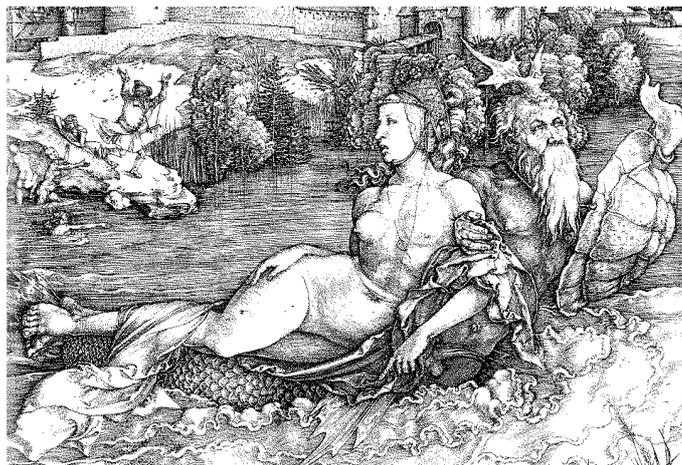


RIFLESSIONI DELLA CORTE DEI CONTI SULLA SEMPLIFICAZIONE

SERVIZIO PER LA QUALITÀ
DEGLI ATTI NORMATIVI

*Ufficio per la fattibilità
amministrativa e per l'analisi
d'impatto degli atti in itinere*



PREMESSA

Si riproducono qui di seguito alcuni materiali, forniti dal Presidente della Corte dei Conti nel corso di un'audizione svoltasi innanzi alla Commissione bicamerale per la semplificazione (il 29 ottobre 2008), nell'ambito di una indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa ed amministrativa che tale Commissione parlamentare ha in corso.

Le riflessioni condotte da quell'organo di controllo vertono sulla semplificazione, riguardata in alcuni suoi specifici profili.

Nell'ordine seguito nel presente fascicolo, tali approfondimenti muovono, per così dire, dal particolare al generale.

Prima si riportano le osservazioni relative a due tematiche molto puntuali: lo sportello unico per l'immigrazione; opere, servizi o forniture, eseguiti in segretezza per motivi di sicurezza dello Stato.

Seguono osservazioni più d'insieme, sulle semplificazioni tributarie introdotte con le più recenti manovre di finanza pubblica.

Ancor si slarga la prospettiva nelle successive considerazioni, concernenti la riduzione degli apparati centrali dello Stato, a fini di razionalizzazione amministrativa e contenimento delle spese.

Tale riduzione si è andata correlando, sul piano legislativo, con la rivisitazione della struttura del bilancio, ora per missioni e programmi. Un allegato alla sezione documentaria da ultimo ricordata, riporta in un prospetto la corrispondenza delle missioni e dei programmi secondo la nuova classificazione del bilancio, con i centri di responsabilità dei Ministeri.

Da ultimo, quale 'tavola' di considerazioni di ordine generale, è riprodotto il testo dell'intervento reso nell'audizione dal Presidente della Corte dei Conti.

INDICE

CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO: MATERIALI IN TEMA DI SEMPLIFICAZIONE

Sportello unico per l'immigrazione.....	p.	1
Opere segretate.....	"	5
Le semplificazioni tributarie introdotte con le più recenti manovre di finanza pubblica.....	"	7
La riduzione degli apparati centrali.....	"	13
Segue: tavola di corrispondenza tra missioni, programmi, centri di responsabilità (bilancio dello Stato).....	"	31
Intervento del Presidente della Corte dei Conti, dott. Tullio Lazzaro, innanzi alla Commissione bicamerale per la semplificazione normativa (29 ottobre 2008)		
Premessa.....	"	46
I recenti interventi di regolazione e semplificazione.....	"	48
Semplificazione e normativa contabile.....	"	52
Profili di semplificazione amministrativa e contabile.....	"	57

Sportello unico per l'immigrazione

1. Nonostante gli interventi di semplificazione e di informatizzazione delle procedure per il rilascio dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro, ricongiunzione familiare e di conversione del permesso medesimo, lo sportello unico per l'immigrazione non ha assicurato tempi più rapidi per la definizione dei procedimenti.

Le diverse indagini ed analisi della Corte, da ultimo con riferimento alla gestione dei "flussi 2005 e 2006", hanno sottolineato le criticità ancora presenti nell'assetto normativo che disciplina la materia e nella pratica amministrativa, che consigliano ulteriori iniziative di razionalizzazione e semplificazione degli istituti giuridici e delle relative modalità applicative, che, peraltro, dovranno essere accompagnate da interventi anche sul piano organizzativo. Infatti, tra le diverse cause del fenomeno dei gravi ritardi in tutte le aree metropolitane più grandi, è da considerare anche l'inadeguatezza del supporto di personale inizialmente fornito a queste stesse realtà territoriali.

2. Lo sportello, istituito dall'art. 18 della legge n. 189 del 2002, di modifica dell'art. 22 della legge n. 286 della legge del 1998, per evadere le domande di prima assunzione dei lavoratori stranieri, di ricongiungimento familiare e di conversione del permesso di soggiorno, opera presso le prefetture.

La legge n. 189 del 2002, nella parte che disciplina la gestione dei flussi immigratori di soggetti che non appartengono a Paesi dell'Unione Europea, è stata effettivamente applicata solo nel 2005.

Come già osservato dalla Corte dei conti, Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 6/2008/G, relazione al Parlamento sull'esercizio 2008, permangono forti criticità nell'operatività degli sportelli unici per l'immigrazione.

Il trasferimento dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali al Ministero dell'interno delle attività di gestione dei flussi risponde al maggiore peso che è stato dato dal legislatore agli eventuali aspetti penalmente rilevanti dei comportamenti dei futuri immigrati rispetto alla verifica della capacità del mercato del lavoro di assorbire l'offerta da selezionare annualmente. Presso le Prefetture-Uffici territoriali del Governo sono stati istituiti gli sportelli unici per l'immigrazione, responsabili dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori stranieri, con compiti di supporto per il rilascio dei nulla osta, di assistenza per la stipula di contratti di soggiorno ecc.

Le attività di gestione dei "flussi 2006", svolte dagli sportelli per la parte del procedimento costituita dal *rilascio dei nulla osta*, risultavano completate a fine dicembre 2007 per poco più del 90 per cento delle domande presentate¹. I dati relativi alla *concessione dei permessi di soggiorno*, al 30

¹ I tempi medi occorsi per il rilascio dei nulla osta sono stati calcolati dall'amministrazione in circa 220 giorni solari per le prime 200.000 pratiche: il tempo di lavorazione sembra però ridimensionato a 154 giorni per le 325.000 pratiche successive. Gli sportelli non hanno esaminato circa 120.000 istanze concernenti gli stranieri neocomunitari provenienti dalla Bulgaria e dalla Romania. Non è stato documentato se le attività svolte abbiano incluso anche i tempi necessari per la stipula dei

settembre 2007, evidenziano che a tale data circa un quarto² delle istanze totali utilmente pervenute nell'anno aveva raggiunto il traguardo della chiusura definitiva del procedimento.

La procedura di avvio al lavoro dei cittadini stranieri non comunitari residenti all'estero ha quindi richiesto, in media, oltre 400 giorni decorrenti dalla data delle domande di assunzione. La durata del procedimento, distribuita in misura pressoché equivalente fra le operazioni di rilascio dei nulla osta e quelle di concessione dei permessi di soggiorno, si configura non coerente con la corretta applicazione dei principi contenuti nel d.lgs. n. 286 del 1998, e successive modificazioni ed integrazioni: il testo unico sull'immigrazione, infatti, ha sotteso che l'incremento della produttività del sistema economico interno implicasse la celerità dei tempi di accesso degli stranieri al mercato del lavoro.

Benché dalle elaborazioni sembra possa rilevarsi la capacità di ridurre i tempi di lavorazione a circa 350 giorni, la durata preannunciata come ottimale permane patologica. Infatti, mentre si prefigurano per l'avvenire circa 5 mesi per il rilascio dei nulla osta, la legge del 2002 ha quantificato in 40 giorni il tempo necessario per il rilascio di questo documento. La legge, inoltre, non si è espressa sui tempi di concessione del permesso di soggiorno. Il disagio prodotto dalla durata dell'esame delle istanze concorre a non escludere che la complessità del procedimento, rivelatosi alquanto faticoso per l'utenza, possa accrescere, anziché reprimere, il fenomeno della clandestinità, e arrecare danni al sistema economico favorendo il lavoro sommerso, l'evasione contributiva e quella fiscale³.

I ritardi, peraltro, risultano solo in parte imputabili alle Amministrazioni, che hanno dovuto gestire operazioni regolamentate con criteri non sempre adeguati ad accelerare le attività, o prive quasi del tutto di regolamentazione formale.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 gennaio 2007, come anticipazione delle quote massime di ingresso di lavoratori non comunitari per l'anno 2007, è stato previsto un massimo di 80.000 unità; successivamente, con decreto del 30 ottobre 2007 la quota massima è stata stabilita 170.000 unità, di cui 47.100 riservati a cittadini di Paesi che hanno sottoscritto accordi di cooperazione in materia migratoria.

Complessivamente, sono state presentate 740.278⁴ domande, delle quali, alla data del 17 giugno, ne sono state esaminate dalle questure 155.063 con esito positivo e 6.388 con esito negativo. Delle domande che hanno avuto esito positivo, gli uffici del Ministero del lavoro ne hanno esaminate 82.287, di cui 19.311 con esito negativo. Sono stati rilasciati 39.343 nulla osta e 7.047 visti.

contratti di soggiorno, ammessa dopo il rilascio dei visti d'ingresso presso le Rappresentanze diplomatiche dei Paesi di provenienza degli stranieri.

² Si ricorda che, mentre i tempi di lavorazione relativi ai nulla osta decorrono dalla data della presentazione delle domande e riguardano tutte le richieste di lavoro, i dati relativi alla concessione dei permessi di soggiorno, riguardano soltanto le istanze per le quali è stato completato l'iter per il rilascio dei nulla osta.

Tali fatti concorrono a chiarire, tra l'altro, le ragioni della più ridotta consistenza delle domande (circa 96.000 unità) per le quali è stato concluso l'esame, dal Dipartimento della pubblica sicurezza, ai fini della concessione dei permessi: la relativa procedura ha richiesto in media oltre 200 giorni.

³ L'evasione riguarda l'utenza intesa nella sua accezione più ampia, che include i datori di lavoro e gli immigrati.

⁴ Per la prima volta la domanda doveva essere presentata via INTERNET.

Complessivamente sono state definite 67.627 domande (comprendendo gli esiti negativi – questure e Ministero del lavoro – nulla osta e domande chiuse)⁵.

L'esame dei dati mette in evidenza le difficoltà che incontrano soprattutto il Ministero del lavoro e gli "sportelli unici" ad esaminare tempestivamente le domande. Per quanto riguarda gli "sportelli", le prefetture con una minore percentuale di smaltimento delle domande sono la prefettura di Cuneo (4,07 per cento), Gorizia (5,56), Torino (6,23), Foggia (8,86), Rimini (10,94), Roma (12,37) a fronte di una media nazionale del 32,5 per cento. Le prefetture più "virtuose": Parma (99,44 per cento), Pescara (97,39), Ragusa (93,44), Bologna (93,41), Frosinone (84,95).

Al di fuori degli ingressi previsti dai "decreto flussi", l'art. 27 del d.lgs. n. 186 del 1998 ha previsto ingressi ulteriori per casi particolari, dirigenti o personale altamente specializzato, professori universitari ecc.. A fronte di 151 domande, ne sono state definite 23 (con un esito negativo).

Risultano sottovalutati anche i problemi organizzativi legati al rilascio dei visti di ingresso; il Ministero degli affari esteri ha precisato di aver completato i collegamenti informatici, per la connessione con gli sportelli unici, Ministero del lavoro ed Amministrazione centrale degli esteri, a fine 2006.

I dati fin qui esposti sottolineano la necessità di modifiche normative per la semplificazione delle procedure di esame delle domande, modifiche che, per essere efficaci, devono essere accompagnate da incisivi interventi di riorganizzazione delle strutture delle amministrazioni che intervengono nel procedimento.

L'analisi comparativa predisposta dal Ministero dell'interno ha consentito l'individuazione, con riferimento alle prefetture, di una media nazionale di smaltimento delle domande. Il passaggio successivo deve essere nei confronti di quelle strutture che si mantengono al di sotto della media, al fine di eliminare le cause di criticità.

E' auspicabile che analogo monitoraggio venga posto in essere dal Ministero del lavoro nei confronti dei propri uffici che, come i dati del Ministero dell'interno hanno evidenziato, dimostrano una capacità di smaltimento certamente migliorabile.

L'utilità di riflettere sul ruolo della rete degli sportelli si prospetta anche per valutare se i costi di funzionamento di tali strutture provinciali siano in qualche modo ripagati dall'efficacia dei servizi resi. La riflessione sul ruolo degli sportelli andrebbe inoltre effettuata nell'economia generale del procedimento e tenendo presente, quindi, che la legge del 2002 assegna al Dipartimento per la pubblica sicurezza la responsabilità di gestire l'area dei permessi di soggiorno, che assorbe circa il 50 per cento del tempo complessivo impiegato per completare l'iter di gestione dei flussi immigratori annuali e per legittimare, quindi, la regolarità delle assunzioni.

⁵ Fonte: Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

Opere segretate

Com'è noto (attualmente art. 17, decreto legislativo n. 163/2006), le opere, i servizi e le forniture destinati ad attività della Banca d'Italia (successivamente esclusa), delle forze armate o dei corpi di polizia per la difesa della Nazione o per i compiti di istituto o ad attività degli enti aggiudicatori di cui alla parte III del codice degli appalti possono essere eseguiti in deroga alle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, previo motivato provvedimento di "segretazione", quando "lo esiga la protezione degli interessi essenziali della sicurezza dello Stato". I relativi contratti sono sottoposti esclusivamente al controllo successivo della Corte dei conti, la quale si pronuncia altresì sulla regolarità, sulla correttezza e sull'efficacia della gestione, dandone conto in una relazione al Parlamento entro il 30 giugno di ciascun anno.

Si tratta di una mole considerevole di contratti (e conseguenti atti di esecuzione, con frequenti varianti in corso d'opera) in continua forte crescita, essendosi generalizzata la prassi di dichiarare segrete anche opere e forniture non aventi i requisiti richiesti dalla legge.

Sono oltre 500 i contratti che annualmente pervengono alla Corte ai fini del controllo successivo. Con riferimento al solo Ministero dell'interno – ma l'andamento è analogo per tutti gli altri Ministeri - l'importo complessivo dei contratti segretati è passato da € 50.461.160 risultanti dall'indagine conclusasi con la delibera n. 16/2004/G ad € 109.242.820 risultanti dall'indagine conclusasi con la delibera n.3/2007/G ed ulteriori aumenti si stanno riscontrando nello svolgimento dell'indagine attualmente in corso. Numero ed importo dei contratti sono destinati ad aumentare in modo significativo a seguito dell'estensione della potestà di segretazione anche alle forniture di beni e servizi (la Sezione del controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, con deliberazione n. 1/2008/P, ha rifiutato il visto e la conseguente registrazione di un atto dirigenziale con cui il Ministero della pubblica istruzione aveva segretato un contratto concernente il servizio di pulizia dei propri locali).

