da dire che la cornice strategica di riferimento è quella delineata dalle politiche intersettoriali di governo relative alla semplificazione amministrativa, alla digitalizzazione della amministrazione, al contenimento della spesa pubblica e al miglioramento dei servizi, valorizzata dalle indicazioni contenute nelle due direttive emanate – nel mese di dicembre 2004 - dal Presidente del Consiglio dei Ministri e concernenti, rispettivamente, “indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo” e “indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione”.

2. Notazioni generali e profili istituzionali.

2.1 Le tematiche di interesse generale in ordine alla razionalizzazione dell'amministrazione pubblica si intrecciano, ormai da tempo, con l'analisi delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In particolare, la Corte ritiene che il ruolo di propulsione svolto dalla Presidenza - accentuato e reso più incisivo dalle riforme amministrative – si rivela sempre più necessario per rappresentare al Parlamento la concreta trasposizione dei principi riformatori, lo stato di attuazione dei programmi, la loro ricaduta finanziaria, la comparazione dei modelli gestionali adottati.

In tale contesto assume centrale rilevanza, in special modo, la già ricordata funzione di coordinamento e di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri, essenziale per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive dei Ministri, che dovrebbero sempre più rivestire importanza cruciale. Questa funzione deve conferire concretezza ad una programmazione finalizzata all'organizzazione del complesso delle attività volte a definire il quadro politico e ad attuarlo con idonee misure di gestione e correlati assetti degli uffici; tutto ciò è, poi, da ricondurre alle note preliminari e alle stesse direttive dei singoli Ministri (poste a base per la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi), ad entrambe le quali va conferito un decisivo rilievo.

2.2 Nel processo riformatore finora attuato si è collocato, con coerenza, il disegno proprio del d.lgs. 30 luglio 1999 n. 303 (in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59 del 1997); tale provvedimento ha infatti modellato l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri rifondando le funzioni e le strutture complessive nella logica dei compiti propri di impulso e

coordinamento assegnati al Presidente del Consiglio dalla Costituzione per assicurare l'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo ai sensi del già citato art. 95.

Ai detti compiti di primario rilievo si sono sommate ulteriori funzioni di rilievo nella realtà istituzionale: vanno ricordati – al riguardo – l'impulso dell'attività amministrativa, la guida delle iniziative normative, il monitoraggio delle politiche di settore essenziali per l'azione di governo; ha assunto anche una sua rilevanza specifica la tematica delle semplificazioni delle fonti normative e delle procedure.

2.3 La Corte, in sede di precedenti relazioni, ha già sottolineato che alla rinnovata configurazione ordinamentale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha fatto seguito, nel tempo, il trasferimento dei numerosi compiti operativi e gestionali che si erano via via stratificati e che avevano assunto sempre maggiore spessore, anche finanziario, nella struttura complessiva e nella rappresentazione di bilancio dell'amministrazione. Si è posto in luce, pertanto, per i compiti e le strutture della Presidenza un positivo processo di "essenzializzazione", con il trasferimento ad una serie di ministeri dei dipartimenti (da qualificare "operativi" o "gestionali") che erano stati situati presso di essa.

Reiterando una consolidata osservazione deve peraltro ancora rilevarsi – in questa attività referente sul rendiconto 2004 – che la configurazione della Presidenza, siccome delineata nella logica sistemica del d.lgs. n. 303 del 1999, non rinviene integrale conferma a causa della permanenza di taluni ambiti di competenze che vengono ancora a sommarsi – senza adeguata giustificazione – a quelle di supporto alle funzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri. Si vuole fare qui riferimento soprattutto al Dipartimento della protezione civile, che è oggetto di successive notazioni; in una visione espansiva della Presidenza si situa – altresì – il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie. Appaiono anche non coerenti con il modello di Presidenza a supporto del Premier il Dipartimento per gli italiani nel mondo (in precedenza trasferito al Ministero degli affari esteri ed istituito con DPCM 3 dicembre 2002), l'Ufficio nazionale per il servizio civile, il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga e – limitatamente ad alcuni aspetti – il Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

La situazione appena cennata appare inoltre non alleggerita dalla già ricordata presenza di undici ministri senza portafoglio, con la conseguenza di conferire una consistenza e una dimensione organizzativa alla Presidenza del Consiglio che si ripercuote in modo non positivo sulle strutture deputate ad assicurare la funzionalità complessiva degli uffici e dei servizi (bilancio e ragioneria, risorse umane, risorse strumentali).

2.4 Tra i profili istituzionali è da far cenno all'assetto ordinamentale del bilancio e della gestione finanziaria della Presidenza; il DPCM 9 dicembre 2002 che, tra l'altro, dispone – come già ricordato – la trasmissione alla Corte del consuntivo unitamente all'invio ai Presidenti delle Camere (art. 13, comma 6), ha introdotto una disciplina alquanto esauriente, pur se suscettibile di integrazioni e miglioramenti.

Al riguardo – e rinviando comunque ad un successivo paragrafo per una più ampia trattazione – è da porre in luce l'essenzialità, per l'ordinamento contabile della Presidenza, di un raccordo con i principi generali della contabilità pubblica; è ravvisabile – infatti – un esplicito intento legislativo teso ad assicurare la coerenza della struttura contabile e della disciplina della gestione ai criteri di classificazione della spesa nel bilancio statale, i cui principi riformatori sono estesi alla generalità delle amministrazioni pubbliche.

Sussiste, poi, l'esigenza di conformare i modelli operativi ai principi base dei circuiti programmatici e valutativi sottesi alla recente legislazione di riforma e per la stessa Presidenza richiamati, in modo espresso, dal comma 6 dell'art. 7 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, il quale fa specifico riferimento a parametri organizzativi e funzionali, nonché agli obiettivi di gestione e di risultato, cui sono tenuti i dirigenti generali preposti alle diverse strutture.

Deve sottolinearsi – altresì – l’adeguata esigenza di rendere, in termini di completezza, la rappresentazione alle Camere del rendiconto generale dello Stato nell’ambito di una unitaria ricomposizione dell’intero quadro del sistema amministrativo: la Corte ritiene perciò utile accompagnare la parificazione del rendiconto generale con una analisi dei profili finanziari, gestionali ed organizzativi della Presidenza del Consiglio dei ministri: e ciò per le evidenti interazioni con gli altri ministeri e con la complessiva realtà dell’amministrazione dello Stato.

2.5 Per concludere i profili istituzionali e le notazioni generali la Corte deve constatare ancora una volta, la permanenza di taluni elementi di ridondanza negli assetti organizzativi non ricompresi nel segretariato generale.

Deve perciò essere promossa ogni utile, ulteriore, iniziativa idonea a realizzare un assetto della Presidenza che sia sempre più rispondente a criteri di autonomia e flessibilità organizzativa e funzionale, come prefigurato, già dall’art. 95 della Costituzione, fino alla legge n. 400 del 1988 e al d.lgs. n. 303 del 1999, con le sue successive integrazioni e modificazioni.

Potranno, conseguentemente, dispiegarsi appieno le azioni di supporto alle funzioni del Presidente del Consiglio le quali – nel più recente periodo – si stanno caratterizzando anche in relazione al coordinamento dell’attività normativa e amministrativa del Governo, della funzionalità dei sistemi di controllo interno, delle politiche di settore considerate strategiche nel programma di Governo (con monitoraggio sul suo stato di attuazione). Assume rilievo – altresì – la promozione e la verifica dell’innovazione nel settore pubblico ed il coordinamento in materia di lavoro pubblico; si stanno autonomamente qualificando, infine, i rapporti con le istituzioni europee e con il sistema delle autonomie.

3. Funzioni di coordinamento ed indirizzo generale.

3.1 Devono seguirsi con particolare attenzione le iniziative intese a rendere effettivo il coordinamento e la propulsione dell’attività di Governo da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri ampiamente richiamati nei paragrafi che precedono; e ciò in quanto sono molto significative alcune attribuzioni contemplate nell’art. 5, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400, le quali – da alcuni anni – stanno registrando un concreto riscontro.

Qui si ricordano, in particolare, tre previsioni contenute nella legge n. 400 che rivelano - in genere - una concreta trasposizione negli atti finora adottati:

- l’indirizzo ai ministri di direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri;
- il coordinamento e la promozione della attività dei ministri in ordine agli atti che possono consentire una specificazione qualitativa, per settori di intervento, della politica generale del Governo;
- l’adozione di direttive per assicurare l’imparzialità, il buon andamento e l’efficienza degli uffici pubblici, promuovendo le verifiche necessarie.

Al momento si percepiscono elementi significativi sulla volontà di rafforzare la funzione di indirizzo per garantire la coerenza programmatica dell’azione di Governo anche attraverso gli strumenti specifici di coordinamento affidati alla Presidenza, prendendo anche atto che tale maggiore attenzione si ripercuote – positivamente – sulle iniziative all’interno delle singole amministrazioni.

Permane – tuttora – però una forte distanza dalla compiuta operatività del disegno normativo nell’intero sistema amministrativo; in tale quadro devono rivestire sempre maggiore spessore i compiti propulsivi della Presidenza nella concreta elaborazioni di profili metodologici ed operativi destinati alle diverse amministrazioni.

3.2 Nell’ambito descritto si situa la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004, formalmente denominata “Indirizzi per garantire la coerenza programmatica

dell'azione di Governo". Tale atto sembra prendere il luogo della precedente "direttiva delle direttive" o "direttiva madre": in ordine a questo ultimo strumento la Corte, in passato, aveva sottolineato in positivo il profilo che privilegia l'opportunità di un coordinamento e di una omogeneizzazione delle direttive stesse consentendone la comunicabilità all'esterno e la loro comparabilità; e ciò senza comprimere, in alcun modo, la piena libertà dei singoli organi di indirizzo politico di tenere nel dovuto conto le specificità delle varie amministrazioni.

La direttiva del 23 dicembre 2004, appena citata, sottolinea fin dall'inizio che "dall'avvio della corrente legislatura è stato attuato un particolare sforzo organizzativo per rendere l'azione amministrativa pienamente coerente con il quadro programmatico su cui il Governo ha ottenuto e conserva la fiducia del Parlamento".