Dalle indagini sin qui svolte emerge:

- la ricorrente difficoltà delle amministrazioni interessate ad individuare correttamente l'area di agibilità della norma;
- l'adozione del provvedimento di segretazione da parte di dirigenti e/o funzionari, anziché da parte del vertice dell'amministrazione;

- la mancanza della preventiva segretazione in sede di programmazione;
- la generalizzazione del ricorso alla segretazione, sfuggendo così al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti e disapplicando le norme previste dal codice dei lavori pubblici;
- l'artificioso frazionamento degli appalti.

Si richiama, infine, l'attenzione sulla genericità della norma (art. 17, comma 7, d.lgs.vo n. 163/2006) che dispone letteralmente: "I contratti di cui al presente articolo sono sottoposti *esclusivamente* al controllo successivo della Corte dei conti, la quale si pronuncia *altresì* sulla regolarità, sulla correttezza e sull'efficacia della gestione". Da tale formulazione non è dato ricavare con certezza: se il legislatore abbia inteso sottoporre tali atti esclusivamente al controllo successivo "sulla gestione", di cui all'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994; oppure se abbia inteso assoggettarli al controllo successivo sulla legittimità (art. 19, comma 2, R.D. n. 1214/1934) ed al controllo successivo sulla gestione, secondo le rispettive norme e procedure.

Le semplificazioni tributarie introdotte con le più recenti manovre di finanza pubblica

Le manovre di finanza pubblica si sono finora spesso caratterizzate, da un lato, per il dichiarato intento di voler semplificare la complessità del sistema impositivo e ridurre l'onerosità, la vessatorietà e l'inutilità di una serie di adempimenti posti a carico dei contribuenti, e, dall'altro lato, dall'effetto di ulteriori complicazioni di fatto introdotti con le leggi finanziarie e i provvedimenti collegati. In alcuni casi semplificazioni sono state effettivamente operate (in particolare con la riforma dell'IRES e dell'IRAP, con l'introduzione del regime semplificato per i contribuenti minimi e marginali, con l'eliminazione delle garanzie fideiussorie per la rateizzazione, ecc.). In non pochi casi, tuttavia, le semplificazioni o sono state solo apparenti o hanno avuto il torto di sopprimere obblighi di cui si sopravvalutava l'onerosità e si sottovalutava il beneficio, a cominciare da impropri accorpamenti di informazioni che rendono impossibile il monitoraggio delle gestioni. Per altro verso vanno segnalati gli effetti di paralisi che può determinare la possibilità di un uso strumentale della normativa sulla privacy.

La sommaria analisi che segue, relativa alla natura ed agli effetti delle semplificazioni introdotte con le ultime tre manovre annuali di finanza pubblica, conferma queste affermazioni, chiaramente evidenziando anche l'estemporaneità, la provvisorietà, la complessità e la scarsa sistematicità delle innovazioni normative introdotte, che sembrano anch'esse spesso contraddire l'obiettivo, ripetutamente dichiarato, di semplificazione e di stabilizzazione del sistema impositivo.

Manovra finanziaria per l'anno 2007. La legge finanziaria per il 2007 comprendeva, in materia tributaria, un insieme di provvedimenti numerosi e polverizzati, in termini quantitativi, e molto diversificati, dal punto di vista qualitativo, con effetti di scarsa trasparenza e spesso di contraddizione dell'obiettivo, ripetutamente dichiarato, di semplificazione del sistema e degli adempimenti.¹ Così come contraddetto risultava l'altro obiettivo, anch'esso conclamato, di stabilità delle regole e di certezza del diritto. La finanziaria 2007, infatti, modifica ancora una volta, ed in molti punti, il Testo unico delle imposte sui redditi (TUIR)². Così come adottava, senza esplicitare la richiesta deroga, una serie di misure (in particolare retroattive) non consentite dallo statuto del contribuente³. Scarsa trasparenza e difficoltà di lettura erano accresciute dalla tenace persistenza del metodo di legiferare c.d. "chirurgico", consistente nell'inserire una modifica all'interno di una norma preesistente

¹ La complessità della manovra 2007 sulle entrate riflette quella della complessiva manovra della Finanziaria (un solo articolo con 1.364 commi) e del *collegato* fiscale (2 articoli con 201 commi). Insieme fanno 1.565 commi. Il trend fa segnare un'accelerazione rispetto all'evoluzione già preoccupante dei due esercizi finanziari precedenti (i commi erano stati 612 per la manovra 2006 e 572 per quella 2005).

² E' stato calcolato (cfr. IL SOLE 24 ORE del 15 gennaio 2007, pag. 1) che nel secondo semestre del 2006 il TUIR sarebbe stato modificato 73 volte (un articolo su tre). Dal 1986, data di pubblicazione in G.U. del provvedimento, la normativa base delle imposte sui redditi è stata cambiata 124 volte.

³ Legge 27 luglio 2000, n. 212.

semplicemente citandola, ma senza riportare “in chiaro” (come pure vorrebbe lo Statuto del contribuente) il testo così come modificato.

Da evidenziare, inoltre, che per l’attuazione di buona parte delle nuove misure introdotte – con la finanziaria 2007 e con il collegato DL 262/06 - era necessario che da parte del MEF venissero adottati 30 provvedimenti amministrativi ad hoc, che salivano a 44 tenendo conto anche di quelli relativi al precedente DL 223 del 4 luglio 2006.

Le difficoltà e i conseguenti ritardi nell’adozione di tali provvedimenti è da ricercarsi nell’intesa richiesta con altre amministrazioni (Ministri del Lavoro, delle Politiche agricole, dell’Ambiente, INPS, ecc.), che non infrequentemente costituisce l’occasione e la sede per rimettere in discussione, se non il merito, quanto meno i limiti e le modalità di applicazione della normativa. Ma difficoltà sono anche connesse alle implicazioni del fattore privacy, specie quando entra in giuoco l’utilizzo dei dati personali (come si è verificato nel caso dell’anagrafe dei rapporti finanziari), anche se spesso ciò è fatto valere dagli interessati a fini meramente strumentali e dilatori. Sempre con riferimento ad atti da emanarsi sulla base della normativa pre-manovra, difficoltà ad ottenere via libera dal Garante vanno segnalate persino con riguardo al provvedimento sulla trasmissione telematica dei bilanci alle Camere di commercio.

Sotto questo aspetto, particolari problemi si sono posti soprattutto per i provvedimenti finalizzati al contrasto dell’evasione che spesso comportano l’acquisizione, l’utilizzo e l’incrocio di dati personali - fiscali e non. Prima ancora che nei ritardi nell’emanazione dei provvedimenti amministrativi di attuazione, le difficoltà a dare seguito operativo alle intenzioni del legislatore traspaiono peraltro già dai continui ripensamenti dello stesso legislatore. E’ questo, ad esempio, il caso sia dell’obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi, decisa con il decreto legge del 4 luglio, ma che già la finanziaria 2007 aveva fatto slittare al 1° giugno 2008, ed anche della c.d. “tracciabilità dei compensi”, stabilita con il collegato fiscale e la cui entrata a pieno regime dalla stessa finanziaria 2007 era stata spostata al 2009 e che ora, come si vedrà, è stata fortemente ridimensionata dal DL 112/2008 convertito con la legge 133/2008.⁴

Legge finanziaria per l’anno 2008 Per le misure di semplificazione introdotte con la legge finanziaria per l’anno 2008 è stato quantificato un effetto di riduzione di gettito che è stimato in 314 milioni nel 2008, che aumentano a 835 nel 2009, per ridimensionarsi a 513 nel 2010.

⁴ Sulla complessità della finanziaria 2007 e sulle difficoltà della sua attuazione aveva richiamato l’attenzione anche il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati con uno studio analitico dell’Osservatorio sulla legislazione del Servizio Studi (*Appunto del Comitato per la legislazione: La produzione normativa nella XV Legislatura – Aggiornamento al 15 marzo 2007*), il quale ha, fra l’altro, censito 50 atti normativi oggetto di abrogazione (26 articoli abrogati integralmente e 72 solo in parte), 117 atti normativi modificati (25 articoli novellati integralmente e 178 parzialmente), 326 nuovi adempimenti necessari (185 normativi e 141 non normativi), 31 deroghe, 15 interpretazioni autentiche, 37 monitoraggi contemplati e 13 relazioni da inviare al Parlamento.

Misure di semplificazione	2008	2009	2010
Compens. orizzontali lav. auton. e imprese minori	-93,0	-124,0	-32,0
Dividendi in uscita	0,0	-318,0	-318,0
White list	0,0	-7,5	-10,0
Regime fiscale per contrib.minimi e marginali	-206,7	-375,6	-142,5
Società non operative	-11,6	-8,8	-9,2
IRAP – Società di comodo	-2,6	-1,4	-1,4
Totale	-313,9	-835,3	-513,1

Oltre che in termini di recupero di competitività rispetto agli altri paesi europei, positiva anche in termini di semplificazione è da valutare la stessa riforma IRES/IRAP, basata sulla contestuale riduzione delle aliquote e dell'ampliamento delle basi imponibili.

A favore della semplificazione e della riduzione degli oneri di adempimento a carico dei contribuenti, ma anche di alleggerimento della fiscalità d'impresa, giuoca, infine, anche il nuovo regime per i contribuenti minimi e marginali, anche se qui alto è il rischio che la deroga ai principi della progressività e della misurazione analitica delle basi imponibili possa trasformarsi nell'attivazione di un nuovo facile circuito di pratiche evasive. Decisivo per scongiurare tale rischio appare la continuazione e l'accelerazione del processo di potenziamento e di ammodernamento dell'Amministrazione.

Articolate sono le conclusioni cui si perviene sotto il più specifico profilo della semplificazione del sistema. Su un piano generale, intanto, va sottolineato che la finanziaria 2008 si inserisce lungo un percorso caratterizzato da ripetute e significative, modifiche normative: la nuova disciplina interviene pesantemente sulle regole varate nel 2004, a loro volta radicalmente diverse da quelle risalenti al 1998. E l'instabilità del quadro normativo non trasmette certo un messaggio di semplificazione del sistema.

Quanto alle specifiche novità della riforma, non vi è dubbio che – oltre a quanto già ricordato per la riforma dell'IRES - in alcuni casi siano stati compiuti effettivi passi in avanti verso la semplificazione: sia con riferimento all'assetto impositivo (si pensi, ad esempio, al superamento di istituti come la thin capitalization e il pro-rata patrimoniale); sia con riferimento all'assetto contabile aziendale (si pensi, in particolare, all'eliminazione delle deduzioni extracontabili).

Più in particolare, sono da segnalare:

la semplificazione degli adempimenti per l'IRAP, la cui base imponibile diviene direttamente ricavabile dal conto economico, il che comporta una maggior certezza per le imprese ed una riduzione degli spazi per nuovi contenziosi;

l'incentivo alla redazione del bilancio sulla base dei principi contabili internazionali (IAS), attraverso la non applicazione della disposizione che, in relazione alle minusvalenze derivanti da cessioni di partecipazioni superiori ai 5 milioni, obbliga il contribuente a comunicare all'Agenzia delle entrate gli elementi necessari a consentire l'accertamento, pena la non deducibilità delle minusvalenze stesse. Oltre agli effetti di semplificazione, questa misura dovrebbe comportare maggior trasparenza e, quindi, minor possibilità di evasione;

l'estensione per le Società non operative (di comodo) del numero dei soggetti automaticamente esclusi dalla normativa, senza che sia necessario presentare l'interpello, e facoltà per il direttore dell'Agenzia delle entrate di individuare situazioni soggettive di fronte alle quali la normativa di comodo viene disapplicata.

E tuttavia, la nuova normativa offre anche occasione e spazio all'insorgere di nuovi fattori di complicazione. E' quanto avviene, in particolare:

- in materia di deducibilità degli interessi passivi, dopo che la linearità del provvedimento originario (limiti commisurati al Rol) è stata "inquinata" da fattori di complessità (riporto in avanti illimitato degli interessi non deducibili, nei limiti del ROL futuro; utilizzabilità futura della quota di ROL non "sfruttato") che costringeranno le imprese a stressanti forme di pianificazione fiscale;

- a seguito dell'abolizione delle deduzioni extracontabili, nella misura in cui, venendo meno il quadro EC della dichiarazione dei redditi (che assolveva alla funzione di monitorare le divergenze tra valori civili e fiscali dei beni), si introduce una specifica disposizione antielusiva: l'amministrazione finanziaria può disconoscere la deduzione di ammortamenti, accantonamenti ed altre rettifiche di valore imputati a conto economico qualora queste siano avvenute non in coerenza con i comportamenti adottati negli esercizi precedenti (fatta salva la possibilità di prova contraria a carico del contribuente). Questa novità, che di fatto significa la possibilità per l'amministrazione di entrare nel merito delle valutazioni civilistiche (che ormai rappresentano la base per la determinazione del reddito imponibile), lascia intravedere un aumento del contenzioso basato su contestazioni dei comportamenti tenuti nelle scritture contabili;

- nel nuovo regime dei "minimi", posto che l'obiettivo semplificazione (di adempimenti e scritture contabili, di calcolo e di pagamento dell'imposta) che ne è all'origine risulta condizionato non solo da valutazioni di convenienza (risparmio d'imposta, non assoggettamento a studi di settore), ma ancor prima dalle condizioni di accesso previste. In particolare, quella secondo cui nei tre anni precedenti non devono esservi stati investimenti in beni strumentali eccedenti i 15 mila euro finisce per escludere dal nuovo regime tutti coloro che sostengono spese di locazione dei locali aziendali o che hanno acquistato, o pensano di acquistare, un veicolo a supporto dell'attività.

Ma qualche complicazione ed inutile vessazione viene introdotta anche a carico dei semplici cittadini, com'è il caso della norma di modifica dell'art. 23 del decreto legislativo 600/1973 dettata dal

comma 221 della Legge finanziaria, in base alla quale, all'inizio di ogni anno, o quando si modifichi una situazione rientrante fra quelle previste, tutti i pensionati – per avere diritto o meno alle detrazioni d'imposta, da applicare sul trattamento pensionistico, per lavoro dipendente ed assimilato ed ai carichi di famiglia – devono rilasciare una dichiarazione che attesti il reddito complessivo annuo ed il codice fiscale dei soggetti per i quali si usufruisce delle detrazioni.