In proposito va preso atto della impostazione prescelta, la quale sottolinea che il "Piano" costituisce il riferimento permanente della programmazione generale del Governo e, pur recuperando al suo interno naturali elementi di flessibilità, deve garantire che l'intera attività amministrativo-gestionale risponda ad un indirizzo politico-istituzionale unitario.

Sul concreto valore del carattere permanente del "Piano", che la direttiva sancisce, possono avanzarsi peraltro talune perplessità, atteso che i profili evolutivi che si registrano nelle diverse amministrazioni sembrano richiedere la reiterazione di strumenti snelli, e frequenti, di coordinamento ed indirizzo.

Sono comunque suscettibili di attenzione taluni aspetti della direttiva, ora in esame, che confermano osservazioni ed auspici più volte avanzati in passato:

1) con cadenza annuale, in occasione della manovra di finanza pubblica, è necessario che ciascun Ministro predisponga la c.d. "nota preliminare" in coerenza con le risorse disponibili e con quanto previsto nel Documento di programmazione economico-finanziaria, individuando, altresì, gli obiettivi concretamente conseguibili nel periodo cui si riferisce il bilancio;

2) i tempi e i modi di realizzazione dell'azione programmatica devono essere coerenti con i vincoli derivanti dal quadro macro-economico di riferimento, a volte più stringenti per l'evoluzione economica non favorevole. In simili evenienze è rimessa alla responsabile decisione di ciascun Ministro la scelta circa le "priorità politiche" da fare prevalere nel contesto della pianificazione del bilancio, anche sulla base delle proposte formulate dai dirigenti preposti agli uffici dirigenziali generali;

3) occorre procedere con convinzione sulla strada del definitivo abbandono del bilancio dello Stato costruito secondo il criterio della "spesa storica incrementale", adottando in via esclusiva il "bilancio programmatico" delineato dalla legge di riforma n. 94 del 1997, in cui tutte le risorse finanziarie in generale, e quelle destinate agli interventi e agli investimenti in particolare, sono coerentemente allocate in relazione ai servizi istituzionali da garantire ed agli obiettivi programmatici da conseguire.

I tre aspetti dinanzi richiamati costituiscono, ad avviso della Corte, valida premessa per attuare quella coerenza programmatica dell'azione di Governo, evocata nella stessa intestazione della direttiva in esame.

3.3 In logica sequenza con la direttiva del 23 dicembre 2004 si colloca, a distanza di pochi giorni, la direttiva del 27 dicembre, la quale è stata adottata, su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Ministro senza portafoglio per l'attuazione del programma di Governo.

Quest'ultima direttiva ravvisa preliminarmente "apprezzabili miglioramenti sia nei processi di programmazione strategica sia nel funzionamento dei sistemi di controllo interno".

In particolare, la direttiva riscontra, poi, segni di positiva evoluzione anche nel sistema di controllo, con riguardo al rapporto tra ministri e servizio di controllo interno e, soprattutto, al controllo di gestione, dove esistono oggi "buone pratiche" che utilmente possono essere trasferite ad altre amministrazioni.

La direttiva riconosce – peraltro – che permangono non irrilevanti margini di miglioramento che rendono necessaria la definizione di ulteriori indirizzi per la predisposizione delle direttive generali per l'attività amministrativa e la gestione che i ministri, annualmente, devono emanare ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Premesso quel che precede, appare verosimile che questa direttiva, ora all'esame, assuma la funzione già svolta dalla "direttiva madre" e si rinnovi con cadenze annuali, atteso il carattere permanente insito nella precedente direttiva del 23 dicembre 2004: sarà comunque la concreta esperienza che potrà svilupparsi, durante l'intero anno 2005, a fornire adeguati elementi di giudizio e valutazione sulle iniziative intraprese dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Della direttiva del 27 dicembre 2004 va posto, comunque, in debita evidenza che essa stabilisce i "requisiti minimi" cui devono ottemperare i sistemi di controllo di gestione, in modo da garantire la disponibilità di un insieme di informazioni omogenee, condizione indispensabile per consentire il raggiungimento degli obiettivi fissati dalle direttive annuali dei ministri e, conseguentemente, di quelli complessivi dell'azione di Governo. L'individuazione di tali requisiti minimi non costituisce naturalmente una limitazione delle scelte delle singole amministrazioni, che hanno la possibilità di rilevare autonomamente gli eventuali dati addizionali utili per la propria attività.

3.4 Si riconnette logicamente al contesto oggetto della direttiva del 27 dicembre 2004 l'attività del Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il quale ha prodotto – nell'aprile 2004 – il suo terzo Rapporto.

Qui giova porre in luce che il Comitato ha sottolineato, più volte, la necessità di curare la corretta sequenzialità nell'attivazione del sistema dei controlli interni. Detta esigenza di sequenzialità emerge sia dalle direttive emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sia dal programma di attività dello stesso Comitato tecnico-scientifico, nel quale vengono declinati e tempificati, per i diversi tipi di controllo interno, gli obiettivi di azione. In generale, tali obiettivi consistono in:

- un'azione di "accompagnamento" delle amministrazioni, attraverso l'analisi delle principali criticità esistenti, l'individuazione di metodologie di riferimento, la diffusione di "*best practice*";
- un'azione di monitoraggio, rivolta a verificare il percorso di miglioramento in ciascuna delle amministrazioni dello Stato.

3.5 Nell'ambito dell'azione di coordinamento e della funzione di indirizzo generale alle amministrazioni svolta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri viene a situarsi anche la Direttiva del 4 gennaio 2005 del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, contenente le linee guida in materia di digitalizzazione delle amministrazioni.

La Direttiva contempla il passaggio dalla prima alla seconda fase della digitalizzazione e rinviene la sua cornice normativa nell'approvazione di due riforme organiche che costituiranno la base per l'evoluzione dell'e-Government nei prossimi anni.

La prima riforma è contenuta nel d.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42 sul sistema pubblico di connettività e cooperazione, che sostituisce, nello spirito di una visione condivisa tra Stato, regioni ed enti locali, la Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni (il nuovo sistema deve raccordare tutte le pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali).

La seconda riforma è costituita dal "Codice dell'Amministrazione digitale", di cui al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, che dà assetto unitario ed organico al complesso di diritti dei cittadini e delle imprese, agli istituti giuridici ed ai doveri delle amministrazioni in materia di digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni.

La Direttiva in esame vuole costituire – pertanto - lo strumento per perseguire una piena integrazione degli interventi di digitalizzazione con le politiche di riforma delle pubbliche amministrazioni, con specifico riferimento alla semplificazione delle procedure e dell'organizzazione amministrativa ed alla formazione del personale. Le amministrazioni, nel programmare i loro interventi di digitalizzazione, dovranno perciò segnalare al Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministro per l'innovazione e le tecnologie sia le necessità di semplificazione dei procedimenti amministrativi e delle regolamentazioni interne, sia i fabbisogni di nuove competenze, ai fini della adozione degli interventi conseguenti.

Quanto sopra viene quindi a rafforzare, a fine di propulsione e coordinamento generale, i ruoli dei competenti Dipartimenti della Presidenza del Consiglio (Funzione Pubblica e Innovazione e tecnologie).

3.6 Nel novero della funzione di coordinamento ed indirizzo generale prendono posto anche le direttive del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti ed uffici della stessa Presidenza (in ordine ai quali non vi è titolarità politica dei ministri senza portafoglio).

La direttiva datata 26 gennaio 2004 è stata vagliata dalla Corte, che ritiene di sottolinearne i seguenti aspetti di maggior rilievo:

- ulteriore, e sempre attuale, esigenza di semplificazione amministrativa intesa come snellimento delle attività poste in essere dall'amministrazione, con puntuale richiamo alla legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione 2001), la quale promuove ancora fortemente il tema in questione;

- necessità di migliorare la qualità dei “servizi resi” interpretando come “servizi” anche quelli ad utenza esclusivamente interna;

- centralità della progettazione e realizzazione di un sistema permanente per la gestione dei fabbisogni di personale pubblico.

Anche la successiva direttiva del Segretario Generale del 22 marzo 2005 è stata oggetto della valutazione della Corte; qui deve sottolinearsi la validità del rafforzamento del ruolo dei centri di responsabilità nella fase di quantificazione e valutazione delle risorse necessarie alla realizzazione dei nuovi programmi, attuabile solo restituendo il dovuto peso alla funzione del controllo di gestione a livello degli stessi centri di responsabilità.

Attraverso la misurazione e valutazione dell'azione amministrativa (funzione garantita proprio dal controllo strategico) i centri di responsabilità possono – infatti – entrare in possesso di quegli elementi conoscitivi – per l'appunto di natura finanziaria, economica e gestionale – necessari a raccordare la programmazione degli obiettivi amministrativi al processo previsionale di quantificazione e allocazione delle risorse necessarie al conseguimento degli obiettivi medesimi. A tal fine, la programmazione operativa dell'amministrazione per l'anno 2005 deve trovare fondamento nell'ambito dei seguenti quattro obiettivi strategici generali:

- 1) applicazione del sistema di contabilità analitica dipartimentale;
- 2) utilizzo del sistema di contabilità analitica a fini gestionali e di miglioramento della efficienza delle attività amministrative;

- 3) sviluppo del “sistema qualità”, coinvolgendo le persone che fanno parte della amministrazione e che la caratterizzano in tutte le sue dimensioni – professionale e umana – mantenendo un approccio alla gestione teso al miglioramento continuo;

- 4) digitalizzazione delle attività amministrative e “smaterializzazione” del cartaceo attraverso un ulteriore “alleggerimento” consentito dal maggior uso della tecnologia, anche attraverso il potenziamento dei servizi on line.