Manovra dell'estate 2008. Il DL 112/2008, convertito nella legge 133/2008, contiene diverse semplificazioni in materia tributaria, ad alcune delle quali sono associati effetti di maggior gettito. Tra queste, l'abrogazione dell'obbligo di allegazione alla dichiarazione IVA degli elenchi clienti/fornitori e l'eliminazione delle misure di tracciabilità dei compensi dei professionisti e dei lavoratori autonomi, oltre che la soppressione dell'obbligo delle garanzie fideiussorie in caso di richiesta di rateizzazione di somme iscritte a ruolo per importi superiori a 50 mila euro e la possibilità di adesione ai verbali di constatazione. Un maggior gettito, rispettivamente di 100 e di 83 milioni per ciascuno degli anni del triennio, è associato alle due ultime misure.

Dall'abrogazione dell'obbligo delle garanzie fideiussorie per la rateizzazione è ragionevole attendersi un effettivo aumento di gettito, anche considerando l'accresciuto e più efficace armamentario ora disponibile per la riscossione coattiva che dovrebbe scongiurare il rischio che al pagamento della prima rata non segua il pagamento di quelle successive. Lo stesso non si può invece dire per il maggior gettito atteso dalla possibilità di adesione ai verbali di constatazione, posto non solo che l'onere per le sanzioni è ridotto alla metà (12,50%) rispetto a quello stabilito per il normale accertamento con adesione (25%), ma anche che dell'adesione ai verbali si avvarranno ovviamente i contribuenti con minori possibilità di poter fare affidamento su un esito favorevole del successivo atto di accertamento e/o del contenzioso tributario (tanto più che è stabilito che l'accettazione dei rilievi deve essere integrale). E' una misura che postula, forse, l'esigenza di una rivisitazione delle tradizionali modalità di accertamento, già precedentemente messe in discussione dall'istituto dell'accertamento con adesione.

Per quanto riguarda le altre misure di semplificazione tributaria alle quali non sono stati associati effetti di gettito, va evidenziato che esse si muovono in una logica di dare fiducia al contribuente, contando sulla sua maggiore disponibilità all'adempimento spontaneo come contropartita dei minori oneri e delle minori vessazioni che gli vengono imposti. E' noto, tuttavia, quanto estesi e consolidati siano in Italia i comportamenti all'evasione ed all'elusione fiscale. Il rischio che le semplificazioni possano essere da molti sfruttate per ulteriormente autoridursi l'importo delle imposte dovute può essere pertanto scongiurato solo dall'effettivo potenziamento e miglioramento dell'attività di controllo, nei termini peraltro già previsti dalla manovra e già positivamente commentati.

Nessun effetto di gettito viene associato anche alla definitiva eliminazione della retroattività degli studi di settore, che dovranno ora essere approvati entro il mese di settembre per potere essere utilizzati nell'anno d'imposta. Per il solo 2008 l'approvazione dovrà avvenire entro la fine dell'anno. Si tratta di una misura che profondamente innova rispetto al tradizionale principio di riconoscere ammissibile la retroattività per le misure che non modificano i parametri del sistema impositivo, ma le sole modalità di accertamento. A tal proposito va tenuto presente il rischio che ciò possa indurre a comportamenti opportunistici, consistenti nel dichiarare dati contabili, e soprattutto strutturali, non corrispondenti alla realtà aziendale, ma artatamente idonei a rappresentare un'apparente congruità e coerenza rispetto alle risultanze degli studi di settore. E' tuttavia un rischio che può essere scongiurato opportunamente intensificando i controlli proprio sui dati strutturali e contabili comunicati dai contribuenti.

Un aspetto che suscita perplessità anche in ordine all'effettiva possibilità di conseguire, nella misura attesa, gli effetti di maggior gettito previsti dalla manovra finanziaria d'estate attiene alle conseguenze che le semplificazioni introdotte con il DDL 112/2008 potranno avere, non solo sui comportamenti dei contribuenti, ma anche sulla possibilità per gli uffici di acquisire gli indispensabili mezzi di prova. Ciò riguarda, in particolare, la soppressione dell'appena reintrodotta obbligazione di allegazione alla dichiarazione Iva degli elenchi clienti/fornitori, che, peraltro, in ragione dell'ormai generalizzata informatizzazione nella tenuta delle contabilità, non era suscettibile di provocare particolari complicazioni gestionali ed oneri aggiuntivi di una qualche significatività. Ma riguarda, altresì, l'abrogazione di altre norme, anch'esse da poco introdotte, in materia di limitazione dell'uso di contanti e di assegni, di tracciabilità dei pagamenti e di tenuta da parte dei professionisti di conti correnti dedicati.

Va, naturalmente, tenuto conto come tali misure siano state adottate nell'ottica, del tutto legittima e condivisibile, di voler promuovere lo sviluppo attraverso la rimozione dei vincoli e degli adempimenti non essenziali, che appesantiscono i costi ed intralciano l'operatività delle imprese ed inutilmente complicano la vita dei cittadini. Resta, tuttavia, da chiedersi se – a parte ogni eventuale considerazione sulla conformità o meno con le direttive europee per ciò che attiene alle misure in materia di riciclaggio – risulti assicurata la coerenza fra queste misure e quelle di intensificazione e di migliore messa a punto delle strategie di contrasto all'evasione e se si sia verificato che il rapporto costi/benefici delle diverse semplificazioni in questione risulti, economicamente e socialmente, davvero più favorevole del mantenimento dei corrispondenti obblighi soppressi.

La riduzione degli apparati centrali

L'amministrazione centrale è stata sottoposta, negli ultimi anni, ad un intenso processo di trasformazione, pressoché interamente ispirato ad esigenze di snellimento degli apparati, semplificazione dei procedimenti, contenimento della spesa pubblica, riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e le imprese.

Su queste basi, il d.leg. n. 300/1999 portò da 18 a 12 il numero dei ministeri; i quali divennero 14 nella XIV legislatura¹ e nuovamente 18 nella XV legislatura², per essere riportati a 12 nella legislatura attuale³.

Negli stessi anni, l'attenzione ai costi delle pubbliche amministrazioni ha condotto all'approvazione di provvedimenti che hanno vietato l'istituzione di "nuovi organismi"⁴, ridotto le indennità, i compensi e le "altre utilità comunque denominate" corrisposte ai componenti degli "organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali"⁵, limitato la spesa per consulenze esterne⁶. Ancora, il d.l. 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"⁷. La riduzione (pari al 30 per cento della spesa sostenuta nel 2005) si aggiungeva – peraltro – ad altre misure adottate in precedenza, finalizzate a ridurre gli organi collegiali e ad impedire il proliferare delle consulenze esterne, considerati come fattori, a un tempo, di disordine organizzativo, di complicazione funzionale e di aumento della spesa.

Tali vicende non sono state prive di contraddizioni. Anzitutto, le dimensioni dell'amministrazione centrale si sono accresciute, fino al 2006, malgrado le opposte esigenze di snellimento e semplificazione degli apparati, collegate ai trasferimenti di funzioni statali alle regioni e all'attuazione del nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione. 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, 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,

¹ D.l. n. 217/2001, convertito dalla l. n. 317/2001.

² D.l. n. 181/2006, convertito dalla l. n. 286/2006.

³ Art. 1, commi 376 e 377, l. n. 244/2007; d.l. n. 85/2008, convertito dalla l. n. 121/2008.

⁴ Art. 18, comma 1, l. n. 448/2001 (legge finanziaria 2002).

⁵ Art. 1, comma 58, l. n. 266/2005 (legge finanziaria 2006).

⁶ 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).

⁷ Art. 29.

cosicché l'esito del riordino ha finito per essere fortemente condizionato dagli stessi apparati che avrebbero dovuto essere riordinati.

Le laboriose modalità di attuazione del riordino sono esemplificate dall'unità 'scheda' relativa alla riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Alla "riduzione degli assetti organizzativi" delle amministrazioni dello Stato è, ora, dedicato un insieme di disposizioni contenute nell'art. 74 del d.l. n. 112/2008 (convertito dalla l. n. 133/2008). Le sue disposizioni riprendono largamente quelle della legge finanziaria 2007, dalla Corte ampiamente analizzate, nel loro contenuto e nei loro effetti, nella Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per il 2007 (Cap. VII, par. 3).

In base a tali disposizioni, le amministrazioni sono tenute a ridimensionare, entro il 30 novembre 2008, gli uffici dirigenziali generali e non generali in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 e al 15 per cento di quelli esistenti (risultato, questo, che deve tener conto delle riduzioni già effettuate dai ministeri in attuazione delle riduzioni previste dalla legge finanziaria 2007: 10 per cento degli uffici dirigenziali generali e 5 per cento di quelli non generali).

A parte tale previsione, che apre un nuovo processo di laboriosa normazione regolamentare, altre disposizioni fondano operazioni di riordino meramente discrezionali o "volontarie" (accordi fra amministrazioni per disciplinare "forme di esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, compresa la gestione del personale" o per riorganizzare la rete periferica dei ministeri), lasciando – ancora una volta – alle singole amministrazioni di disporre circa le proprie dimensioni e articolazioni (al momento, risultano presentati al parlamento, per il prescritto parere, gli schemi dei regolamenti organizzativi concernenti i ministeri dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'istruzione dell'università e della ricerca).

Si tratta, perciò, di norme che – nel loro insieme – mirano a risparmi di spesa per i quali vengono fissati taluni obiettivi quantitativi (12 milioni nel 2009, 24 nel 2010 e 30 nel 2011, che si riducono alla metà, per ciascun anno, in termini di risparmi netti), ma senza che questi siano coordinati con processi di riordino complessivo – legislativo, procedimentale, organizzativo – dei diversi settori d'intervento. Né le norme fanno propria l'impostazione, suggerita e – anzi – imposta dall'art. 118, comma 1, cost., di adeguare il sistema amministrativo alle logiche della sussidiarietà verticale, per cui le funzioni amministrative statali dovrebbero (debbono) essere organizzate in modo da potenziare le autonomie locali (se non altro nei settori diversi da quelli di cui si occupano le amministrazioni d'ordine).

Da segnalare, ad ogni modo, che nella minore spesa risultante dal riordino dovranno essere calcolati i risparmi conseguiti con le riduzioni già effettuate dai ministeri che avevano dato attuazione alle riduzioni previste dalla legge finanziaria 2007 (10 per cento degli uffici dirigenziali generali e 5 per cento di quelli non generali). Di tali risparmi non è mai stata effettuata, però, una ricognizione e,

del resto, le riduzioni organizzative hanno riguardato il numero dei posti in organico (talvolta scoperti) e non la spesa per i dirigenti in servizio.

Si deve aggiungere che l'art. 74 cit. non ricollega la riorganizzazione degli uffici alla nuova struttura del bilancio per missioni e programmi, che offre – come si dirà più avanti – importanti indicazioni in direzione dello snellimento degli apparati (mediante riduzione della frammentazione organizzativa in cui si imbattono i numerosi programmi che richiedono l'impegno di più ministeri, ovvero di più direzioni generali o dipartimenti all'interno dello stesso ministero) e della congruenza da realizzare (o almeno da perseguire) fra obiettivi di azione amministrativa ed efficienti assetti organizzativi.

Le misure di ridimensionamento previste dall'art. 74 si applicano anche agli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 4), ma sulla base di criteri alquanto generici (che richiedono di considerare gli "assetti istituzionali" ed "esigenze di compatibilità generali").

L'amministrazione centrale e la struttura del bilancio per missioni e programmi

La nuova struttura del bilancio per missioni e programmi suggerisce talune riflessioni circa la razionalità degli assetti organizzativi in rapporto agli obiettivi che le amministrazioni sono chiamate a perseguire, stante il collegamento fra la definizione dei programmi (con le relative risorse umane e finanziarie) e la responsabilità delle strutture deputate alla loro realizzazione.

E' noto, al riguardo, 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.

Quanto al primo aspetto, la pluralità dei ministeri coinvolti rende necessarie scelte organizzative intese ad unificare o, quanto meno, a coordinare i centri decisionali cui compete di impartire gli indirizzi esecutivi ai vertici amministrativi.

Quanto al secondo aspetto, il Ministero dell'economia ha previsto (circolare 5 giugno 2007, n. 21) che 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 disponibili. Si è prefigurata, in tal modo, una nuova articolazione organizzativa, che, aggiungendosi ai preesistenti uffici dirigenziali, presenta il duplice inconveniente di non eliminare la frammentarietà delle strutture impegnate nella realizzazione di numerosi programmi e di costituire un ulteriore passaggio procedimentale per l'attuazione dei programmi medesimi, con evidenti complicazioni in termini di speditezza dell'azione amministrativa e aggravii di spesa per il funzionamento delle strutture.

Ulteriore complicazione deriva, poi, dalla collocazione del "coordinatore di programma", piuttosto che nell'area dei compiti di gestione, a livello politico o di *staff* del ministro. In tal caso,

infatti, l'attività di coordinamento per la gestione operativa dei programmi verrebbe sottoposta a logiche di natura politica, di per sé confliggenti con la regola organizzativa della distinzione fra poteri (e responsabilità) di indirizzo politico-amministrativo e poteri (con le correlative responsabilità) di gestione.

Del resto, che sia ancora lontano l'obiettivo di far corrispondere una struttura (per quanto composta) a ciascun programma è dimostrato dal ragguardevole numero di "centri di responsabilità", non di rado appartenenti a più ministeri, coinvolti nella realizzazione di numerosi programmi (la tavola 1 reca la situazione, aggiornata alla legge di assestamento del bilancio 2008, delle "corrispondenze" fra missioni-programmi e centri di responsabilità).

Sotto questo profilo, ritiene la Corte che un'opera di semplificazione strutturale possa contribuire sia alla più razionale ed efficiente allocazione delle funzioni amministrative e delle responsabilità per il loro svolgimento, sia ad una maggiore economicità nell'impiego delle (sempre più scarse) risorse – umane e materiali – disponibili per l'attuazione dei programmi.

Gli uffici di diretta collaborazione dei ministri

Tema sovente affrontato dalla Corte nelle sue relazioni annuali e, ancora di recente, nel referto sui "costi della politica" è quello dei compiti attribuiti e dell'attività svolta dagli "uffici di diretta collaborazione" dei vertici politici.

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

I regolamenti organizzativi degli "uffici di diretta collaborazione", oltre a stabilire i requisiti professionali richiesti per ricoprire, con personale interno o esterno all'amministrazione, le diverse posizioni funzionali, indicano il numero massimo delle unità di personale che può esservi adibito: si va dalle 75 unità del Ministero delle politiche agricole alle 120 del Ministero degli affari esteri e del Ministero della salute, alle 137 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, alle 210 del Ministero della giustizia, alle 230 del Ministero della pubblica istruzione e del Ministero dell'economia, alle 340 del Ministero dell'interno, per un totale di oltre 2000 persone (escluso, però, il personale delle segreterie dei sottosegretari, variabile a seconda del numero dei sottosegretari presenti in ciascun ministero). In aggiunta a questo personale, sono ammessi collocamenti fuori ruolo, in aspettativa o in

comando (o in posizioni analoghe) di personale in servizio presso altre amministrazioni e, ancora, assunzioni a tempo determinato, collaborazioni coordinate e continuative, contratti di prestazione d'opera professionale con consulenti ed esperti di ciascun settore; ma il numero di queste persone risulta indeterminato, non essendo specificamente previsto dai regolamenti organizzativi degli uffici di diretta collaborazione.