4. Aspetti finanziari e gestionali e funzione di controllo interno.

4.1 Note in materia di ordinamento contabile e di auditing.

4.1.1 Ordinamento contabile.

Dopo due anni e mezzo di applicazione il DPCM 9 dicembre 2002 conserva, in atto, la sua validità: e ciò essendo stata svolta, a monte, un'opera di aggiornamento del precedente ordinamento contabile. Talune revisioni comunque possono rendersi necessarie; sussistono al momento molteplici aspetti tipici che finora non hanno comportato inconvenienti, come pure sono rinvenibili alcune criticità: sugli uni e sulle altre si esplicitano, qui di seguito, delle osservazioni.

Appare comunque utile – nell'intera materia dell'ordinamento contabile – una ponderata riflessione con intenti migliorativi del competente Ufficio di bilancio e ragioneria, anche al fine di eventuali innovazioni da introdurre.

Si osserva, in proposito, che qualora emergessero in futuro nuove e particolari esigenze in materia di ordinamento contabile della Presidenza, lo strumento più idoneo andrebbe ricercato in un regolamento in senso stretto e, più propriamente, in un regolamento governativo disciplinato dall'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400 che – per la sua natura di regolamento delegato e previa, ovviamente, la determinazione, con legge, di norme generali regolatrici della materia – consentirebbe specifiche innovazioni di sistema, ovvero eventuali revisioni, se necessarie, della disciplina generale della contabilità di Stato in quanto applicata.

Va in ogni caso ribadita la centralità, anche per l'ordinamento contabile della Presidenza, di un proficuo raccordo con i principi generali della contabilità pubblica, il quale deve armonizzare l'intento di rendere coerente la struttura contabile e la disciplina della gestione con l'esigenza di salvaguardare i criteri di classificazione della spesa nel bilancio statale. I capisaldi di riforma attengono, infatti, alla generalità delle amministrazioni pubbliche e, quindi, anche a quelle aventi ordinamento peculiare come la Presidenza del Consiglio.

4.1.1.1 E' oggetto di apprezzabile valutazione l'art. 2 del DPCM 9 dicembre 2002, il quale prevede che la Presidenza emani e aggiorni periodicamente il manuale delle procedure in cui sono indicati analiticamente, anche attraverso la predisposizione di moduli e schemi, i criteri da seguire per l'adozione degli atti e lo svolgimento delle attività.

E', altresì, da considerare positivamente – nella specificità ordinamentale contabile – l'art. 59 del DPCM 9 dicembre 2002, il quale disciplina la progressiva introduzione della contabilità analitica. In tale ottica, ai fini della predisposizione del bilancio di previsione, ciascun centro di responsabilità e di spesa provvede a individuare obiettivi operativi, azioni, tempi nonché le risorse necessarie al loro raggiungimento, con riferimento all'esercizio finanziario successivo. Si contempla, altresì, che la formulazione delle previsioni sia supportata dai dati forniti dal sistema di contabilità analitica dei costi (che ricollega le tipologie di risorse utilizzate da ciascun centro di responsabilità e di spesa ai risultati conseguiti in relazione alla missione istituzionale e agli obiettivi operativi assegnati nel precedente periodo di gestione).

Per le relative attività è, comunque, indispensabile il supporto metodologico dell'ufficio per il controllo interno, ma deve sottolinearsi che la concreta attivazione del sistema, di per sé condivisibile, comporta un impegno operativo non indifferente.

Una ulteriore considerazione sull'ordinamento contabile deve evidenziare che la disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza è caratterizzata da adeguata ponderazione delle esigenze peculiari di una amministrazione che prevede – tra l'altro – dipartimenti facenti capo a Ministri. Le norme sono qualificate da calibrata attenzione in relazione a situazioni particolari (l'art. 30 prevede, ad esempio, cassieri propri per la Funzione pubblica e la Protezione civile, così come estesa trattazione è riservata all'attività negoziale).

In ogni caso, è da porre in luce che l'art. 58 del decreto, qualificato dalla intestazione "principi generali", dispone – con adeguata norma di chiusura – che "per quanto non previsto

dal presente decreto, l'attività amministrativa-contabile dovrà essere comunque svolta nel rispetto dei principi generali di contabilità pubblica".

4.1.1.2 Sul fronte di possibili criticità è suscettibile di approfondimento l'art. 10 del regolamento contabile, il quale prevede che la somma algebrica delle disponibilità non impegnate e dei maggiori o minori accertamenti di entrata costituisce avanzo di esercizio e che l'ammontare di tale avanzo è accertato in sede di conto finanziario; qualora, peraltro, il predetto avanzo superi del dieci per cento l'importo dello stanziamento autorizzato annualmente per il funzionamento della Presidenza, il Segretario generale propone al Presidente del Consiglio di versare l'eccedenza in entrata del bilancio dello Stato.

Altro aspetto peculiare (art. 12) è costituito dal fondo di riserva, destinato, nel corso dell'esercizio finanziario, all'aumento degli stanziamenti di altri capitoli di spesa, nonché allo stanziamento di fondi su capitoli di nuova istituzione; la norma specifica – peraltro – che l'ammontare dello stesso fondo non può superare il cinque per cento del totale delle spese correnti.

In ordine a quanto precede è soltanto da osservare che i due citati articoli, peraltro correttamente formulati in termini tecnico-giuridici e che – finora – non hanno comportato inconvenienti sul piano gestionale, introducono innovazioni di un certo rilievo nella contabilità pubblica delle amministrazioni centrali dello Stato: e ciò perché da un lato inseriscono un profilo tipico degli enti pubblici (avanzo di esercizio in senso proprio) e, dall'altro, disciplinano la previsione di un fondo di riserva che, talora, potrebbe indurre a predisporre stanziamenti non perfettamente modulati nella fase iniziale (al momento, peraltro, non ravvisati).

Autonoma segnalazione richiede l'istituto contabile del "riporto". L'art. 11 del regolamento stabilisce infatti che le disponibilità non impegnate alla chiusura dell'esercizio sugli stanziamenti in conto capitale, su richiesta motivata del titolare del centro di responsabilità o di spesa, sono riportate, con decreto del Segretario generale, in aggiunta alla competenza dei corrispondenti stanziamenti dell'esercizio successivo. L'istituto del riporto viene poi esteso, con il secondo comma dello stesso art. 11, anche alle somme finalizzate per legge e alle somme provenienti dall'Unione Europea nonché a quelle assegnate per le attività di protezione civile, ma con riferimento agli stanziamenti di parte corrente.

In proposito osserva la Corte che la predetta estensione amplia un ambito che dovrebbe afferire, più correttamente, soltanto alle spese di investimento; in particolare non appare adeguata – in carenza di specifiche motivazioni – l'astratta applicazione dell'istituto contabile del riporto alle attività di protezione civile, che sono da riconnettere a concrete situazioni di emergenza e di salvaguardia da calamità naturali (per loro natura non da annoverare tra le risorse di conto capitale).

Una ulteriore notazione va, infine, dedicata alla materia di controllo degli inventari e di schede riepilogative dei beni mobili (art. 38 del decreto).

Deve infatti osservarsi che le risultanze del conto consuntivo della Presidenza del Consiglio non si riconnettono – in ragione della loro autonomia finanziaria e contabile – ai dati del conto del bilancio del rendiconto generale dello Stato. Per la componente conto del patrimonio dello stesso rendiconto generale permane, invece, uno stretto collegamento: e così l'Ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza trasmette la scheda riepilogativa generale al Ministero dell'economia e delle finanze ai fini dell'inserimento nel conto del patrimonio dello Stato. In proposito appare auspicabile l'acquisizione di elementi che, ove possibile, consentano di chiarire la ragione della permanente evidenziazione in una sola componente del rendiconto dello Stato, e cioè nel conto del patrimonio.

4.1.2 Note in materia di auditing finanziario.

Le considerazioni seguenti attengono alla attendibilità–affidabilità e regolarità dei dati e delle risultanze contabili, e sono integrate da elementi sulla struttura dello stato previsionale e da osservazioni sulla nota preliminare; ciò per attuare un preliminare esercizio di approccio all’“*accountability*”.

La Corte non può comunque esimersi dall’osservare, in termini generali, che i profili finanziari, contabili e gestionali della Presidenza sono influenzati, quanto alla loro effettiva significatività, dal limite oggettivo della stessa natura dell’amministrazione, che si situa sempre più nel contesto esclusivamente istituzionale prefigurato dall’art. 95 della Costituzione.

4.1.2.1 La nota preliminare del bilancio 2004, della quale si è presa cognizione insieme alla nota per l’anno 2005, è caratterizzata da una apprezzabile compiutezza, anche se talune considerazioni di fondo sono improntate a meri riferimenti ai diversi centri di responsabilità che, probabilmente, richiederebbero maggiori approfondimenti in termini di adeguatezza economico-finanziaria.

4.1.2.2 Nella nota preliminare al bilancio di previsione 2005 (approvato con DPCM del 10 dicembre 2004) si riscontrano precisi riscontri della direttiva del Segretario generale.

E inoltre da porre in luce che il bilancio recepisce, nella struttura, le modifiche apportate all’organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri dal DPCM 30 aprile 2004, che ha unificato il Dipartimento delle risorse umane e l’organizzazione ed il Dipartimento delle risorse strumentali nel Dipartimento delle risorse umane e strumentali e dal DPCM 15 maggio 2004 che, in attuazione dell’art. 3, commi da 83 a 86, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ha istituito il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga.

Alcuni profili specifici della nota preliminare per il 2005 sono, qui di seguito, evidenziati perché costituiscono prosecuzione di iniziative e programmi già intrapresi nell’esercizio 2004; in particolare:

1) è previsto il completamento dei progetti di informatizzazione e la progressiva integrazione dei flussi operativi iniziati nei precedenti esercizi, mentre la comunicazione interna si avvarrà delle potenzialità offerte dalla rete intranet della PCM;

2) con riferimento al piano di razionalizzazione degli spazi destinati agli uffici della Presidenza, già intrapreso, è previsto il completamento dei lavori di ristrutturazione degli stabili, in Roma, di Galleria Colonna, di via della Stamperia, di piazza San Silvestro e di via della Mercede;

3) sono previsti i lavori di cablaggio delle strutture, la realizzazione dell’anello di collegamento in fibra ottica di tutte le sedi, nonché l’acquisto della necessaria strumentazione informatica e telematica;

4) prosegue l’avvio del progetto pilota di esternalizzazione e gestione dei servizi generali di supporto della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui al DPCM 4 agosto 2003, per il quale è in corso di definizione la procedura ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato;

5) con riferimento alla gestione delle risorse umane, sussiste l’esigenza di dare applicazione agli istituti previsti dal nuovo contratto integrativo della PCM e, in special modo, all’implementazione ed alla realizzazione del nuovo piano di formazione del personale 2004/2005.