Una ricognizione del numero di addetti agli uffici di cui si parla è stata effettuata nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2007. Ne è risultato che tale personale non è sostanzialmente variato rispetto a quello rilevato nel 2005, ma neppure è stato ridimensionato, malgrado anche a tali uffici si riferissero le disposizioni di contenimento della spesa recate dal d.l. n. 223/2006.

Peraltro, dell'insieme di questi uffici la Corte ha più volte rilevato, in precedenti relazioni, il carattere pletorico rispetto all'esigenza che i ministri siano dotati di efficienti strutture di *staff*, nonché la frequente sovrapposizione delle loro funzioni a quelle dell'amministrazione attiva, anche come conseguenza dell'assegnazione ad essi di specifiche risorse finanziarie per la realizzazione di programmi e interventi che, in un'ordinata ripartizione di competenze fra organi di indirizzo politico e organi di gestione amministrativa, dovrebbe competere ai dirigenti delle strutture operative (dipartimenti e direzioni generali).

Si tratta, quindi, di uffici ancora lontani dal praticare compiutamente il ruolo ad essi assegnato dalle norme e che continuano ad assolvere, come in precedenza, penetranti poteri d'intervento sull'amministrazione, anche mediante gli impropri compiti operativi attribuiti alle strutture di "gabinetto", coinvolte direttamente nell'attuazione di "programmi" (v. l'allegata **tavola 1**) che dovrebbero, invece, essere realizzati sotto la responsabilità dei dirigenti preposti ai dipartimenti o alle direzioni generali.

Tutto ciò è fonte, oltre che di confusione dei ruoli fra "direzione politica" e "gestione operativa" dell'amministrazione, di sovrapposizione fra le competenze degli uni e degli altri uffici e, in ultima analisi, di costi aggiuntivi per l'amministrazione, di ridotta trasparenza dei processi decisionali, di maggiori oneri procedurali a carico dei cittadini.

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

La riduzione degli organismi collegiali

Sul programma di riduzione degli organismi collegiali e di “altri organismi” dell’amministrazione centrale, contenuto nel decreto-legge n. 223/2006 (conv. dalla legge n. 248/2006), la Corte ha avuto modo di soffermarsi nella recente Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio 2007 (Cap. VII, par. 3.5).

In tale sede, è stato osservato come il programma di sfoltimento degli organi collegiali e degli “altri organismi” operanti presso le amministrazioni centrali è stato realizzato in termini tutt’altro che soddisfacenti. E’ stato messo in rilievo, in particolare, come la tecnica del riordino, essendo fondata su atti regolamentari da emanarsi “su proposta dei ministri competenti”, abbia prodotto effetti largamente “conservativi” della situazione preesistente (evenienza, questa, che inevitabilmente si verifica ogni qualvolta l’attuazione delle misure di riduzione viene rimessa agli stessi apparati che di esse sono destinatari). Inoltre, il riordino non ha riguardato tutti gli organismi ai quali la norma intendeva riferirsi, né è stato accompagnato o seguito da una valutazione accurata degli effetti di semplificazione (e dei minori costi) da essi realmente prodotti.

Ora, l’art. 68 del d.l. n. 112/2008 (convertito dalla l. n. 133/2008) si propone di portare a compimento il programma di riduzione degli organismi collegiali e di “altri organismi”, che era stato impostato dal d.l. n. 223/2006.

Quest’ultimo prevedeva (art. 29) l’emanazione di regolamenti governativi per individuare gli organismi realmente “essenziali” e, ciò fatto, per razionalizzarne le competenze e l’organizzazione, diminuire il numero dei loro componenti e ridurre i compensi loro spettanti, indicare un termine di durata (non superiore a tre anni) di tali organismi, talché, alla scadenza, l’organismo sarebbe stato da intendersi automaticamente soppresso, a meno che (comma 2-*bis*) la Presidenza del Consiglio dei ministri non valutasse, prima della scadenza del termine, di concerto con l’amministrazione di settore competente, “la perdurante utilità dell’organismo”, individuando le iniziative necessarie per l’eventuale proroga della sua durata.

Proprio a tale ultima disposizione si ricollega l’art. 68 del decreto-legge, il quale:

- esclude una serie di organismi dalla possibile proroga della loro durata (comma 1);
- consente, per gli altri organismi, una proroga di durata non superiore a due anni, accompagnata da ulteriori misure di contenimento degli oneri di funzionamento (comma 2);
- prevede che il d.p.c.m. col quale verranno individuati gli organismi “utili” realizzi un effetto di contenimento della spesa in misura “non inferiore a quello conseguito in attuazione del citato art. 29 del decreto-legge n. 223 del 2006” (il quale richiedeva una riduzione di spesa del trenta per cento rispetto a quella sostenuta nel 2005 per gli organi collegiali e gli altri organismi operanti all’interno di ciascuna amministrazione).

A tali misure, l'art. 68 del decreto in esame aggiunge (comma 5) la soppressione delle "strutture amministrative che svolgono prevalentemente attività a contenuto tecnico e di elevata specializzazione riconducibili a funzioni istituzionali attribuite ad amministrazioni dello Stato centrali o periferiche", con conseguente trasferimento delle relative competenze "alle amministrazioni svolgenti funzioni omogenee".

In particolare, vengono soppressi (comma 6), con effetto immediato (ma con proroga dei relativi organi per 60 giorni, allo scopo di "gestire l'ordinato trasferimento delle funzioni"), due alti commissariati (per la prevenzione e il contrasto della corruzione nelle pubbliche amministrazioni e per la lotta alla contraffazione) e la commissione per l'inquadramento del personale già dipendente da organismi della Nato operanti sul territorio nazionale.

Le misure previste dal d.l. n. 112/2008 non sfuggono alle osservazioni critiche formulate con riguardo al programma di riordino contenuto nel d.l. n. 223/2006, il cui impianto, del resto, recepisce.

Inoltre, talune previsioni dell'art. 68 si prestano ad incertezze applicative, ove il loro contenuto non venga adeguatamente precisato. Così, a proposito degli organismi esclusi da ogni proroga di durata (comma 1), appaiono generici o ambigui i riferimenti effettuati dalla norma (a) agli "specifici obiettivi" o a "particolari attività" di essi proprie, (b) agli organismi rimasti "inoperanti" nei due anni antecedenti l'entrata in vigore del decreto (l'inoperatività non essendo parametrata ad alcun indice di riconoscimento), (c) alle funzioni "riconducibili alle competenze previste dai regolamenti di organizzazione" degli uffici dirigenziali (poiché tali regolamenti non possono che escludere, allo stato attuale, le competenze attribuite ad altri organismi operanti all'interno di ciascun ministero).

Da segnalare, altresì, che la norma non risolve il problema, già presente nell'art. 29 del d.l. n. 223/2006, di individuare con precisione gli "altri organismi" – oltre quelli collegiali – ai quali si rivolge l'operazione di sfoltimento.

Resta il fatto, poi, che gli organismi "utili" verranno individuati, ancora una volta, "su proposta del ministro competente" e, quindi, delle stesse amministrazioni oggetto dell'intervento.

Si aggiunga che, siccome la previsione dei risparmi di spesa è formulata sulla base di una misura percentuale (il 30 per cento della spesa sostenuta nel 2005), una loro quantificazione attendibile non dovrebbe poter prescindere dalla valutazione dei costi di funzionamento, nel complesso delle amministrazioni, relativi agli organismi cui si rivolge l'intervento legislativo.

Non appaiono esplicitate, infine, le modalità di applicazione della norma con riferimento agli organismi esistenti negli enti pubblici.

Quanto alla soppressione delle "strutture amministrative che svolgono prevalentemente attività a contenuto tecnico e di elevata specializzazione riconducibili a funzioni istituzionali attribuite ad amministrazioni dello Stato centrali o periferiche" (comma 5, espressamente finalizzato ad "eliminare duplicazioni organizzative e funzionali", nonché a "favorire una maggiore efficienza dei servizi e la

razionalizzazione delle procedure”), non vengono stabiliti né i criteri per l’individuazione di tali strutture, né il procedimento di soppressione o di trasferimento delle relative competenze “alle amministrazioni svolgenti funzioni omogenee”.

Neppure sono indicate le amministrazioni nelle quali dovranno essere assorbite le funzioni, i mezzi e il personale degli organi collegiali pur immediatamente soppressi, a parte la precisazione del decreto che – come detto – i loro organi sono conservati per 60 giorni al fine di assolvere alle procedure di trasferimento alle amministrazioni di nuova appartenenza.

La riduzione degli enti pubblici

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 convezione – 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 liquidazione⁸. 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’economia⁹.

Successivamente, il termine per l’emanazione dei regolamenti fu prorogato al 31 dicembre 2004¹⁰ e, poi, al 31 dicembre 2005¹¹. A questa stessa data fu prorogato il termine per la privatizzazione, la trasformazione e la fusione degli enti indicati dal d.leg. 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”¹².

I modesti risultati conseguiti dall’operazione di sfoltimento, razionalizzazione e privatizzazione

⁸ Art. 9, c. 1-bis, lett. c.

⁹ Convenzione 27 settembre 2004.

¹⁰ 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.

¹¹ Art. 8 l. n. 306/2004.

¹² Art. 15 l. n. 306/2004.

degli enti pubblici non indispensabili¹³ 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 2006¹⁴.

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 società¹⁵.

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 dispose che gli immobili delle gestioni liquidatorie venissero trasferiti alla stessa società per un controvalore non inferiore a 180 milioni di euro¹⁶.

La legge finanziaria 2008¹⁷ 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 società¹⁸. La norma prevede che gli enti da riordinare siano inseriti in un'apposita tabella, mentre quelli non riordinati entro la data siano soppressi senza altre formalità.

Sempre la legge finanziaria 2008 ha deciso la soppressione, entro 180 giorni dalla sua entrata in vigore (giugno 2008) degli enti indicati in un apposito allegato¹⁹.

Da ultimo, il d.l. n. 97/2008 (art. 4, comma 3) ha stabilito che il termine per l'emanazione dei regolamenti di cui alla legge finanziaria 2008 sia prorogato, per la sola Fondazione "Il Vittoriale degli italiani", al 30 settembre 2008, mentre il d.l. n. 112/2008 (art. 26, comma 4) ha prorogato al 31 dicembre 2008 il termine per l'emanazione di tutti i regolamenti previsti dalla legge finanziaria 2008 e, con un singolare arretramento (art. 26, comma 3), l'abrogazione della norma che, nella legge finanziaria 2008, aveva *nominatim* individuato – come detto – un insieme di enti da sopprimere.

Nel corso del 2007 risultano, comunque, soppressi 19 enti (erano stati 31 nel 2004, 19 nel 2005, e

¹³ Si v. Corte dei conti, Sez. riunite, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004*, cit., par. 9.

¹⁴ Art. 3 l. n. 51/2006.

¹⁵ 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".

¹⁶ Art. 1, commi 484 e 486, l. n. 296/2006.

¹⁷ Art. 2, commi 634-642, l. n. 244/2007.

¹⁸ 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.

¹⁹ Si tratta di undici enti: Unione italiana tiro a segno, Unione nazionale ufficiali in congedo, Ente sviluppo irrigazione Puglia, Lucania e Irpinia, Ente irriguo umbro-toscano, Unione accademica nazionale, Fondazione Il Vittoriale degli italiani, Opera nazionale figli degli aviatori, Opere laiche palatine pugliesi, Istituto nazionale di beneficenza Vittorio Emanuele III, Pio istituto elemosiniere, Comitato per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo dei Balcani.

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 relazione²⁰, alla quale, pertanto, si rinvia.

Da ultimo, l'art. 26 del d.l. n. 112/2008, relativo al c.d. "taglia-enti", ha prefigurato un meccanismo di soppressione degli enti pubblici (salvo alcuni espressamente indicati) con dotazione organica inferiore alle 50 unità; meccanismo basato sulla dichiarazione di "conferma in vita" degli enti ritenuti essenziali, ovvero sul trasferimento delle loro funzioni ad altre amministrazioni, da attuarsi, con decreti del ministro per la pubblica amministrazione e del ministro per la semplificazione normativa, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

Si tratta, in realtà, di disposizioni che ricalcano norme precedenti (peraltro espressamente richiamate) e che esigono – perché si realizzi la loro pronta efficacia – di essere attuate nei tempi brevi previsti dalla norma (come detto, 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge), senza indulgere a proroghe di termini o, comunque, a dilazioni che hanno, invece, caratterizzato, come detto più sopra, i precedenti tentativi di riordino.

L'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

I frequenti mutamenti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (d'ora innanzi MIT), costituisce un esempio delle difficoltà di pervenire ad una effettiva semplificazione normativa e soprattutto amministrativa. Esso, infatti, è stato caratterizzato da vicende "tormentate" che sono brevemente ricostruite qui di seguito.

Il MIT, che era stato costituito con l'art. 42 del d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300 attraverso l'accorpamento dei preesistenti Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione, era stato suddiviso nei nuovi Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti con l'articolo 1, commi 4 e 5, del DL 18 maggio 2006 n. 181, convertito nella legge 17 luglio 2006 n. 233.

²⁰ La relazione è stata approvata con del. Sez. contr. Stato (gestione), 24 luglio 2007, n. 18/G. L'indagine della Sezione ha messo in rilievo gli scarsi risultati della attività di soppressione degli enti pubblici inutili, avviata sin dal 1956 con la l. n. 1404 e proseguita con una serie di leggi che hanno modificato continuamente il quadro normativo. Alla data del 31 dicembre 2006, risultavano concluse 732 procedure di messa in liquidazione e conseguente soppressione di enti, a fronte di un complesso di 6.630 istituzioni pubbliche censite dall'Istat (Annuario 2006) e non considerando le categorie "necessarie" dei ministeri, delle regioni, degli enti locali, degli enti previdenziali, etc. Tra le cause che hanno inciso sui ritardi del processo di soppressione, la relazione ha evidenziato: la numerosità e contraddittorietà delle leggi che si sono succedute nel tempo, con radicali modifiche delle procedure per l'individuazione degli enti da sopprimere o accorpare, oscillanti tra gli opposti criteri della compilazione di elenchi di enti da sopprimere e della compilazione di elenchi di enti da conservare, con automatica soppressione di tutti gli enti non compresi negli elenchi stessi; la conseguente mancata individuazione degli enti da sopprimere; il mancato esercizio di deleghe legislative; i ritardi con cui sono state emanate norme di semplificazione (introdotte soltanto con la l. n. 296/2006); le lentezze e l'incompletezza del trasferimento delle funzioni dall'Ispettorato generale liquidazione enti disciolti (Iged), del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, alla s.p.a Fintecna, individuata già nel 2002 come società liquidatrice, ma di fatto subentrata – e parzialmente – all'Iged solo dal 1° gennaio 2007.