4.1.2.3 In ordine ai capitoli di spesa, va sottolineata, con notazione critica, la permanenza dei capitoli “per memoria”; questa prassi infatti va contornata da rigorose delimitazioni e situata nel quadro di principi generali desumibili dall’ordinamento contabile, i quali esigono la presenza di effettive esigenze gestorie accompagnate dalla impossibilità, temporanea ed interinale, di poter

procedere a misurazioni allocative delle risorse necessarie; si prende comunque atto della riduzione dei predetti capitoli che è stata – di recente – attuata.

Ugualmente non perspicua si rivela la presenza di capitoli istituiti “per esigenze istituzionali”; infatti la genericità insita nella locuzione è tale da non consentire valutazioni sulla fondatezza della appostazione contabile.

La Corte ritiene, invece, di poter condividere la istituzione di capitoli finalizzati ad “una migliore evidenza degli oneri a carico dell’amministrazione” (soprattutto in relazione ad oneri tributari o previdenziali).

4.1.2.4 Con specifico riferimento alle entrate va posto in luce, altresì, che sussiste una eccessiva semplificazione nella descrizione delle entrate provenienti dal bilancio statale in relazione alle voci “Fondo occorrente per gli interventi del servizio civile” e “Fondo occorrente per gli investimenti del Dipartimento della Protezione civile”, entrambi caratterizzati da importi di notevole entità.

In relazione a questo ultimo fondo sul versante della spesa, viene in evidenza il capitolo 974, che reca un notevolissimo stanziamento di competenza (312,6 milioni di euro) e sul quale peraltro si attuano – per la sua natura peculiare di “fondo di mera alimentazione” – successivi trasferimenti ai pertinenti capitoli del centro di responsabilità n. 13.

E’ pertanto auspicabile che, in proposito, vengano introdotte più adeguate specificazioni di carattere contabile, anche per ottenere un maggior grado di conoscenza delle poste di bilancio interessate.

4.1.2.5 Continuano a sussistere, e non si sono differenziate significativamente nel più recente periodo, notevoli divaricazioni tra previsioni iniziali e finali sia nel fronte dell’entrata che su quello della spesa. Nell’esercizio 2004 la previsione delle entrate (2 miliardi e 742 milioni di euro) si è attestata sull’importo definitivo di 4 miliardi e 671 milioni di euro; ciò anche in relazione ad una circostanza (i finanziamenti disposti dal Ministero dell’economia e delle finanze per l’attuazione di provvedimenti amministrativi e legislativi) in ordine alla quale peraltro - quest’anno – la relazione illustrativa contiene maggiori elementi informativi; forti scostamenti, o meglio divaricazioni, si verificano anche per la spesa. (da 2 miliardi e 742 milioni a 4 miliardi e 609 milioni).

Quanto precede – che rivela sostanziali processi di simmetria sui due versanti dell’entrata e della spesa – suggerisce di assumere misure correttive adottando sia più tempestive contabilizzazioni (per la spesa) che proficue correlazioni con i competenti uffici del Ministero dell’economia e delle finanze.

4.1.2.6 Una finale notazione in termini di auditing finanziario – contabile attiene alla gestione dei residui passivi degli anni precedenti, dove il grado di smaltimento rivela almeno – parzialmente - elementi di un modesto dinamismo; ed infatti per la parte corrente a fronte dei residui iniziali per 520,3 milioni di euro le somme pagate si attestano nell’importo di 334,2 milioni: le somme rimaste da pagare (149,8 milioni) sono perciò di gran lunga inferiori alla componente definita nell’anno rivelando un qualche maggiore ritmo gestionale. Più incisivo è l’andamento per il conto capitale (301,3 milioni di euro di residui iniziali: 241,8 milioni le somme pagate e 58,3 milioni le somme rimaste da pagare): peraltro per le spese di investimento i dati, per la stessa natura delle spese, rivestono relativa significatività.

Il quadro della gestione dei residui è completato dal richiamo all’importo di 967,6 milioni di euro rimasti da pagare sul conto della competenza (a fronte di pagamenti complessivi per 2218,5 milioni di euro da correlare ad impegni ammontanti a 3.186,2 milioni). Questi ultimi dati, raffrontati ad una previsione finale di 4.609 milioni, non denotano significative stasi dell’andamento della gestione.

4.2 Risultanze gestionali e dati complessivi in termini di entrata e di spesa (impegni, pagamenti e residui passivi).

4.2.1 Deve osservarsi, preliminarmente, che la disamina dei dati del conto finanziario 2004¹ è stata facilitata, in modo notevole, dalla relazione illustrativa al conto stesso, redatta secondo criteri innovativi che la Corte ritiene di apprezzare.

In particolare una delle parti iniziali della predetta relazione rende adeguatamente edotti della concreta utilizzazione delle risorse finalizzate per esigenze organizzative.

Si rileva pertanto che dette risorse sono state destinate ad una serie di progetti/obiettivo di rilievo sul piano delle risorse umane, quali: a) la sottoscrizione del primo contratto nazionale di lavoro del personale del comparto Presidenza; b) quella del relativo contratto integrativo; c) l'elaborazione di un nuovo piano di formazione del personale proiettato sul medio periodo (anni 2004/2005). Riguardo, poi, alla gestione delle risorse strumentali, con particolare riferimento alle spese di investimento, deve rilevarsi che è stata quasi completata l'attuazione del piano di razionalizzazione, già iniziato nei decorsi esercizi, degli spazi destinati agli uffici della Presidenza.

A tale fine un impiego di risorse è stato richiesto sulle unità previsionali di base 1.2.3.1 ("edilizia di servizio") per euro 27.282.086; 1.2.3.2 ("attrezzature ed impianti") per euro 3.103.446 e 1.2.3.3 ("informatica di servizio") per euro 11.051.390.

Nel corso dell'anno 2004 è stato, inoltre, sviluppato e reso operativo il sistema di monitoraggio in tempo reale dei provvedimenti di spesa (denominato SGCS), che ha integrato il vigente sistema di contabilità gestionale SICOGE, ora esteso ad un maggior numero di centri di spesa del Segretariato Generale.

E' stato inoltre attivato il portale unico per la logistica integrata (denominato SABS), che dal gennaio 2004 consente al Dipartimento per le risorse umane e strumentali di gestire, con trasparenza e maggiore rapidità, le numerose richieste di beni e servizi provenienti da tutte le strutture della Presidenza, ivi incluse quelle affidate ai ministri senza portafoglio ovvero ai sottosegretari di Stato.

4.2.2 L'esame dei dati finanziari muove, inizialmente, dal versante dell'entrata ponendo in luce – sinteticamente – quanto segue:

le entrate, originariamente previste in euro 2.742.420.000 e corrispondenti alla dotazione finanziaria delle unità previsionali di base 3.1.5.2 (Presidenza del Consiglio dei Ministri), 3.1.5.14 e 3.2.10.2 (Editoria), 3.1.5.15 e 3.2.10.3 (Protezione civile) e 3.1.5.16 (Servizio civile nazionale) dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché ad una quota dell'avanzo di esercizio degli anni precedenti, per effetto di successive variazioni sono state definitivamente accertate in euro 4.670.966.442.

L'incremento di euro 1.928.546.442 rispetto alle previsioni iniziali è derivato:

- per euro 668.569.903 da finanziamenti disposti dal citato Ministero per l'attuazione di provvedimenti amministrativi e legislativi;

- per euro 103.037.673 da residui attivi da restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari;

- per euro 1.156.938.865 dall'ulteriore utilizzo dell'avanzo degli esercizi precedenti.

Del già citato importo di euro 4.670.966.442 sono stati riscossi euro 4.609.031.943 e sono rimasti da riscuotere euro 61.934.498. Dette risultanze dimostrano l'esistenza di adempimenti amministrativi non caratterizzati da rallentamenti o inerzie burocratiche suscettibili di nota.

Deve, altresì, rilevarsi che l'avanzo effettivo di competenza dell'esercizio 2004, ammontante ad euro 27.485.971 risulta nettamente inferiore al 10% dell'importo dello

¹ Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato approvato con DPCM in data 30 maggio 2005; il conto stesso è stato trasmesso al Presidente della Corte dei conti con Nota – del Segretario Generale della Presidenza – Prot. UBR/11895/85/5.1 del 6 giugno 2005.

stanziamento autorizzato, per l'anno 2004, per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, comprese le variazioni avvenute nel corso dell'esercizio, ammonta a complessivi euro 583.231.642. Ciò è da porre in relazione con quanto disposto dal già ricordato art. 10 del DPCM 9 dicembre 2002, il quale prevede che il Segretario generale – in presenza del superamento del ricordato 10 per cento - proponga al Presidente del Consiglio il versamento dell'eccedenza in entrata del bilancio dello Stato.

Quanto alla spesa il bilancio di previsione recava previsioni iniziali per complessivi euro 2.742.420.000. In correlazione alle maggiori entrate verificatesi sono stati istituiti in prosieguo di tempo, ed in relazione a sopravvenute esigenze, nuovi capitoli di spesa ed incrementati gli stanziamenti di capitoli già presenti in bilancio.

Le previsioni iniziali di spesa, hanno fatto registrare complessivamente un incremento pari ad euro 1.866.611.943: le previsioni definitive di spesa si sono perciò attestate in euro 4.609.031.943.