Con i detti commi erano state ripartite fra i nuovi Ministeri, (con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale²¹), le funzioni e i compiti previsti dall'art. 42 del richiamato d.lgs. n. 300 del 1999, come successivamente modificato ed integrato.

Le competenze dei due Ministeri erano state meglio esplicitate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 luglio 2006, emanato ai sensi del DL n. 181 del 2006 che ha trasferito le funzioni e i compiti a ciascun Ministero. Tale dPCM è stato modificato con alcune "correzioni" ad esso apportate dal successivo dPCM del 5 aprile 2007.

Per l'assolvimento dei rispettivi compiti, entrambi i Ministeri erano stati articolati in due Dipartimenti²², a loro volta suddivisi in Direzioni generali e Divisioni.

La ripartizione dei Dipartimenti in Direzioni generali è avvenuta nel sostanziale rispetto del d.P.R. 2 luglio 2004 n. 184 e quella delle Direzioni generali in Divisioni ai sensi del Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 19 aprile 2005, con adeguamenti e puntualizzazioni contenute nel dPCM sopra citato (come modificato dal successivo dPCM del 5 aprile 2007).²³

I Centri di Responsabilità, ripartiti tra i due Ministeri sulla base dell'esistente erano 7 prima della separazione.²⁴

²¹ In realtà, la gestione del personale nel 2006 era stata ancora affidata ad un centro di responsabilità amministrativa (il n. 2) del Ministero delle infrastrutture.

²² Per il Ministero delle infrastrutture:

- Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento dello sviluppo del territorio, per il personale ed i servizi generali (già Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per il personale ed i servizi generali); - Dipartimento per le infrastrutture statali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici (già Dipartimento infrastrutture stradali, per l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici).

Per il Ministero dei trasporti:

- Dipartimento per i trasporti terrestri, personale, affari generali, e la pianificazione generale dei trasporti (già Dipartimento per i trasporti terrestri); - Dipartimento per la navigazione marittima ed aerea.

²³ In proposito, va rilevato che in sintonia con le norme del nuovo dPCM, è stato sottoscritto dai due Ministri competenti un Accordo per l'attuazione delle leggi finanziaria e di bilancio 2007. In questo Accordo si prevedeva la "corretta" ripartizione del Fondo unico di amministrazione.

Alcune modifiche sono intervenute in attuazione di altre disposizioni normative. Tra queste si può ricordare il trasferimento dei compiti propri del soppresso Registro italiano dighe (RID) al Ministero delle infrastrutture, ai sensi del DL n. 262 del 2006 (convertito nella legge n. 286 del 2006).

Ulteriori disposizioni, soprattutto nell'ottica del contenimento della spesa, sono state introdotte dai decreti legge n. 223 del 2006 (convertito nella legge n. 248 del 2006), n. 262 del 2006 (convertito nella legge n. 286 del 2006) e n. 10 del 2007 (convertito nella legge n. 40 del 2007), nonché, per diversi profili, dalle Leggi finanziarie 2006 (n. 266 del 2005) e 2007 (n. 296 del 2006).

Nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 7 agosto 2006, era stato istituito lo stato di previsione del Ministero dei trasporti (tabella n. 16), che riguardava in massima parte gli Uffici di Gabinetto e di diretta collaborazione all'opera del Ministro, mentre erano state portate variazioni in aumento ed in diminuzione al bilancio del Ministero delle infrastrutture.

Nella stesura dei rendiconti finanziari relativi all'esercizio 2006, mentre era stato predisposto un unico rendiconto per quanto atteneva al Gabinetto ed agli Uffici di diretta collaborazione del Ministero delle infrastrutture ed alle funzioni e compiti istituzionali di entrambi i Ministeri (infrastrutture e trasporti), firmato dai due Ministri, per il Ministero dei trasporti era stato presentato un rendiconto che riguardava solo il Gabinetto e gli Uffici di diretta collaborazione.

²⁴ Per il Ministero delle infrastrutture:

a) Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione del Ministro (C.d.R. 1); Coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali (C.d.R. 2); Infrastrutture stradali, edilizia e regolazione dei lavori pubblici (C.d.R. 3); Consiglio superiore dei lavori pubblici (C.d.R. 7);

per il Ministero dei trasporti:

b) Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione del Ministro (C.d.R. 1, di nuova creazione); Navigazione e trasporto marittimo e aereo (C.d.R. 4); Trasporti terrestri (C.d.R. 5); Capitanerie di porto (C.d.R. 6).

La situazione fin qui descritta ha determinato una certa fluidità che ha influito sullo svolgimento stesso delle attività istituzionali dei due Ministeri facendo registrare anche alcune patenti anomalie come quella, per quanto riguarda il Ministero delle infrastrutture, dell'imputazione al C.d.R. n. 1 Gabinetto del capitolo 7060 riguardante gli interventi nell'ambito della legge obiettivo, aventi quindi un carattere operativo che mal si conciliava con le funzioni di supporto politico al Ministro proprie del Gabinetto.

D'altra parte pur avendo questa situazione influito sulla dinamica gestionale di quest'ultimo Ministero nel secondo semestre 2006, va riconosciuto che tutti i settori hanno continuato a svolgere la loro attività, anche se come ha evidenziato la stessa Amministrazione vi è stato l'impatto negativo sui programmi di interventi finanziati con contributi pluriennali.

Le difficoltà sono state, peraltro, maggiori per il Ministero dei trasporti, perché nel cd. "spacchettamento" le strutture hanno continuato a lavorare nel contesto amministrativo del Ministero unificato (MIT), in forza dell'istituto dell'"avvalimento". Gli stessi Centri di Responsabilità avevano conservato l'intitolazione che avevano nel MIT; l'unico C.d.R. di nuova istituzione è stato, com'era naturale, il nuovo numero 1 "Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione del Ministro".

D'altra parte i Dipartimenti corrispondevano sostanzialmente ai C.d.R. 4 e 5 del precedente MIT; ciò era evidente già nella numerazione dei C.d.R., che non era, come si sarebbe dovuto presumere, 2, 3 e 4, ma 4, 5 e 6, riferendosi quest'ultimo alle Capitanerie di porto. Nel 2007 invece i C.d.R. hanno assunto una nuova numerazione²⁵.

In merito all'attività delle strutture ministeriali, la nuova situazione ha determinato alcune criticità circa l'attribuzione delle competenze a seguito dello scorporo di alcune funzioni istituzionali tra i due Ministeri.

Quanto al tema della sicurezza del trasporto ferroviario, è apparso difficilmente praticabile, anche sotto il profilo tecnico - come è stato sostenuto specialmente dall'Amministrazione dei trasporti - lo sdoppiamento di competenza in materia di sicurezza tra infrastrutture e rete rotabile.

Analoghe considerazioni possono essere fatte anche per il trasporto pubblico locale (inizialmente assegnato al Ministero delle infrastrutture e successivamente attribuito alla competenza del Ministero dei trasporti dal dPCM del 5 aprile 2007), compreso quello rapido di massa. D'altra parte non giovava alla chiarezza e alla sana gestione quella sorta di "gioco delle parti" che si era verificata anche con la legge di bilancio 2007 che aveva trasferito al Ministero delle infrastrutture i capitoli di bilancio contenenti contributi versati agli Enti locali in materia di impianti fissi che precedentemente facevano capo al Ministero dei trasporti; di converso la stessa Legge finanziaria aveva stanziato nuove risorse per lo stesso tipo di interventi a favore del Ministero dei trasporti.

²⁵ C.d.R. 1 "Gabinetto", C.d.R. 2 "Trasporti terrestri" già n. 5, C.d.R. 3 "Navigazione e trasporto marittimo ed aereo" già n. 4; C.d.R. 4 "Capitanerie di porto" già n. 6.

A seguito del cosiddetto “spacchettamento” per i due Ministeri sono stati emanati due distinti regolamenti: con d.P.R. n. 254 del 19/11/2007 per il Ministero delle infrastrutture e con d.P.R. n. 271 dell’8/12/2007 per il Ministero dei Trasporti.

Il 23/1/2008 il Ministro delle infrastrutture ha emanato a completamento dell’assetto organizzativo, un decreto riguardante i compiti degli uffici dirigenziali di livello non generale.

Con il regolamento di organizzazione, adottato con il d.P.R. n. 254 del 19.11.2007, si è passati da una struttura dipartimentale e un’articolazione in quattro Centri di Responsabilità (C.d.R.), ad una con undici Direzioni generali, che, sommate al Gabinetto e al Consiglio superiore dei lavori pubblici, raggiungono il numero rilevante di tredici C.d.R. A questi si aggiungono gli organi decentrati costituiti da nove provveditorati interregionali per le opere pubbliche ciascuno articolato in un numero variabile di uffici dirigenziali non generali.

Questa riorganizzazione non corrispondeva a quanto stabilito dal comma 404 della legge finanziaria 2007 ispirato ad una semplificazione delle strutture ministeriali e, per quanto riguarda le strutture periferiche ad una “loro riduzione e ove possibile”, alla “costituzione di uffici regionali” o alla “riorganizzazione presso le prefetture-uffici territoriali del Governo”.²⁶

Quanto al Ministero dei trasporti dopo lo “spacchettamento” il citato regolamento del dicembre 2007, sia pure con un mutamento nelle denominazioni, ha in larga parte confermato quanto provvisoriamente previsto dopo lo scorporo dal Ministero delle infrastrutture: Dipartimento per i trasporti aereo, marittimo, per gli affari generali, il personale e i servizi informativi, articolato in sei Direzioni generali e Dipartimento per i trasporti terrestri ed il trasporto intermodale, articolato anch’esso in sei Direzioni generali. E’ rimasta la struttura costituita dal Corpo delle capitanerie di porto.

Operano anche nell’ambito del Ministero, il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici e l’Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari.

Va ricordato che la stessa Amministrazione si è posta il problema della semplificazione, inserendo tra le priorità politiche per il 2007 l’ammodernamento del Ministero con l’obiettivo strategico “semplificazione e razionalizzazione amministrative”.

L’attuale assetto del MIT. La legge finanziaria per il 2008 (l. 244/07) aveva previsto la riduzione dei Ministeri a 12. In attuazione di questa disposizione, il dl 85/2008 ha disposto il trasferimento al Ministero delle infrastrutture delle risorse finanziarie strumentali e di personale attribuite al Ministero dei trasporti determinando quindi la ricomposizione in un unico Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

²⁶ Va peraltro rilevato che i provveditorati per le opere pubbliche svolgono funzioni tecniche di particolare rilievo supportando l’attività delle amministrazioni regionali nei settori di loro competenza, per far fronte alle strutture spesso carenti di queste.

Il Governo il 23 settembre 2008 ha presentato uno schema di regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. In merito alle funzioni sono confermate quelle indicate nell'art. 42 del d.lgs. n. 300/99 (nel testo successivamente modificato); a queste sono aggiunte le funzioni di vigilanza sull'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e le funzioni di Organismo Investigativo, ai sensi degli articoli 4 e 18 del d.lgs n. 162/07. L'organizzazione centrale e periferica si può così riassumere:

2 Dipartimenti: il primo "per le infrastrutture gli affari generali e per il personale"; il secondo "per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici"

Le articolazioni periferiche del MIT riprendono quelle incardinate nei due ministeri prima della fusione; esse consistono in nove provveditorati generali per le opere pubbliche dipendenti funzionalmente dal Dipartimento per le infrastrutture e cinque Direzioni generali territoriali dipendenti dal Dipartimento per i trasporti.

Nella struttura del Ministero è compreso il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto che dipende funzionalmente dal Ministro.

Sono anche previsti nella dotazione organica cinque incarichi di livello dirigenziale generale con funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca.

Lo schema di regolamento contempla altri organismi operanti nell'ambito del Ministero:

la struttura tecnica di missione; il nucleo di valutazione degli investimenti pubblici; l'ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari; la Direzione generale per le investigazioni ferroviarie; la Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica, ed il Comitato centrale per l'albo nazionale degli autotrasportatori.

Un posto particolare occupa il Consiglio superiore dei lavori pubblici incardinato nell'assetto organizzativo del Ministero con 6 posizioni dirigenziali generali e 21 non generali.

Ciascun Dipartimento è articolato in nove Direzioni generali a loro volta articolate in Uffici dirigenziali non generali.

Alle Direzioni generali, nell'ambito del Dipartimento per le infrastrutture, afferiscono 108 Uffici dirigenziali non generali.²⁷

Lo schema di regolamento indica anche l'organico del MIT: 326 dirigenti di cui 47 di prima fascia e 279 di seconda fascia e 10.154 unità delle 3 aree per un totale generale di 10.480 unità.

²⁷ Direzione generale del personale: 12; Direzione generale per lo sviluppo del territorio: 4; Direzione generale dell'edilizia statale: 7; Direzione generale per le politiche abitative: 7; Direzione generale per le infrastrutture stradali: 7; Direzione generale per la regolazione e i contratti pubblici: 4; Direzione generale per la vigilanza e la sicurezza delle infrastrutture: 4; Direzione generale per le infrastrutture ferroviarie: 7; Direzione generale per le dighe: 9; Le Direzioni generali, nell'ambito del Dipartimento per i trasporti, sono così articolate: Direzione generale per la motorizzazione: 8; Direzione generale per la sicurezza stradale: 4; Direzione generale per il trasporto ferroviario: 8; Direzione generale per il trasporto pubblico locale: 6; Direzione generale per il trasporto marittimo: 7; Direzione generale per i porti: 4; Direzione generale per gli aeroporti: 6; Direzione generale per i sistemi informativi: 4.

Nella stessa data del 23 settembre il Governo ha presentato uno schema di regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro che prevede un ufficio di Gabinetto, una segreteria del Ministro, un ufficio legislativo, una segreteria tecnica del Ministro, un ufficio stampa, il servizio di controllo interno, le segreterie dei vice ministri e dei sottosegretari di Stato. Il contingente di personale di questi uffici è stabilito complessivamente in 148 unità.

Il MIT e la nuova articolazione del bilancio per missioni e programmi. Per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti risulta difficile evidenziare i progressi compiuti a seguito dell'adozione della riclassificazione del bilancio.

Per questo Ministero le difficoltà sono state ancora maggiori rispetto ad altri a causa delle vicende che lo hanno caratterizzato e che si sono prima illustrate: la sua ricorrente trasformazione in un breve lasso di tempo attraverso ricomposizione, scomposizione ed ulteriore ricomposizione.

Le trasformazioni del MIT hanno influito anche sull'articolazione dei programmi nell'ambito delle missioni. Il cd. "spacchettamento" del Ministero delle infrastrutture (con l'enucleazione del Ministero dei trasporti) ha comportato, infatti, l'assegnazione di programmi, talvolta non corrispondente alle attività da svolgere, perché è risultato molto difficile separare alcune di esse e distribuirle tra le due Amministrazioni.