Il versante della spesa dà luogo in termini di competenza alle seguenti risultanze sintetiche:

	Previsioni definitive	Impegni	Differenza
Parte corrente	1.788.707.527,03	1.396.089.525,68	392.618.001,35
Conto Capitale	2.820.324.416,38	1.790.164.308,57	1.030.160.107,81
Totale	4.609.031.943,41	3.186.253.834,25	1.422.778.109,16

Al riguardo è da rilevare la sussistenza di ritmi gestionali scaturenti dall'assunzione di impegni – alquanto divaricati - in relazione alla spesa di parte corrente se raffrontata a quella di investimenti, dove viene a configurarsi un processo di stagnazione di significativo rilievo.

Ad ulteriori considerazioni, non del tutto omologhe alle precedenti, danno luogo i rapporti tra pagamenti ed impegni: infatti su un importo complessivo di 3.186.253.834 di impegni sono stati effettuati pagamenti per complessivi euro 2.218.591.172, con determinazione di un totale globale di residui passivi pari ad euro 967.662.662. Questo dato desumibile dalla gestione di competenza fa ritenere che i due comparti (della spesa corrente e di investimento) denotino rapporti di qualche dinamicità tra pagamenti effettuati e totale impegnato (rispettivamente 973,2 milioni su 1.396 milioni per il titolo I e 1.245,3 milioni su 1.790,1 milioni per il titolo secondo).

4.2.4 Per la gestione di residui degli anni precedenti il consuntivo pone in luce le seguenti risultanze, integrate con i dati delle diminuzioni intervenute in conformità all'ordinamento contabile:

	Residui iniziali	Somme pagate	Somme rimaste da pagare	Diminuzioni
Parte corrente	520.325.250,49	334.259.847,43	149.861.471,86	-36.203.931,20
Conto capitale	301.360.439,87	241.834.641,13	58.374.436,54	-1.151.362,20
Totale	821.685.690,36	576.094.488,56	208.235.908,40	-37.355.293,40

In particolare si evidenzia che le suindicate diminuzioni sono da attribuire, per euro 22.050.595,77 a perenzioni amministrative e, per la restante parte, ad annullamenti di impegni provenienti da esercizi precedenti per i quali è venuto meno l'obbligo giuridico.

Il quadro dinanzi riassunto rivela un grado di smaltimento di un certo significato per la spesa di investimento che registra – a fine esercizio – l'importo, ancora da pagare, di 58,3 milioni di euro. Diversa è la situazione per la spesa corrente per la quale l'importo dei pagamenti per 334,2 milioni di euro non realizza ancora una sufficiente incidenza sull'importo

iniziale ammontante a 520,3 milioni di euro (e qui si richiama la precedente notazione in materia di auditing).

4.2.5 Sulla attività dei diversi centri di responsabilità sono da svolgere talune notazioni in ordine alle spese correnti: il Segretariato generale con 484,1 milioni di euro in termini di impegni evidenzia una dinamica attività gestionale in relazione ai 590,4 milioni di previsioni definitive; sono anche da menzionare i dati della Funzione Pubblica: 127,8 milioni di impegni su 132 milioni di previsioni, con formazione di soli 4,2 milioni di economie.

Sul versante dell'effettività della spesa in conto capitale meritano segnalazioni i centri di responsabilità n. 9 e n. 12, in quanto attengono a due settori che richiedono interventi di sostegno anche per finalità generali di sviluppo economico del Paese.

Per il primo (Informazione ed editoria) l'importo di 102,3 milioni di euro di previsioni definitive si correla all'importo degli impegni, di qualche significato, di 71 milioni. Per il secondo (Innovazione e tecnologie) emergono dati quasi omologhi: 75 milioni di impegni a fronte di 101,9 milioni di previsioni finali.

Sempre per il comparto delle spese in conto capitale il C.d.R. n. 13 Protezione civile dà contezza di 1500,1 milioni di euro di impegni da correlare a previsioni definitive di 2.464,2 milioni, con formazione di economie pari a 964,1 milioni.

4.2.6 A conclusione della disamina delle risultanze del consuntivo è da dire che lo stesso è sostanzialmente condizionato dai dati della Protezione civile, che assumono un rilievo essenziale nella dimensione della spesa complessiva sia del bilancio preventivo che del conto finanziario: basta – in proposito – richiamare l'importo delle previsioni definitive complessive della Presidenza (pari a 4609 milioni) raffrontato a quello omologo del solo C.d.R. n. 13 (per 2939 milioni). Tutto ciò potrebbe deporre – in prospettiva – in favore di una netta separazione della gestione della Presidenza del Consiglio in senso proprio da quella del Dipartimento della Protezione civile, per il quale era già stata prevista la configurazione ordinamentale di agenzia.

4.3 La funzione di controllo interno e il monitoraggio dei risultati dell'azione amministrativa.

4.3.1 La Corte, in via preliminare, constata la proficua attività svolta dall'Ufficio di controllo interno della Presidenza, antesignano in un impegno poi seguito gradatamente – nel tempo – dalle altre amministrazioni statali con alterne vicende di adeguatezza al disegno del d.lgs. n. 286 del 1999.

In sintesi, può dirsi che il controllo interno, in conformità alla Direttiva generale per l'azione amministrativa per l'anno 2004, ha curato l'analisi dell'andamento delle attività connesse al raggiungimento degli obiettivi annuali assegnati a ciascuna struttura dalla stessa Direttiva, monitorando lo stato di avanzamento dei programmi ed il conseguimento dei risultati finali dell'azione amministrativa.

Lo stato di attuazione degli obiettivi della citata Direttiva del Segretario generale è oggetto di monitoraggio – durante il corso della gestione annuale – attraverso la verifica delle informazioni inserite nella procedura automatizzata disponibile sulla rete intranet della Presidenza aggiornata direttamente a cura delle strutture del Segretariato generale coinvolte.

Accanto al modello automatizzato per la rilevazione dei dati, l'Ufficio ha mantenuto attivo – altresì - il canale di comunicazione con i referenti delle strutture destinatarie della Direttiva, in modo da assicurare l'ordinaria assistenza alle operazioni di aggiornamento del sistema, il rispetto delle scadenze previste, nonché il necessario supporto metodologico.

4.3.2 A livello di maggior dettaglio, è da dire che nell'ambito della Direttiva sono stati formulati complessivamente 41 obiettivi operativi assegnati alla responsabilità delle strutture del Segretariato generale. Di questi, 40 obiettivi hanno avuto seguito nel rispetto di fasi, tempi e

risultati intermedi e finali programmati: l'obiettivo non annoverato tra i programmi portati a termine ha riguardato la sperimentazione della carta di credito come mezzo di pagamento.

Per la realizzazione degli obiettivi sono state programmate complessivamente 135 fasi intermedie e finali, che hanno avuto il loro esito e sono state ultimate nei tempi e nei modi previsti in sede di programmazione.

4.3.3 Sul piano sostanziale l'attività dell'Ufficio di controllo interno della Presidenza è finalizzata, con fasi graduali ma costanti, ad attuare il raccordo della programmazione degli obiettivi amministrativi al processo previsionale di quantificazione e allocazione delle risorse necessarie al conseguimento degli obiettivi medesimi ed a promuovere il collegamento, ancora mancante, alla dimensione finanziaria ed economica della gestione amministrativa. In questa direzione si sta procedendo, non senza difficoltà ma con una certa determinazione, verso la concreta attuazione delle norme vigenti in materia di misurazione e valutazione dell'azione amministrativa, con la quantificazione, in sede di programmazione, delle risorse finanziarie da assegnare - attraverso il progetto di bilancio annuale di previsione - in coerenza con gli obiettivi assunti. Il tutto in modo da perseguire - durante la fase di formulazione dei programmi - una attendibile verifica delle risorse (umane, finanziarie, materiali e tecnologiche necessarie alla realizzazione dei programmi stessi) e, a conclusione del ciclo gestionale, una rendicontazione sullo stato di realizzazione finanziaria, economica, fisica degli obiettivi medesimi, rendicontazione che non dovrebbe tralasciare, peraltro, l'analisi sugli effetti prodotti anche a livello organizzativo.

4.3.4 Da ultimo, a titolo esemplificativo si estrapolano, tra i risultati conseguiti dai Dipartimenti ed Uffici del Segretariato generale, i quattro obiettivi attivati nel Dipartimento della protezione civile:

- 1) elaborazione degli indirizzi per la identificazione della vulnerabilità sismica dei centri storici e dei beni culturali;
- 2) elaborazione di indicazioni operative per la gestione di emergenze di varie tipologie;
- 3) progettazione di un piano formativo integrato di parte del personale alla luce del ruolo affidato al Dipartimento di coordinamento delle varie componenti del servizio nazionale della Protezione Civile;
- 4) attivazione della firma digitale all'interno del dominio "protezione civile".

Di particolare rilievo si rivela il primo obiettivo in ordine al quale è stato nominato un gruppo di lavoro per la gestione dei contatti e la raccolta di informazioni presso esperti nazionali e commissioni grandi rischi - sezione beni culturali ed istituzioni centrali e periferiche; sono stati, altresì, instaurati rapporti con il Ministero dei beni culturali e con taluni dipartimenti universitari; è stata predisposta - altresì - la raccolta dei dati inerenti gli studi e le ricerche effettuati in materia di metodologia di valutazione della vulnerabilità nei centri storici.

5. Assetti organizzativi e connessi profili di attività istituzionale.

Si prendono in considerazione, qui di seguito, aspetti riguardanti talune articolazioni strutturali, e i correlati profili di attività istituzionale, della Presidenza, ricomprendendo peraltro anche notazioni sulla situazione del personale e sui servizi generali di supporto.

5.1 Esaminando le strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri può rilevarsi, con rinvio alle successive considerazioni in ordine a persistenti atipicità ordinamentali, che il DPCM del 23 luglio 2002 e i provvedimenti recanti le successive integrazioni e modificazioni hanno definito compiutamente gli assetti organizzativi di dipartimenti ed uffici, dando luogo ad una collocazione con carattere di sistematicità.

In tale contesto si ravvisano, proprio con diretto riferimento alle strutture generali della Presidenza, due aspetti:

- un riassetto organizzativo coerente con le missioni istituzionali della Presidenza di supporto alle attribuzioni del Presidente del Consiglio;
- una semplificazione, uno snellimento ed una qualificazione delle attività, attraverso la diffusione graduale dei principi di responsabilità e managerialità nella dirigenza.

5.2 Nell'ambito delle strutture generali, cenni specifici sono da effettuare in ordine al Segretariato generale e a due uffici in esso incardinati (il dipartimento delle risorse umane e strumentali e l'ufficio bilancio e ragioneria).

Nucleo di supporto tecnico ed amministrativo al Presidente del Consiglio dei Ministri, il Segretariato generale è – come già detto - struttura portante della Presidenza e comprende tutti i dipartimenti e gli uffici che non sono affidati alla diretta responsabilità di ministri o di sottosegretari.

Il Segretario generale ne è la figura di vertice responsabile dell'organizzazione e della gestione della Presidenza, i cui compiti di indirizzo politico-amministrativo sono esplicitati anche attraverso il collegamento funzionale con le altre amministrazioni.

Il processo di ammodernamento in atto postula per il Segretariato generale un ruolo di sempre maggiore garanzia dell'unità e continuità dell'azione amministrativa. La programmazione e la definizione degli obiettivi di gestione e di risultato per le diverse strutture sono indicate dal Segretario generale in un'apposita direttiva annuale: per il 2005 il documento rivolge una particolare attenzione alla misurazione e valutazione dell'azione amministrativa e delle politiche pubbliche (ma, in proposito, si fa rinvio a quanto già detto nel paragrafo dedicato alle funzioni di coordinamento e di indirizzo generale).

Quanto al Dipartimento per le risorse umane e strumentali, è da menzionare l'accorpamento di competenze in precedenza diversificate.

In maggior dettaglio, è da dire che il Dipartimento per le risorse umane e strumentali provvede all'acquisizione, alla formazione ed alla gestione del personale della Presidenza; alle attività di carattere generale, di studio, di analisi e di verifica delle funzioni organizzative; al supporto organizzativo degli organi collegiali che operano presso la stessa Presidenza; alla gestione del contenzioso del lavoro e in materia di contratti pubblici. Assume direttamente la difesa dell'amministrazione in sede di conciliazione e nei giudizi del lavoro in primo grado; cura il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori, nonché le relazioni sindacali.

Lo stesso Dipartimento provvede altresì, in un quadro unitario di programmazione generale annuale e pluriennale delle esigenze di funzionamento della Presidenza compatibile con le risorse finanziarie, all'approvvigionamento di beni e servizi, ivi compresi quelli di natura informatica, alla gestione degli immobili in uso alla Presidenza, nonché all'avvio e alla gestione delle connesse procedure amministrativo contabili².

Nell'ambito delle strutture generali della Presidenza, deputate a compiti di gestione delle risorse e controllo, assume un ruolo specifico un ufficio la cui opera si riflette anche su compiti ed attribuzioni della Corte, e cioè l'Ufficio bilancio e ragioneria.

L'anno 2004 ha contraddistinto un lasso di tempo di intensa attività, da riconnettere anche ai complessi processi di razionalizzazione organizzativa in atto. L'Ufficio, in particolare, ha svolto ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, l'attività connessa al controllo della regolarità amministrativa e contabile sui provvedimenti e sui titoli di spesa emessi dai centri di responsabilità e di spesa della Presidenza.

² Il Dipartimento provvede anche alla programmazione e alla realizzazione delle opere e degli interventi manutentivi dei locali e degli impianti e al coordinamento degli interventi strutturali ai fini dell'applicazione della normativa concernente la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro.

E', poi, da tener presente che all'Ufficio bilancio e ragioneria sono trasmessi per l'annotazione tutti gli atti di organizzazione e gestione: in relazione a ciò detto Ufficio inoltra al Segretario generale eventuali osservazioni; cura, altresì, i rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze relativamente alle variazioni di bilancio, nonché i rapporti con la Corte dei conti per provvedimenti soggetti al controllo.

5.3 Tra i Dipartimenti della Presidenza una posizione particolare – in relazione alle sue generali attribuzioni in materia di razionalizzazione organizzativa – assume il Dipartimento della Funzione pubblica, oggetto del decreto di organizzazione in data 5 novembre 2004.

Tra gli assetti organizzativi previsti meritano autonoma menzione le competenze dell'Ufficio per il Personale della Pubblica Amministrazione e l'Ufficio per l'attività normativa.

Il primo ufficio (UPPA) definisce la programmazione del reclutamento del personale per concorsi o mobilità; coordina e promuove le iniziative riguardanti il trattamento e la mobilità del personale non dirigenziale dipendente dalle amministrazioni pubbliche, curando i relativi adempimenti; segue il coordinamento e la promozione della disciplina generale in materia di contratti flessibili di lavoro; coordina e promuove iniziative per il miglioramento delle condizioni di lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Il secondo ufficio (denominato propriamente "ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure") fornisce supporto e consulenza alle altre pubbliche amministrazioni al fine di dare attuazione ai processi di delegificazione, semplificazione e riassetto normativo; cura la redazione del disegno annuale di semplificazione amministrativa; coadiuva altresì il Ministro nell'attività nell'ambito del comitato di indirizzo per la guida strategica della sperimentazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR); presta, inoltre, supporto ad altri uffici per il corretto uso delle fonti e per la qualità della regolazione e degli atti normativi.

In ordine alle attribuzioni del Dipartimento assume specifico rilievo il DPR 23 aprile 2004, n. 108, con il quale è stato emanato il regolamento recante disciplina per l'istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento del ruolo dei dirigenti presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, con contestuale soppressione del ruolo unico e conseguenti problemi di concreta applicazione anche in relazione agli assetti organizzativi esistenti.

Menzione autonoma merita, poi, la Direttiva del Ministro della funzione pubblica del 24 marzo 2004 ("misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni"), dalla quale emerge che il Dipartimento ha individuato tra le priorità di cambiamento nelle amministrazioni pubbliche quella di creare specifiche condizioni che possano incidere sul miglioramento del sistema sociale interno, delle relazioni interpersonali e, in generale, della cultura organizzativa.

Autonoma rilevanza, sempre nell'ambito delle attribuzioni del Dipartimento della funzione pubblica, assume la materia disciplinata dalla circolare 5 novembre 2004, n. 5/04 (prosecuzione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici oltre i limiti di età previsti per il collocamento a riposo).

In proposito è da porre in luce che l'applicazione delle disposizioni vigenti (di cui alla legge n. 186 del 2004) comporta per le amministrazioni l'assunzione di determinazioni organizzative, in quanto tale normativa è finalizzata a garantire la possibilità di soddisfare i fabbisogni accertati, eventualmente trattenendo in servizio quei dipendenti che, essendo in possesso di una "particolare esperienza professionale acquisita in determinati o specifici ambiti", ne abbiano fatto richiesta. Infatti i pubblici dipendenti, destinatari della disposizione, possono sì richiedere il trattenimento in servizio, ma la facoltà non si traduce nel diritto a permanere in servizio, essendo richiesta una valutazione discrezionale dell'amministrazione in ordine al trattenimento stesso: si è quindi in presenza di una norma di carattere organizzativo.

In ordine al Dipartimento della funzione pubblica deve essere anche richiamata l'iniziativa "Cantieri di innovazione", finalizzata ad introdurre cambiamenti tramite sperimentazioni, applicando il principio che – per vivificare l'amministrazione – occorre dare concretezza alle idee traducendole in prassi e metodi di lavoro.

I "cantieri" finora realizzati hanno spaziato su temi assai diversificati³.

In base a dati diffusi dal Dipartimento della Funzione Pubblica nelle due edizioni del percorso di sperimentazione già avviate sono stati coinvolti circa 3800 dipendenti pubblici appartenenti ad oltre 1800 amministrazioni.

La seconda edizione dei Cantieri di innovazione, attualmente ancora in corso, terminerà nell'autunno 2005 con la presentazione dei risultati nella "Convention annuale del Programma Cantieri".

Nell'ambito della prima edizione dei Cantieri di innovazione l'amministrazione ha riferito che sono stati realizzati: 93 indagini sul "Clima e il benessere organizzativo", con 16.000 dipendenti pubblici coinvolti; 45 indagini sulla "*Customer satisfaction*" nei servizi pubblici; 46 indagini sull'"Organizzazione in ottica di genere"; 30 progetti di "Sponsorizzazioni" con soggetti privati presenti sul territorio.

5.4 La legge 4 febbraio 2005, n. 11 (norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari) incide sulle attribuzioni e gli assetti del Dipartimento per le politiche comunitarie.

Detta legge, al fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea e di consentire il puntuale adempimento dei connessi compiti, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE).

Il CIACE si avvale di un comitato tecnico permanente istituito, appunto, presso il Dipartimento per le politiche comunitarie.

5.5 In ordine al Dipartimento della Protezione civile la Corte si era soffermata sul disegno ordinamentale sotteso al DL 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, recante "Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile", disegno da situare – a sua volta - nel più ampio contesto della legge organica n. 225 del 1992. In proposito era stata sottolineata la funzione essenziale del coordinamento, tipica e peculiare della Presidenza, che non presuppone compiti propriamente operativi, comportanti impiego diretto di risorse umane e di supporti logistici e strumentali.

Va posto in debita evidenza – altresì - che tutta la tematica della gestione dei c.d. "grandi eventi" - che comporta delicate interrelazioni con il sistema della autonomie e in primo luogo con le Regioni - deve essere oggetto di adeguata ponderazione a livello istituzionale, considerando che la protezione civile è materia ricompresa dall'art. 117 Cost. nella legislazione concorrente, con conseguente potere legislativo spettante alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato.