Con la fusione dei due Ministeri (di cui si attende, a breve scadenza, una riorganizzazione definitiva), al MIT sono state assegnate tre missioni specifiche (13 "Diritto alla mobilità", 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica", 19 "Casa e assetto urbanistico"), ma partecipa ad altre quattro missioni di carattere trasversale (7 "Ordine pubblico e sicurezza", anche se questo è prevalentemente assegnato al Ministero dell'interno, 17 "Ricerca e innovazione", 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche", 33 "Fondi da ripartire").

Le tre missioni assegnate al MIT sono articolate in 20 programmi di cui solo 2 di competenza di altri ministeri (i numeri 8 delle missioni 13 e 14 al MEF).

Un esempio tipico della citata difficoltà della ripartizione dei programmi prima della fusione dei due Ministeri é costituito dalla "sicurezza" nelle varie modalità di trasporto, che per la sua natura, riguarda essenzialmente quest'ultimo e solo marginalmente le infrastrutture.²⁸

Altro esempio era costituito dalla intermodalità distribuita tra i due ministeri, ma che concettualmente, nella sua essenza, va riferita ai trasporti interconnessi nelle loro varie forme.

Una vera e propria incongruenza si è riscontrata poi nel programma 4 ("Sistemi ferroviari locali") della missione 14, al quale nel documento della Ragioneria del settembre 2007²⁹ corrisponde, nell'esplicitazione dell'attività da svolgere il "Contratto di programma Rete ferroviaria italiana";

²⁸ Questo rilievo trova conferma nella specificazione delle diverse attività in corrispondenza dei vari programmi nel documento elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato nel settembre 2007.

²⁹ Si tratta del documento "La nuova classificazione del Bilancio dello Stato: Missioni e Programmi.

sarebbe stato, invece, più logico inserire questo programma nell'ambito della missione 13 in collegamento con il programma 6 "Sviluppo della mobilità locale".

Una valutazione più compiuta sullo sviluppo delle missioni e dei programmi si potrà avere solo nei prossimi anni con un'analisi delle serie storiche, ma si può sin d'ora formulare qualche considerazione di carattere generale.

Una maggiore aderenza alla nuova formulazione del bilancio si è potuta riscontrare nella attività svolta dal Ministero dei trasporti (prima della sua confluenza nel Ministero delle infrastrutture) che ha compiuto uno sforzo importante nell'impostare la sua attività in funzione della nuova struttura del bilancio per "Missioni" e "Programmi" già con riferimento al consuntivo 2007.30

Volendo formulare una prima riflessione sulla riclassificazione del bilancio, anche ai fini della semplificazione amministrativa, si può rilevare che, mentre anche per il MIT si rende più agevole la decisione parlamentare per la forte riduzione delle unità di voto più che dimezzate, si è evidenziato nel corso delle istruttorie presso l'Amministrazione una difficoltà sul piano gestionale con la moltiplicazione del numero dei capitoli ed anche per l'imputazione a più centri di responsabilità di uno stesso programma o di più programmi ad un unico Centro di Responsabilità.

Considerazioni conclusive. Dall'esposizione precedente emerge il faticoso processo di riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel quale sono risultate evidenti le difficoltà di ricondurre ad unità quanto era stato frammentato e ricomposto a più riprese. Resta l'impressione di una giustapposizione di strutture più che un effettivo snellimento strutturale.

E' stato certamente compiuto uno sforzo di riduzione degli organici in ossequio a quanto disposto dalla legge finanziaria per il 2007 (comma 404), e, nello schema del nuovo regolamento, anche in attuazione dell'art. 1 comma 16 del DL 85/2008; è stato infatti ridotto sia il numero dei dirigenti delle 2 fasce che delle unità del restante personale.

Il totale sia per i dirigenti che per l'altro personale, pur nella riduzione, risulta un po' più elevato rispetto a quanto di recente richiesto dall'art. 74 del DL 112/08 circa la riduzione entro il 31 dicembre 2008 del 20% degli uffici di livello dirigenziale generale e del 15% per quelli di livello non generale, nonché del 10% del personale non dirigenziale.

³⁰ Dall'analisi sull'attività di questo Ministero è apparso apprezzabile che sia nella impostazione programmatica che nello svolgimento concreto della sua azione e nell'attuazione dei programmi, l'Amministrazione si sia ispirata alle linee indicate dalla politica comunitaria dei trasporti sforzandosi di contribuire ad attuare l'intermodalità, di accentuare la sicurezza e di promuovere modalità di trasporto alternativo a quello, ancora oggi prevalente, su strada. In questo senso appare apprezzabile il cd. *ecobonus* che mira ad incentivare il trasferimento del traffico pesante dalla strada alle "autostrade del mare", realizzando anche un altro obiettivo posto dall'UE: proteggere l'ambiente per realizzare una crescita sostenibile in attuazione della "strategia di Lisbona".

Bisogna attendere l'approvazione definitiva del regolamento di organizzazione e l'esatta identificazione dei Centri di Responsabilità per valutare concretamente se almeno per questi profili si possa parlare di semplificazione.

Dal bilancio assestato 2008 non traspare uno snellimento perché il numero di Centri di Responsabilità risulta raddoppiato rispetto a quello dello stesso Ministero prima dell'ultimo "spacchettamento".

Tavola I - Missioni, programmi e Centri di responsabilità (*)

Missioni	Programmi	Centri di responsabilità	Ministero	
1. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	1. Organi costituzionali	Dip. del tesoro	MEF	
	2. Organi a rilevanza costituzionale	Dip. del tesoro	MEF	
	3. Presidenza del Consiglio dei Ministri	Dip. del tesoro	MEF	
	2. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1. Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	Dip. per gli affari interni e territoriali	INTERNO
			Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	
			Dip. del tesoro	MEF
	3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	1. Erogazioni a enti territoriali per interventi di settore	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	INTERNO
		2. Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	
		3. Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali	Dip. per gli affari interni e territoriali	INTERNO
		4. Federalismo	Dip. del tesoro	MEF
		5. Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
		6. Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
4. L'Italia in Europa e nel mondo	1. Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali	Centri ministeriali diplomatico della Repubblica	AFFARI ESTERI	
	2. Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali	Dip. per la cooperazione allo sviluppo	AFFARI ESTERI	
	3. Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	Dip. per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	
	4. Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica		Dip. per la cooperazione allo sviluppo	AFFARI ESTERI
			Dip. per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale	
			Dip. per i paesi dell'Europa	
			Dip. per i paesi delle Americhe	
	5. Cooperazione in materia culturale		Dip. per i paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente	
			Dip. per i paesi dell'Africa Sub Sahariana	
			Dip. per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	
	6. Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale		Dip. per l'istruzione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
			Segretariato generale e Segreteria generale	AFFARI ESTERI
		Dip. per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio		

Fonte: Elaborazione su dati R.G.S. e d.d.l. n. 10331/ Senato, relativo all'assetto del bilancio dello Stato e dei bilanci delle amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2008. Il prospetto individua i "centri di responsabilità" corrispondenti alle missioni e ai programmi previsti dalla nuova classificazione di bilancio, secondo l'assetto strutturale stabilito dal d.l. 16 maggio 2008, n.85.

Missioni	Programmi	Centri di responsabilità	Ministero
4. L'Italia in Europa e nel mondo	6. Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale	D.G. per la cooperazione allo sviluppo	
		D.G. per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani	
		D.G. per i paesi dell'Europa	
		D.G. per i paesi delle Americhe	
		D.G. per i paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente	
		D.G. per i paesi dell'Africa Sub Sahariana	
		D.G. per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Atlantide	
		D.G. per l'integrazione europea	AFFARI ESTERI
		D.G. per il personale	AFFARI ESTERI
		D.G. per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	
		5. Difesa e sicurezza del territorio	9. Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero
D.G. per i paesi dell'Europa			
Servizio stampa e informazione			
D.G. per la promozione e la cooperazione culturale			
Dip. del tesoro	MEF		
Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF		
Dip. del tesoro			
Dip. della Ragioneria generale dello Stato			
Arma dei Carabinieri	DIFESA		
Esercito italiano	DIFESA		
Marina militare	DIFESA		
Aeronautica militare	DIFESA		
Segretariato generale	DIFESA		
Aeronautica militare	DIFESA		
Uff. centrale del bilancio e degli affari finanziari	DIFESA		
Segretariato generale	DIFESA		
Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	DIFESA		
Uff. centrale del bilancio e degli affari finanziari	DIFESA		
Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF		
Dip. dell'amministrazione penitenziaria	GIUSTIZIA		
Dip. degli affari di giustizia	GIUSTIZIA		
Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	GIUSTIZIA		
Dip. per la giustizia minorile	GIUSTIZIA		
Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	GIUSTIZIA		
Dip. dell'amministrazione penitenziaria	GIUSTIZIA		
Dip. per la giustizia minorile	GIUSTIZIA		
Dip. della pubblica sicurezza	INTERNO		
Dip. della pubblica sicurezza	INTERNO		
Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	INTERNO		
Dip. della pubblica sicurezza	INTERNO		
Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	INTERNO		
Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	INTERNO		
6. Giustizia	8. Missioni militari di pace	Uff. centrale del bilancio e degli affari finanziari	DIFESA
		Segretariato generale	DIFESA
		Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	DIFESA
		Uff. centrale del bilancio e degli affari finanziari	DIFESA
7. Ordine pubblico e sicurezza	1. Amministrazione penitenziaria	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
		Dip. dell'amministrazione penitenziaria	GIUSTIZIA
		Dip. degli affari di giustizia	GIUSTIZIA
		Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	GIUSTIZIA
7. Ordine pubblico e sicurezza	2. Giustizia civile e penale	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
		Dip. dell'amministrazione penitenziaria	GIUSTIZIA
		Dip. degli affari di giustizia	GIUSTIZIA
		Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	GIUSTIZIA
7. Ordine pubblico e sicurezza	3. Giustizia minorile	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
		Dip. dell'amministrazione penitenziaria	GIUSTIZIA
		Dip. degli affari di giustizia	GIUSTIZIA
		Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	GIUSTIZIA
7. Ordine pubblico e sicurezza	4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
		Dip. dell'amministrazione penitenziaria	GIUSTIZIA
		Dip. degli affari di giustizia	GIUSTIZIA
		Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	GIUSTIZIA
7. Ordine pubblico e sicurezza	1. Contrasto al crimine	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
		Dip. dell'amministrazione penitenziaria	GIUSTIZIA
		Dip. degli affari di giustizia	GIUSTIZIA
		Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	GIUSTIZIA
7. Ordine pubblico e sicurezza	2. Pubblica sicurezza	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
		Dip. dell'amministrazione penitenziaria	GIUSTIZIA
		Dip. degli affari di giustizia	GIUSTIZIA
		Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	GIUSTIZIA
7. Ordine pubblico e sicurezza	3. Prevenzione generale e controllo del territorio	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
		Dip. dell'amministrazione penitenziaria	GIUSTIZIA
		Dip. degli affari di giustizia	GIUSTIZIA
		Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	GIUSTIZIA
7. Ordine pubblico e sicurezza	4. Sicurezza democratica	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
		Dip. dell'amministrazione penitenziaria	GIUSTIZIA
		Dip. degli affari di giustizia	GIUSTIZIA
		Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	GIUSTIZIA

Missioni	Programmi	Centri di responsabilità	Ministero	
7. Ordine pubblico e sicurezza	5. Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	Guardia di finanza	MEF	
	6. Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano	Corpo forestale dello Stato	MIPAAF	
	7. Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	Dip. per la navigazione marittima ed aerea Capitanerie di porto	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	
	8. Soccorso civile	1. Interventi per soccorsi	Corpo forestale dello Stato	MIPAAF
		2. Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	Dip. dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	INTERNO
		3. Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	INTERNO
	9. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	4. Interventi per pubbliche calamità	Dip. del tesoro	MEF
		5. Protezione civile	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
			Servizio per la gestione delle spese residuali	MIPAAF
		1. Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione	Dip. delle filiere agricole e agroalimentari	MIPAAF
2. Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca		Dip. delle politiche di sviluppo	MIPAAF	
3. Sostegno al settore agricolo		Dip. del tesoro	MEF	
4. Tutela, valorizzazione e vigilanza della qualità dei prodotti tipici e biologici		Dip. delle politiche di sviluppo	MIPAAF	
5. Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale		Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	MIPAAF	
10. Energia e diversificazione delle fonti energetiche		1. Gestione risorse energetiche, regolamentazione generale ed autorizzazioni nel settore energetico 2. Utilizzo razionale ed efficiente dell'energia e regolamentazione del settore minerario 3. Sicurezza e compatibilità ambientale dell'uso delle fonti energetiche, ivi compresi gli usi non energetici del nucleare	Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari	SVILUPPO ECONOMICO
			Dip. per le reti energetiche	SVILUPPO ECONOMICO
	Dip. per le reti energetiche		SVILUPPO ECONOMICO	

Missioni	Programmi	Centri di responsabilità	Ministero
11. Competitività e sviluppo delle imprese	1. Incentivazione per lo sviluppo industriale	Dip. per le imprese	SVILUPPO ECONOMICO
	2. Promozione e incentivazione dello sviluppo settoriale, imprenditoriale e produttivo	Dip. per le reti energetiche	SVILUPPO ECONOMICO
	3. Riassetto industriali di settore e di area	Dip. per le imprese	SVILUPPO ECONOMICO
	4. Incentivi alle imprese	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	MEF
		Dip. del tesoro	
12. Regolazione dei mercati	1. Iniziative per la tutela dei consumatori	Dip. delle finanze	SVILUPPO ECONOMICO
	2. Interventi per promuovere la concorrenza	Dip. per il mercato	SVILUPPO ECONOMICO
	3. Vigilanza sui mercati e sui prodotti	Dip. per le imprese	SVILUPPO ECONOMICO
		Dip. per le imprese	
		Dip. per le reti energetiche	
13. Diritto alla mobilità	1. Gestione della sicurezza e della mobilità stradale	Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione (gestione stralcio Trasporti)	
	2. Logistica ed intermodalità nel trasporto	Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
	3. Sistemi portuali	Dip. per la navigazione marittima ed aerea	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
	4. Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	Dip. per la navigazione marittima ed aerea	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
	5. Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	Dip. per la navigazione marittima ed aerea	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
	6. Sviluppo della mobilità locale	Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
	7. Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo	Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
	8. Sostegno allo sviluppo del trasporto	Dip. per la navigazione marittima ed aerea	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	

Missioni	Programmi	Centri di responsabilità	Ministero	
14. Infrastrutture pubbliche e logistiche	1. Edilizia statale	D.G. per l'edilizia statale e gli interventi speciali	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	
	2. Intermodalità infrastrutturale	D.G. per le infrastrutture stradali	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	
	3. Opere strategiche	D.G. per gli affari generali e del personale	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	
	4. Sistemi ferroviari locali	D.G. per la programmazione	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	
		D.G. per le infrastrutture ferroviarie, portuali ed aeroportuali	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	
	5. Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	D.G. per l'edilizia statale e gli interventi speciali	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	
		D.G. per la programmazione	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	
	6. Sistemi portuali ed aeroportuali	D.G. per le dighe, le infrastrutture idriche ed elettriche	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	
		D.G. per l'edilizia statale e gli interventi speciali	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	
	7. Sistemi stradali e autostradali	D.G. per le infrastrutture ferroviarie, portuali ed aeroportuali	D.G. per le infrastrutture ferroviarie, portuali ed aeroportuali	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
			D.G. per le infrastrutture stradali	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		D.G. per gli affari generali e del personale	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	
		D.G. per l'edilizia statale e gli interventi speciali	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	
		D.G. per la programmazione	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	
D.G. per lo sviluppo del territorio		INFRASTRUTTURE E TRASPORTI		
D.G. per la sicurezza e la vigilanza sulle infrastrutture		INFRASTRUTTURE E TRASPORTI		
15. Comunicazioni	8. Opere pubbliche e infrastrutture	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF	
		Consiglio superiore dei lavori pubblici	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	
	9. Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	D.G. per la regolazione	SVILUPPO ECONOMICO	
		D.G. per la sicurezza e la vigilanza sulle infrastrutture	SVILUPPO ECONOMICO	
	1. Radiodiffusione sonora e televisiva	D.G. per l'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo	SVILUPPO ECONOMICO	
		D.G. per le politiche abitative	SVILUPPO ECONOMICO	
	2. Regolamentazione e vigilanza delle comunicazioni elettroniche	Segretariato generale	SVILUPPO ECONOMICO	
		D.G. per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione	SVILUPPO ECONOMICO	
	3. Servizi postali e telefonici	D.G. per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico	SVILUPPO ECONOMICO	
		Segretariato generale	SVILUPPO ECONOMICO	
4. Sostegno all'editoria	D.G. per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione	SVILUPPO ECONOMICO		
	D.G. per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico	SVILUPPO ECONOMICO		
16. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	1. Politica commerciale	D.G. per la gestione delle risorse strumentali ed informative	MEF	
		Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione	MEF	
2. Promozione del made in Italy	Dip. del tesoro	SVILUPPO ECONOMICO		
	Segretariato generale	SVILUPPO ECONOMICO		
1. Politica commerciale	D.G. per la regolamentazione del settore postale	MEF		
	Dip. del tesoro	MEF		
2. Promozione del made in Italy	Servizio per la gestione delle spese residuali	SVILUPPO ECONOMICO		
	D.G. per la politica commerciale	SVILUPPO ECONOMICO		

Missioni	Programmi	Centri di responsabilità	Ministero
17. Ricerca e innovazione	3. Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese	D.G. per le politiche di internazionalizzazione	SVILUPPO ECONOMICO
	1. Ricerca e sviluppo nel settore ICT per il mercato	Segretariato generale Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione	SVILUPPO ECONOMICO
	3. Ricerca in materia ambientale	D.G. per la protezione della natura D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo D.G. per i servizi interni del Ministero	AMBIENTE
	4. Ricerca in materia di beni e attività culturali	Segretariato generale D.G. per gli archivi D.G. per i beni librari, gli istituti culturali e il diritto d'autore D.G. per i beni archeologici D.G. per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure D.G. per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	BENI CULTURALI
		D.G. per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanea	
		D.G. per lo spettacolo dal vivo D.G. per il cinema	
	6. Ricerca nel settore dei trasporti	Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali pianificazione generale dei trasporti Dip. per la navigazione marittima ed aerea	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
	7. Ricerca per il settore della sanità pubblica	Dip. dell'innovazione	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
	8. Ricerca per il settore zooprofilattico	Dip. per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
	9. Ricerca scientifica e tecnologica applicata	Dip. per l'Università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	10. Ricerca scientifica e tecnologica di base	Dip. per l'Università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	11. Ricerca tecnologica nel settore della difesa	Segretariato generale	DIFESA
	12. Attività di ricerca in materia di politiche del lavoro e previdenziali	D.G. della tutela delle condizioni di lavoro	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
	13. Ricerca in materia di politiche sociali	D.G. per l'inclusione sociale e diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
	14. Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale	Dip. per le imprese Dip. per le reti energetiche Dip. per le politiche di sviluppo e coesione	SVILUPPO ECONOMICO
	15. Ricerca di base e applicata	Dip. del tesoro Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
16. Ricerca per la didattica	Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione Dip. per l'istruzione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	

Missioni	Programmi	Centri di responsabilità	Ministero
18. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1. Conservazione dell'assetto idrogeologico 3. Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	D.G. per la qualità della vita	AMBIENTE
		D.G. per la difesa del suolo	AMBIENTE
		Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	
		D.G. per la protezione della natura	
		D.G. per la qualità della vita	
		D.G. per la salvaguardia ambientale	SVILUPPO ECONOMICO
		D.G. per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico	
		Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione	
19. Casa e assetto urbanistico	5. Sviluppo sostenibile 6. Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue 7. Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità 8. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	Dip. del tesoro	MEF
		D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo	AMBIENTE
		D.G. per la salvaguardia ambientale	
		D.G. per la qualità della vita	AMBIENTE
		D.G. per la protezione della natura	AMBIENTE
		Corpo forestale dello Stato	MIPAAF
		D.G. per la qualità della vita	AMBIENTE
		D.G. per la salvaguardia ambientale	AMBIENTE
20. Tutela della salute	8. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale 1. Edilizia abitativa e politiche territoriali 2. Politiche abitative 3. Politiche urbane e territoriali 1. Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana 2. Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria 3. Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza 4. Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano 5. Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	D.G. per la difesa del suolo	AMBIENTE
		D.G. per i servizi interni del Ministero	MEF
		Dip. del tesoro	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		D.G. per le politiche abitative	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		D.G. per l'edilizia statale e gli interventi speciali	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		D.G. per la programmazione	
		D.G. per lo sviluppo del territorio	
		D.G. per le politiche abitative	
		D.G. per le infrastrutture ferroviarie, portuali ed aeroportuali	
		D.G. per l'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo	
		D.G. per gli affari generali e del personale	
20. Tutela della salute	1. Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana 2. Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria 3. Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza 4. Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano 5. Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	Dip. della qualità	LAVORO.SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		Dip. dell'innovazione	
		Dip. della prevenzione e comunicazione	
		Dip. per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti	
		Dip. per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti	LAVORO.SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
		Dip. della qualità	LAVORO.SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		Dip. dell'innovazione	
		Dip. dell'innovazione	LAVORO.SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		Dip. dell'innovazione	
		Dip. dell'innovazione	LAVORO.SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		Dip. dell'innovazione	

Missioni	Programmi	Centri di responsabilità	Ministero
21 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1. Sostegno e vigilanza ad attività culturali	D.G. per gli archivi D.G. per i beni librari, gli istituti culturali e il diritto d'autore D.G. per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	BENI CULTURALI
	2. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	Segretariato generale D.G. per il cinema D.G. per lo spettacolo dal vivo D.G. per i beni librari, gli istituti culturali e il diritto d'autore D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	BENI CULTURALI
	3. Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici	Segretariato generale D.G. per i beni archeologici D.G. per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure D.G. per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	BENI CULTURALI
	4. Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria	D.G. per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanea D.G. per lo spettacolo dal vivo D.G. per gli archivi D.G. per i beni librari, gli istituti culturali e il diritto d'autore D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	BENI CULTURALI
	5. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	BENI CULTURALI
22. Istruzione scolastica	1. Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	2. Istruzione prescolastica	Dip. per l'istruzione Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione Dip. per l'istruzione Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	3. Istruzione elementare	Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA

Missioni	Programmi	Centri di responsabilità	Ministero
22. Istruzione scolastica	3. Istruzione elementare	Dip. per l'istruzione Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	4. Istruzione secondaria inferiore	Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione Dip. per l'istruzione Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	5. Istruzione secondaria superiore	Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione Dip. per l'istruzione Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
22. Istruzione scolastica	6. Istruzione post secondaria	Dip. per l'istruzione Ufficio scolastico regionale per la Calabria	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	7. Istruzione degli adulti	Dip. per l'istruzione Ufficio scolastico regionale per la Calabria	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	8. Diritto allo studio, condizione studentesca	Dip. per l'istruzione Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	9. Istituzioni scolastiche non statali	Dip. per l'istruzione Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	10. Sostegno all'istruzione	Dip. del tesoro Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
23. Istruzione universitaria	1. Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	Dip. per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	2. Istituti di alta cultura	Dip. per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	3. Sistema universitario e formazione post-universitaria	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione (gestione stralcio) Dip. per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica D.G. per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali ed il monitoraggio della spesa sociale D.G. per l'inclusione sociale e diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR) D.G. della comunicazione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	24. Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia		LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI

Missioni	Programmi	Centri di responsabilità	Ministero	
24. Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	2. Associazione, volontariato e formazioni sociali	D.G. per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali ed il monitoraggio della spesa sociale	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
		D.G. per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
		D.G. per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali ed il monitoraggio della spesa sociale	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
		D.G. per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
	3. Interventi a favore delle persone non autosufficienti	5. Protezione sociale per particolari categorie	Coordinamento delle politiche contro le dipendenze	MEF
			Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	MEF
			Dip. del tesoro	MEF
			Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
			Servizio per la gestione delle spese residuali	MEF
			Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	MEF
25. Politiche previdenziali	7. Sostegno alla famiglia	Dip. del tesoro	MEF	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF	
		Dip. del tesoro	MEF	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF	
		Dip. del tesoro	MEF	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF	
		Guardia di finanza	MEF	
		D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
		D.G. del mercato del lavoro	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
		D.G. per le politiche previdenziali	MEF	
26. Politiche per il lavoro	1. Regolamentazione e vigilanza del lavoro	D.G. del mercato del lavoro	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
		D.G. della tutela delle condizioni di lavoro	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
		Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	MEF	
		Dip. del tesoro	MEF	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF	
		D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
		D.G. del mercato del lavoro	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
		D.G. per le politiche per l'orientamento e la formazione	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
		D.G. per l'innovazione tecnologica e la comunicazione	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
		D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
26. Politiche per il lavoro	2. Infortuni sul lavoro	Dip. del tesoro	MEF	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF	
		D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
		D.G. per l'attività ispettiva	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
		D.G. del mercato del lavoro	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
		D.G. per le politiche per l'orientamento e la formazione	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
		D.G. per l'innovazione tecnologica e la comunicazione	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
		D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
		D.G. per l'attività ispettiva	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
		D.G. del mercato del lavoro	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI	
D.G. per l'innovazione tecnologica e la comunicazione	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI			

Missioni	Programmi	Centri di responsabilità	Ministero
26. Politiche per il lavoro	5. Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione D.G. della tutela delle condizioni di lavoro D.G. del mercato del lavoro D.G. per l'immigrazione	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI
27. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1. Flussi migratori per motivi di lavoro 2. Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale 3. Gestione flussi migratori 4. Interventi di integrazione sociale delle persone immigrate e in favore dei minori stranieri non accompagnati 5. Rapporti con le confessioni religiose	Dip. per le libertà civili e l'immigrazione Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie Dip. per le libertà civili e l'immigrazione Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie D.G. per l'immigrazione	LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI INTERNO INTERNO LAVORO,SALUTE E POLITICHE SOCIALI
28. Sviluppo e riequilibrio territoriale	1. Politiche per il miglioramento delle strutture istituzionali territoriali che partecipano ai processi di coesione e di sviluppo 2. Politiche per il sostegno dei sistemi produttivi per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate 3. Politiche per l'infrastrutturazione territoriale per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate	Dip. del tesoro Dip. delle finanze Dip. per le libertà civili e l'immigrazione Dip. per le politiche di sviluppo e coesione	MEF INTERNO SVILUPPO ECONOMICO
29. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	1. Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità 2. Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio 3. Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali 4. Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario 5. Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	Dip. per le politiche di sviluppo e coesione Dip. per le politiche di sviluppo e coesione Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione Dip. del tesoro Dip. delle finanze Dip. della Ragioneria generale dello Stato Dip. del tesoro Guardia di finanza	SVILUPPO ECONOMICO SVILUPPO ECONOMICO MEF MEF MEF MEF
30. Giovani e sport	1. Attività ricreative e sport 2. Incentivazione e sostegno alla gioventù	Dip. del tesoro Dip. della Ragioneria generale dello Stato Dip. del tesoro Dip. delle finanze	MEF MEF MEF MEF
31. Turismo	1. Sviluppo e competitività del turismo	Dip. del tesoro	MEF

Missioni	Programmi	Centri di responsabilità	Ministero
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1. Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	MEF
	2. Indirizzo politico	Dip. del tesoro Avvocatura generale dello Stato Servizio per la gestione delle spese residuali Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	MEF
		Dip. del tesoro	SVILUPPO ECONOMICO più gestione stralcio ex COMUNICAZIONI ex COMMERCIO INTERNAZ.
		Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI più gestione stralcio ex SALUTE, ex SOLIDARIETA' SOCIALE GIUSTIZIA
			AFFARI ESTERI
			ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
			più gestione stralcio ex MUR
			INTERNO
			AMBIENTE
			DIFESA
			MIPAAF
			BENI CULTURALI
			INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
			più gestione stralcio ex TRASPORTI
			MEF
	3. Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	SVILUPPO ECONOMICO
		Dip. del tesoro	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Dip. delle finanze	
		Dip. per il mercato	
		Segretariato generale	
		D.G. per la gestione delle risorse umane	
		D.G. per la gestione delle risorse strumentali ed informative	
		D.G. per gli affari generali e per le risorse umane	
		Segretariato generale	
		D.G. delle risorse umane e affari generali	
		Dip. della qualità	
		Dip. dell'innovazione	
		D.G. delle risorse umane e affari generali	
		Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero	
		D.G. per il personale	
		D.G. per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	
		Servizio stampa e informazione	
		Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra	
			AFFARI ESTERI
			LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI

Missioni	Programmi	Centri di responsabilità	Ministero	
33. Fondi da ripartire	1. Fondi da assegnare	Dip. per le politiche del personale della amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	INTERNO	
		Dip. dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	AMBIENTE	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione		
		D.G. per i servizi interni del Ministero	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	
		D.G. per gli affari generali e del personale		
		Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti	DIFESA	
		Uff. centrale del bilancio e degli affari finanziari	DIFESA	
		Segretariato generale		
		Arma dei Carabinieri	MIPAAF	
		Dip. delle politiche di sviluppo	BENI CULTURALI	
		Segretariato generale		
		D.G. per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali		
		D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	
		Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione		
		D.G. per gli affari generali, il bilancio e le risorse umane	MEF	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF	
		34. Debito pubblico	2. Fondi di riserva e speciali	1. Oneri per il servizio del debito statale
Dip. della Ragioneria generale dello Stato				
D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	MEF			
Dip. del tesoro				
Dip. della Ragioneria generale dello Stato	BENI CULTURALI			
D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	BENI CULTURALI			



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa ed
amministrativa

Audizione del Presidente della Corte dei conti

Dott. Tullio Lazzaro

29 ottobre 2008

1. Premessa

Ringrazio la Commissione per l'invito ad intervenire in tema di semplificazione normativa ed amministrativa, in una fase in cui una attenzione particolare, non solo in ambito nazionale, viene dedicata a questi aspetti.