In relazione peraltro ai grandi eventi che hanno caratterizzato il mese di aprile 2005 (esequie del Papa Giovanni Paolo II ed elezione del nuovo Papa Benedetto XVI) la Corte non può che dare atto dell'opera dispiegata, con efficacia, dal Dipartimento della Protezione civile che ha provveduto – appunto in occasione dei due citati "grandi eventi" – alla definizione ed attuazione delle iniziative dirette al conseguimento urgente della disponibilità di beni, forniture

³ Si citano al riguardo i seguenti temi: *customer satisfaction*; sponsorizzazioni; benessere organizzativo; donne e *leadership*; processi decisionali inclusivi; bilancio sociale; piani di comunicazione; regolamenti di organizzazione.

e servizi, comunque necessari e strumentali per la organizzazione funzionale degli eventi stessi e delle connesse manifestazioni, al fine di assicurare le condizioni di accoglienza ai partecipanti alle celebrazioni, anche per gli aspetti dell'assistenza e della mobilità.

Il medesimo Dipartimento, per opera del Commissario delegato – Capo Dipartimento, ha realizzato, altresì, i necessari coordinamenti con le amministrazioni, gli enti pubblici e privati e le società di servizi, per assicurare la gestione unitaria delle iniziative e degli interventi, anche garantendo l'interscambio delle informazioni utili, in un contesto di sinergie operative.

Ciò premesso, riveste notevole rilievo la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 22 ottobre 2004, con la quale sono stati dettati indirizzi in materia di protezione civile in relazione all'attività contrattuale riguardante gli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture di rilievo comunitario.

Detta Direttiva si situa in un contesto legato alla circostanza che la Commissione europea ha avviato nei confronti dello Stato italiano talune procedure d'infrazione sul presupposto che alcune ordinanze di protezione civile ex art. 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992 avrebbero violato le norme comunitarie in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture.

Al riguardo è da porre in evidenza che, a parere della Commissione europea, la violazione della normativa comunitaria deriverebbe, tra l'altro, dalla circostanza che le ordinanze di protezione civile, in taluni casi, non sarebbero supportate da una situazione di estrema urgenza in grado di giustificare il ricorso a procedure in deroga alla normativa comunitaria.

La Corte, dopo aver valutato con attenzione gli indirizzi formulati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ritiene che debbano essere positivamente considerati tre aspetti desumibili dalla direttiva:

1) l'affermata necessità di adottare misure perché le iniziative di carattere negoziale, straordinarie ed urgenti, da porre in essere per il superamento dei contesti emergenziali, per i quali sia intervenuta la dichiarazione dello stato di emergenza o di "grande evento" (ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992), siano condotte in armonia con la normativa comunitaria utilizzando, ove necessario, le procedure acceleratorie ivi previste, ma nella ricorrenza delle condizioni di urgenza stabilite per legge;

2) l'opportunità di tener conto dello stato di sviluppo delle situazioni d'emergenza o di "grande evento" già dichiarate e della possibilità di dispiegare un'azione correttiva rispetto alle attività comunque da intraprendere per il superamento degli stessi contesti emergenziali, impartendo apposite cogenti disposizioni volte ad assicurare che le future situazioni d'emergenza o di "grande evento", che dovessero essere dichiarate, siano affrontate alla stregua di una normativa d'emergenza il più possibile coerente con i principi dell'ordinamento comunitario;

3) la necessità di impartire ulteriori direttive agli uffici ed enti istituzionalmente competenti per le attività istruttorie e di predisposizione di provvedimenti emergenziali di protezione civile, per conformarne l'azione in un'ottica di superamento dell'emergenza nel rispetto dell'ordinamento giuridico comunitario in materia di appalti di lavori, di forniture e di servizi, anche attraverso l'assunzione di determinazioni finalizzate ad assicurare ogni possibile contrazione della durata degli stati di emergenza.

Su altro versante, la Corte conferma che non appare adeguata, in un auspicato quadro di misure dirette a razionalizzare in modo omogeneo le risorse umane, la istituzione di un ruolo speciale della protezione civile contemplato dall'art. 4 del d.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343. Dovranno infatti essere verificate – in prosieguo di tempo assai ravvicinato – possibili sovrapposizioni tra il personale del predetto ruolo speciale e gli appartenenti alle Forze Armate e al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, con elevata professionalità, utilizzati per fronteggiare situazioni di emergenze contraddistinte da immediato impiego operativo.

Da ultimo, in ordine alle delicate e complesse problematiche connesse alla disciplina introdotta dal recentissimo DL 31 maggio 2005, n. 90 (articoli 3 e 4) si fa rinvio di trattazione nella prossima relazione della Corte al Parlamento.

5.6 Con DPCM del 3 dicembre 2004 è stato istituito il Dipartimento per il programma di Governo. Detto Dipartimento è la struttura di supporto tecnico-amministrativo del Presidente del Consiglio dei Ministri per lo svolgimento delle funzioni di monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo e delle politiche settoriali. Il Dipartimento cura – tra l'altro – il supporto per: l'analisi del programma di Governo e la ricognizione degli impegni assunti in sede parlamentare, nell'ambito dell'Unione europea o derivanti da raccordi internazionali; l'analisi delle direttive in attuazione degli indirizzi politico-amministrativi delineati dal programma di Governo; il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.

Il Dipartimento provvede, inoltre, all'attività di supporto del comitato tecnico scientifico di cui all'art. 7, comma 2, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni e integrazioni. Presso il Dipartimento operano altresì la banca dati e l'osservatorio di cui all'art. 7, commi 1 e 3, dello stesso d.lgs..

Le attribuzioni descritte sembrano caratterizzate da eccessiva latitudine operativa, soprattutto considerando le difficoltà di correlarsi con le diverse amministrazioni coinvolte. In ogni caso sarà la concreta esperienza a fornire, in prosieguo di tempo, adeguati elementi di giudizio e valutazione.

5.7 Con DPR 6 ottobre 2004, n. 258 è stato emanato il regolamento concernente le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, che è stato tempestivamente nominato con altro DPR in data 28 ottobre 2004.

Le attribuzioni dell'Alto Commissario desumibili dal regolamento così si sintetizzano:

a) svolgimento di indagini, anche di natura conoscitiva, di iniziativa propria o per fatti denunciati, con esclusione di quelli oggetto di segnalazioni anonime, o su richiesta motivata delle amministrazioni tese ad accertare l'esistenza, le cause e le concause di fenomeni di corruzione o di illecito (o di pericoli di condizionamento da parte di organizzazioni criminali all'interno della pubblica amministrazione);

b) elaborazione di analisi e studi sulla adeguatezza e congruità del quadro normativo;

c) monitoraggio su procedure contrattuali e di spesa e su comportamenti, e conseguenti atti, da cui possa derivare danno erariale.

Anche a proposito di questa nuova figura istituzionale la Corte ravvisa la necessità di attendere, in tempi ravvicinati, circostanziate notizie sull'attività svolta.

5.8 Le due strutture che qui vengono ricordate appaiono caratterizzate da atipicità istituzionale in relazione alle peculiari attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

5.8.1 La prima considerazione attiene al Dipartimento per le politiche antidroga. Tale Dipartimento è stato oggetto, nel più recente periodo, dei seguenti provvedimenti:

- 1) legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, comma 83: istituzione e organizzazione;
- 2) DPCM 15 marzo 2004, in forza del quale il Dipartimento è la struttura competente per il coordinamento delle pubbliche amministrazioni sulle politiche atte a contrastare il diffondersi delle tossicodipendenze e delle alcoolodipendenze correlate (nonché per la promozione e la collaborazione con le associazioni, con le comunità terapeutiche e con i centri di accoglienza operanti nel campo della prevenzione, del recupero e del reinserimento sociale dei tossicodipendenti);

- 3) DPCM 3 dicembre 2004, di delega di funzioni al Vice Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di politiche per prevenire e contrastare il diffondersi delle tossicodipendenze, dove è anche precisato che per lo svolgimento delle funzioni delegate il Vice Presidente si avvale del Dipartimento.

Dal quadro normativo appena delineato, pur nella piena consapevolezza della grande importanza sociale delle funzioni conferite, non è agevole ravvisare – ad avviso della Corte - un collegamento con i compiti propri di una amministrazione che deve operare in funzione di supporto alle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri.

5.8.2 La seconda considerazione attiene al decreto 19 gennaio 2004, che ha disciplinato la organizzazione del Dipartimento per gli italiani nel mondo.

Detto Dipartimento, in particolare, cura il coordinamento dell'azione governativa nelle seguenti materie:

- a) promozione culturale e informazione delle comunità italiane all'estero al fine di mantenere il legame con il Paese di origine;
- b) promozione e tutela dei diritti politici e civili degli Italiani residenti all'estero;
- c) intervento coordinato dello Stato e delle Regioni a favore delle comunità italiane all'estero, nonché provvidenze per gli italiani che rimpatriano;
- d) politiche generali concernenti le comunità italiane all'estero, con particolare riferimento alla valorizzazione del ruolo degli imprenditori italiani all'estero, ai fini dello sviluppo del loro legame con la madrepatria.

In proposito la Corte non può non rilevare – nella materia – una generale ed estesa competenza del Ministero degli affari esteri, anche se è genericamente affermata, in seno al Dipartimento in questione, una funzione di coordinamento.

5.9 Si fa – ora – riferimento alla situazione del personale che è strettamente intrecciata ai connessi aspetti di attività istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

5.9.1 Nel 2004 si è perfezionato il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio 2002-2003.

L'ipotesi di detto contratto, sottoscritta in data 17 marzo 2004 e certificata dalle Sezioni Riunite della Corte il 14 maggio 2004, costituisce il primo regolamento contrattuale relativo al personale non dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei Ministri conseguente alla istituzione del relativo comparto (CCNQ del 18.12.2002 sulla composizione dei comparti di contrattazione collettiva), avvenuta in attuazione dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 30 luglio 1999, n. 303. L'ipotesi di accordo segue cronologicamente la ulteriore riforma del personale della Presidenza, adottata con il d.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343, emesso in base alla delega contenuta nella legge 6 luglio 2002, n. 137. In proposito sono da evidenziare, nella presente sede referente, due aspetti:

1) con riguardo alla autonomia contabile, attribuita alla Presidenza del Consiglio, è necessario richiamare l'attenzione degli organi competenti sulla esigenza di effettuare adeguatamente il controllo di gestione e di verificare i risultati della contrattazione integrativa, ai fini del rispetto degli impegni volti al contenimento e alla riduzione dei compensi per lavoro straordinario onde mantenere nei giusti limiti la complessiva spesa di personale;

2) in termini di contabilità economica, è stata esposta la ricostruzione di uno scenario evolutivo delle grandezze macroeconomiche e di finanza pubblica che ha utilizzato parametri di raffronto sui redditi da lavoro dipendente che non esauriscono il quadro delle variabili di riferimento. All'interno di una adeguata riconsiderazione degli andamenti di finanza pubblica permane, comunque, la necessità di contenere gli incrementi complessivi di spesa per il

personale nei limiti individuati nei documenti definitivi della complessiva manovra per gli esercizi interessati.

5.9.2 Sempre in relazione alla situazione del personale si effettuano, qui di seguito, talune notazioni sul ruolo non dirigenziale e su quello dirigenziale, facendo riferimento – per quest’ultimo – alla problematica dei concorsi.

Per il primo profilo è da ricordare, in sintesi, che è stata condotta la rilevazione dei fabbisogni organici del personale, giungendo all’emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell’11 luglio 2003 (“rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei Ministri”).

Attraverso tale provvedimento è stata ridotta la precedente dotazione organica del personale non dirigenziale della Presidenza scendendo da 2666 a 1824 unità. Per quel che riguarda – altresì – l’organico del personale del ruolo del Dipartimento della protezione civile, il medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 luglio 2003 ha previsto un contingente pari a 223 unità, inferiore di 16 rispetto alla dotazione organica prevista.

Su tale situazione si sono venute ad innestare le disposizioni contenute nell’articolo 1, comma 93, della legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria 2005), che dettano precisi adempimenti in materia di rideterminazione delle dotazioni organiche, per la cui definizione l’amministrazione ha tenuto conto, in aggiunta al richiamato principio di riduzione della spesa, della rimodulazione delle missioni istituzionali e della connessa razionalizzazione delle strutture. Al contempo, si è ritenuto necessario tener conto dell’aggiornamento dei contenuti dei profili professionali e dell’opportunità di riservare adeguati spazi per il reclutamento dall’esterno delle posizioni maggiormente carenti (A1 e B1).

Per quel che riguarda la dotazione organica del ruolo speciale del Dipartimento della protezione civile, si è invece proceduto ad una ridistribuzione, sulla base della situazione del personale in servizio, con una limitata riduzione numerica.

Più articolata, e complessa, si appalesa la situazione che promana dalla gestione del ruolo dirigenziale, che comunque può essere sintetizzata in passaggi caratterizzati da una scansione in quattro fasi:

1) con DPCM in data 17 maggio 2004, in attuazione del Regolamento emanato con DPR 108/2004 (recante la disciplina per l’istituzione, l’organizzazione ed il funzionamento del ruolo dei dirigenti presso le amministrazioni dello Stato), è stato disposto – ai sensi dell’articolo 10, comma 2, della legge 15 luglio 2002, n. 145 – l’inquadramento del contingente di dirigenti di prima e di seconda fascia, già appartenenti al soppresso ruolo unico dei dirigenti dello Stato aventi titolo all’inquadramento nei ruoli dirigenziali della Presidenza del Consiglio dei ministri di cui agli articoli 9-bis e 9-ter del d.lgs. n. 303/99 (con la riserva di assegnazione della posizione in ruolo, anche in soprannumero, spettante a ciascun elemento inquadrato a conclusione della procedura di opzione disciplinata dall’articolo 5 del DPR 23 aprile 2004, n. 108).

2) Successivamente, con tre ulteriori provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 luglio 2004, sono state determinate le dotazioni organiche dirigenziali di prima e seconda fascia sia del ruolo di cui all’art. 9 bis del d.lgs. n. 303 del 1999 che del ruolo speciale della Protezione civile di cui al successivo art. 9 *ter*. E ciò nella misura corrispondente ai posti di funzione vigenti alla data di entrata in vigore del già citato Regolamento (14 maggio 2004) nelle strutture previste, per la Presidenza, dal DPCM 23 luglio 2002 e successive modificazioni. Dalle dotazioni organiche complessive, come determinate, è stata – poi – scorporata, ai sensi del citato art. 9 bis, comma 6, una riserva di posti del 10 per cento per i dirigenti di prestito. Le dotazioni organiche, in fase di prima attuazione, sono quindi così costituite: per il ruolo ordinario della PCM da 84 posti di prima fascia (76 per i dirigenti di ruolo e 8 per i dirigenti di prestito) e da 249 posti di seconda fascia (224 per i dirigenti di ruolo e 25 per i dirigenti di

prestito); per il ruolo speciale della Protezione civile da 11 posti di prima fascia e 43 posti di seconda fascia.

3) Con gli stessi, già menzionati, DPCM del 26 luglio 2004 è stato disposto l'inquadramento definitivo, in ciascuno dei predetti ruoli, dei dirigenti di prima e di seconda fascia, includendo anche i dirigenti aventi titolo a seguito dell'esercizio del diritto di opzione. Inoltre, ai dirigenti di prima fascia inquadrati nel ruolo ordinario della Presidenza del Consiglio dei ministri, non essendosi riscontrate posizioni soprannumerarie nel ruolo stesso, è stata attribuita la qualifica di consigliere.

4) Da ultimo, con provvedimento del Segretario Generale in data 27 aprile 2005, è stata attribuita la qualifica di referendario ai dirigenti di seconda fascia inquadrati nel ruolo ordinario della PCM, essendosi riassorbite (per cessazioni o passaggi in prima fascia di alcuni dirigenti) le posizioni soprannumerarie createsi, nel medesimo ruolo, all'atto dell'inquadramento; è stato così aggiornato alla data del 15 marzo 2005 il ruolo dei referendari.

Quanto ai concorsi dirigenziali la situazione, ancorché non semplice, può essere riassunta con due sole notazioni:

a) il DPCM 21 giugno 2004 ha individuato le figure professionali di dirigenti il cui reclutamento, nel numero di 40, resta compatibile con il principio generale (contenuto nel d.lgs. n. 303) di riduzione degli organici; in attuazione di ciò sono stati banditi, con decreto 5 agosto 2004, quattro concorsi per la parte relativa alle categorie di riservatari (28 posti);

b) per il bando del concorso pubblico non riservato (12 posti), l'amministrazione ha chiesto al Dipartimento della funzione pubblica di consentirne l'effettuazione tramite corso-concorso presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione, procedura che deve, tuttavia, attendere l'emanazione di alcuni atti regolamentari (solo parzialmente intervenuti), nonché dare seguito alla previsione normativa, contenuta nella legge n. 43 del 2005, della possibilità di prevedere particolari ed aggiuntivi requisiti di partecipazione. In proposito va soltanto segnalato, al momento, che in pendenza della fase istruttoria delle commissioni giudicatrici sono intervenute su tutte le procedure alcune ordinanze del TAR Lazio che hanno concesso la sospensiva.

5.10 Nel quadro degli assetti organizzativi della Presidenza del Consiglio può essere ricondotta la materia delle esigenze logistiche e dei servizi generali di supporto.

5.10.1 In proposito deve essere, preliminarmente, ricordato che nell'ambito di complesse esigenze emerse ai livelli operativi e funzionali, è stato già da qualche tempo predisposto dal Dipartimento per le risorse umane e strumentali un progetto pilota di esternalizzazione della organizzazione e gestione dei servizi generali di supporto (DPCM 4 agosto 2003), mediante la realizzazione di un modello organizzativo capace di intercalarsi con il sistema imprenditoriale, integrando rispettive competenze e conoscenze.

5.10.2 Sul piano del definitivo assetto normativo e, poi, tempestivamente intervenuto il d.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343, il quale ha previsto che la Presidenza possa provvedere alla amministrazione, organizzazione, coordinamento e gestione dei servizi generali di supporto, purchè non siano di nocimento alle esigenze di sicurezza, attraverso società per azioni appositamente costituita, anche con partecipazione minoritaria di soggetti privati selezionati attraverso procedure ad evidenza pubblica, contemplando – altresì – che i rapporti tra la società e la Presidenza siano regolati da apposito contratto di servizio con riferimento alla verifica qualitativa delle prestazioni rese.

5.10.3 Conseguenzialmente è da segnalare che, nel mese di aprile 2004, è stato predisposto il capitolato speciale in ordine alle modalità di svolgimento della procedura di gara per la

selezione del socio privato di minoranza della costituenda società per azioni mista PCMS S.p.A. e per l'affidamento della gestione dei servizi generali di supporto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (con particolare riguardo alle modalità di presentazione dell'offerta e di aggiudicazione della gara, agli adempimenti per la stipula dell'atto costitutivo della società, ai termini di stipulazione dell'atto e del contratto di servizio tra la stessa società e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla riservatezza delle informazioni). Nel corso del 2004, e all'inizio del corrente anno, si sono succeduti, con ravvicinate scansioni, altri adempimenti (valutazione offerte, richiesta di chiarimenti, valutazione della documentazione, etc).

Al momento, l'amministrazione, sta procedendo alla verifica dei documenti prodotti in sede di gara dalle società costituenti il R.T.I. (raggruppamento temporaneo di imprese) risultato primo in sede di aggiudicazione provvisoria e all'acquisizione di quelli mancanti previsti dalla normativa vigente.

5.10.4 Sulla iniziativa fin qui descritta non è ancora possibile fornire esaustivi elementi di giudizio e si fa rinvio – pertanto – alla prossima attività referente al Parlamento per sviluppare valutazioni. Al momento appaiono comunque suscettibili di considerazione gli intenti di razionalizzare la spesa e di conseguire auspicabili risparmi, così come è ragionevole ipotizzare – in ogni caso – una utile fase di avviamento e sperimentazione.

La Corte, conclusivamente, deve ribadire l'esigenza di preservare, all'interno dell'amministrazione, le necessarie capacità di programmazione, di guida e di controllo dei risultati; ugualmente è necessario garantire, in tutte le fasi del percorso, un rigoroso rispetto delle regole della concorrenza, nonché dedicare adeguata considerazione ai vincoli di segretezza insiti nell'esercizio delle complesse funzioni demandate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.