Sono poi particolarmente lieto di questa occasione perché la Corte, da lunghissimo tempo ed in molteplici referti, ha sostenuto con pieno convincimento l'assoluta necessità della riduzione e semplificazione della normativa e dell'alleggerimento degli oneri di ordine burocratico che rendono difficile la vita ai cittadini ed alle imprese, provocando diseconomie di non poco momento.

Non è certo necessario dilungarsi sulle linee evolutive – ben note alla Commissione - di un percorso che trascende il solo ordinamento interno e che, anzi, va via via ad allinearsi a quei principi comunitari, in cui si fa specifico riferimento alla “qualità redazionale della legislazione comunitaria”, sottolineandone l'importanza ai fini di una corretta applicazione da parte delle autorità nazionali e di una migliore comprensione da parte dei cittadini.

Nel Protocollo “sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”, introdotto dal Trattato di Amsterdam, si indicano i criteri ai quali la Commissione europea deve attenersi nelle sue proposte: motivazione della necessità dell'intervento (giustificando la pertinenza delle sue proposte con riferimento al principio di sussidiarietà); consultazione degli ambienti interessati; valutazione dell'impatto finanziario e degli oneri amministrativi sulla Comunità, sui governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici e sui cittadini.

Tale impostazione - ripresa anche nei documenti programmatici nazionali e interistituzionali - appare sicuramente da promuovere e perseguire, nell'intento di corrispondere agli obiettivi comuni di riduzione degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese e di migliorare l'attuale sfavorevole posizione del nostro Paese nelle “classifiche” redatte dagli Organismi internazionali.

Sin dall'inizio del decennio, analisi predisposte in ambito Ocse hanno dimostrato la significativa correlazione tra carico degli oneri amministrativi e rigidità del sistema economico.

Anche nella strategia di Lisbona la semplificazione normativa, la qualità della legislazione e la semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese sono considerati fattori che concorrono a favorire la competitività e la crescita dell'economia. Nel 2007 è stato poi presentato un programma d'azione volto a ridurre del 25 per cento, entro il 2012, gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese a causa della legislazione comunitaria in vigore, cui dovrebbe accompagnarsi, in base alle raccomandazioni del Consiglio europeo, una parallela iniziativa degli Stati membri.

Si stima che una riduzione di tale portata potrebbe determinare un aumento dell'1,5 per cento del prodotto interno lordo europeo. Per i paesi come l'Italia, che si collocano tra quelli caratterizzati da un'elevata rigidità amministrativa, il beneficio potrebbe essere anche superiore. Al di là degli effetti sul Pil, va positivamente considerata la corrispondenza tra gli indirizzi comunitari e quelli adottati a livello nazionale.

Si tratta, quindi, di inquadrare in maniera non frazionata gli interventi a livello normativo, procedimentale ed organizzativo, cercando di promuovere in modo coordinato quelli che assumono come finalità primaria l'efficiente funzionamento del sistema amministrativo, per la realizzazione dei diritti civili, sociali e di iniziativa economica.

E', dunque, una prospettiva volta a rendere più moderna ed efficiente l'amministrazione pubblica, chiamata a rappresentare elemento non già di freno, ma di sviluppo del sistema. Ed è questo il "filo conduttore" delle riflessioni che seguono, calibrate, in buona parte, sulle ricadute del processo di semplificazione in tema di contabilità e di organizzazione amministrativa, come necessari tasselli della vasta opera intrapresa e presupposto della sua stessa complessiva riuscita. Ciò anche in linea con le ampie competenze assegnate a codesta Commissione.

2. I recenti interventi di regolazione e semplificazione

2.1. Senza ripercorrere il complesso delle misure per la semplificazione, il riassetto e la qualità della regolazione, che si sono sviluppate in particolare a partire dalla legge n. 59 del 1997 (come illustrato nell'ultima relazione sul rendiconto generale dello Stato), è opportuno richiamare taluni profili, maggiormente "contigui" ai compiti istituzionali della Corte.

L'iperproduzione legislativa è un problema che assilla ormai da molti anni l'Italia, incidendo negativamente non solo per l'eccessivo numero delle leggi, ma anche per la complessità delle norme, il loro intrecciarsi, la non sempre agevole intelligibilità, la sfavorevole ricaduta sulla realtà economica e sociale.

Appare, dunque, più diffusa la consapevolezza del rilievo della semplificazione e della qualità della regolazione, allo scopo di impedire che si perpetui l'attuale stato di incertezza e di difficoltà applicativa: segnali nel senso auspicato sono rappresentati dalla nuova direttiva in data 10 settembre 2008 del Presidente del Consiglio dei Ministri sui tempi e le modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN) e dal disegno di legge n. 1082 A.S. approvato il 2 ottobre 2008 dalla Camera dei deputati (recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile), che all'art. 3 detta principi generali per la "chiarezza dei testi normativi".

2.2. Resta, peraltro, da definire e risolvere il "bagaglio" della normativa da sfolire in base ai commi 12 e seguenti dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 che, con effetto "ghigliottina", hanno sancito al comma 16 l'abrogazione, una volta decorsi i ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, di tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi. Il tutto previa individuazione, con decreti legislativi da adottare nel rispetto dei principi e criteri direttivi

indicati, delle disposizioni di cui fosse ritenuta indispensabile la permanenza in vigore (comma 14), da sottoporre a riassetto (comma 15), e con le deroghe di cui al comma 17, che individua i settori esclusi, e la previsione della possibilità di procedere, negli ulteriori due anni, a integrazioni e correzioni (comma 18).

Senza soffermarsi sulla portata delle singole disposizioni, va sottolineato che proprio in questa fase “*construens*” il riassetto della materia può e deve costituire l’occasione per una importante opera di razionalizzazione.

Sotto questo aspetto, si impone una riflessione sul come conciliare gli interventi basati su criteri prevalentemente abrogativi e l’iniziativa (c.d. “Normattiva”) già avviata sulla base della legge finanziaria per il 2001 e che è incentrata sul censimento della normativa in vigore.

L’incertezza del quadro normativo determinata dall’elevato numero di leggi di cui è dubbia la vigenza, suscettibili di incidere su posizioni soggettive di cittadini e imprese, non disgiunta dalla accertata difficoltà di porre ordine all’intricato sistema, ha indotto il legislatore ad intervenire anche attraverso la diretta eliminazione di leggi e regolamenti non più attuali. L’avvio dell’operazione è stato imponente, risolvendosi nell’abrogazione di ben 3370 leggi o atti aventi forza di legge dei 21.000 complessivamente censiti, molti dei quali dell’anno 1970 e successivi, sulla base della ricognizione della legislazione statale operata dal Governo alla data del 16 dicembre 2007. L’art. 24 del decreto legge n. 112 del 2008 ha statuito al comma 1 che, “a far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto legge sono o restano abrogate le disposizioni elencate nell’allegato A e salva l’applicazione dei commi 14 e 15 della legge 28 novembre 2005 n. 246”, e ha stabilito al comma 1 bis che “il Governo individua, con atto ricognitivo, le disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi inseriti nell’allegato A”.

Non ci si sofferma sulle difficoltà, in buona parte già rappresentate, di coordinamento tecnico di tale decisivo intervento (risultavano infatti inizialmente

inserite alcune disposizioni ancora vigenti e necessarie, quali quelle istitutive delle Sezioni regionali di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti per la Sicilia, così come risultano ripetute abrogazioni già in precedenza disposte). Si segnalano, comunque, taluni aspetti da approfondire in relazione ai possibili effetti indotti dall'abrogazione di numerosi atti approvativi di testi unici su altre leggi (non potendosi escludere che, per il non sempre congruente modo di legiferare, nell'ambito dei decreti legge o delle leggi abrogate possano figurare norme scarsamente coerenti con il loro oggetto, ma che conservano ancora una loro validità). Risultano anche abrogate leggi di approvazione e di assestamento del bilancio dello Stato successive alla legge 468 del 1978, il cui effetto autorizzatorio è ormai esaurito.

2.3. Il processo di delegificazione non è di per sé risolutivo, se non accompagnato dalla revisione delle norme regolamentari, rischiando altrimenti di determinare un appesantimento del complessivo quadro regolativo. Si tratta, anche per questo aspetto, di un'opera non agevole, per una serie di ragioni che possono essere, qui, soltanto accennate: la difficoltà di censire, per l'epoca anteriore al 1988 (quando la legge n. 400 compì una razionalizzazione della produzione normativa secondaria), i regolamenti governativi e ministeriali; l'esistenza di numerosi atti regolamentari, non rivestiti della "forma" regolamentare e non immediatamente riconoscibili come regolamenti; la difficoltà di distinguere atti regolamentari (non espressamente qualificati come tali) da altri atti amministrativi (come gli "atti amministrativi generali"); la previsione, in numerose disposizioni legislative, di norme di attuazione "a carattere non regolamentare", ma sostanzialmente regolamentari; l'incertezza della nozione sostanziale di "atto regolamentare", anche dopo la razionalizzazione della produzione normativa secondaria intervenuta nel 1988.

E' appena il caso di sottolineare, per altro verso, come lo strumento regolamentare assolva ad un ruolo decisivo nell'opera di semplificazione della

produzione legislativa, cui la stessa Corte è in grado di concorrere attraverso l'esercizio del controllo sugli schemi di regolamento.

Sotto altro profilo, potrebbero anche rivelarsi utili eventuali richieste alla Corte di valutazioni sulle implicazioni procedurali di nuove normative all'esame al Parlamento.

Nella direzione di una semplificazione parallela dello stock di norme sia legislative che regolamentari si stanno muovendo alcune amministrazioni come il Ministero della difesa.

2.4. Sul versante procedimentale, gli intenti di semplificazione, introdotti incisivamente nell'ordinamento a partire dalla legge n. 241 del 1990 evidenziano esigenze di maggior rispetto dei tempi e di responsabilizzazione degli operatori, presenti nell'impianto del sopra citato disegno di legge n. 1082 A.S., in un percorso di continuità anche con precedenti iniziative.

In questa direzione, un utile supporto è costituito dalla "misurazione" degli oneri amministrativi a carico delle imprese, sulla scia delle metodologie applicate in sede internazionale e comunitaria, con esiti che risultano già impiegati nell'elaborazione di alcuni recenti interventi.

E' essenziale una drastica semplificazione dell'agire dell'Amministrazione che porti a ridurre fortemente il tempo complessivamente impiegato in plurimi passaggi burocratici.

E' questo un fattore di intralcio quanto mai pesante che genera, per le imprese, costi e situazioni di incertezza che potrebbero essere invece evitati ponendole così in condizione di maggiore concorrenzialità, anche verso l'estero, e, per i cittadini, fenomeni di disaffezione verso le istituzioni.

Tuttavia ogni riforma al riguardo rischia di essere vanificata senza un continuo e attento monitoraggio dei risultati e a ciò la Corte, che per legge e per il suo stesso DNA è chiamata ad accertare i risultati dell'azione amministrativa potrebbe dare un contributo tutt'altro che secondario, particolarmente se munita

degli idonei strumenti giuridici per assolvere con maggiore tempestività alle proprie funzioni di controllo.

3. Semplificazione e normativa contabile

3.1. Come anticipato in apertura, il contributo specifico che la Corte intende offrire nell'ampia area della semplificazione è diretto in primo luogo alla materia della contabilità pubblica, che evidenzia l'esigenza di una profonda opera di razionalizzazione (senza contare che si assiste ad una continua proliferazione di disposizioni derogative o sospensive della disciplina generale, che, insieme a speciali modelli gestori già diffusi nel nostro ordinamento, finiscono per renderne talora incerti gli stessi "confini").

Va dunque dedicata una particolare attenzione a tale settore, tenendo altresì conto che, se le disposizioni tributarie e di bilancio risultano escluse dal generale effetto abrogativo derivante dalla legge n. 246 (cd. "taglia leggi"), la stessa portata della relativa disposizione (comma 17) appare suscettibile di ulteriore definizione; a seguito della nuova impostazione data dall'art. 24 del citato DL 112, sono, del resto, presenti anche alcune normative contabili tra le disposizioni elencate nell'allegato A di tale ultimo provvedimento.

E', dunque, evidente l'esigenza di una razionalizzazione e riassetto della materia, ricordando che la stessa riforma del bilancio varata con la legge n.94 del 1997 già da allora richiedeva una sistematica revisione della legge e del regolamento di contabilità generale dello Stato.

La complessità della tematica è ampiamente esposta - e via via "attualizzata" - nelle relazioni sul rendiconto generale dello Stato; si richiamano dunque sinteticamente taluni aspetti più vicini al tema oggi trattato.

In primo luogo si segnala, ai fini di una razionalizzazione, la necessità di partire dalle disposizioni permanenti o con effetti ultra-annuali contenute nelle trenta leggi finanziarie emanate a partire dal 1978. Con tale strumento, infatti, si è creata nel tempo una pluralità di norme di integrazione, sostituzione o modifica

di precetti inseriti nella legge di contabilità generale dello Stato, rendendone difficoltosa una immediata “ricostruzione” unitaria. L’inclusione “incidentale” di talune significative disposizioni contabili nelle ultime leggi finanziarie contribuisce a rendere maggiori le difficoltà operative dell’amministrazione, sottoponendo conseguentemente ad una sorta di continuo “stress” le norme di contabilità generale dello Stato.

Sia consentito un rapido accenno – al di là, naturalmente, della portata del comma 17 della legge n. 246 - al versante tributario: le manovre di finanza pubblica hanno ripetutamente assunto l’obiettivo di semplificazione della complessità del sistema impositivo, riducendo l’onerosità di una serie di adempimenti posti a carico dei contribuenti. In alcuni casi semplificazioni sono state effettivamente operate (in particolare con la riforma dell’IRES e dell’IRAP, con l’introduzione del regime semplificato per i contribuenti minimi e marginali, con l’eliminazione delle garanzie fideiussorie per la rateizzazione, ecc.). In non pochi casi, tuttavia, le semplificazioni o sono state solo apparenti o hanno soppresso obblighi di cui si sopravvalutava l’onerosità e si sottovalutava il beneficio (anche con l’aggregazione di informazioni contabili che rende più difficile il monitoraggio delle gestioni). Per una analisi puntuale delle semplificazioni tributarie introdotte con le più recenti manovre di finanza pubblica si rinvia all’allegato 1.

3.2. Al di là di queste generali considerazioni, vanno segnalati alcuni aspetti “in positivo” che possono sicuramente contribuire al generale processo di semplificazione.

Un importante passo in avanti può ritenersi la recente modifica intervenuta nella struttura del bilancio dello Stato, con decorrenza dal bilancio di previsione 2008, mediante l’articolazione delle dotazioni finanziarie per missioni e programmi, che ha come obiettivo primario quello di rendere più diretto il legame tra “risorse stanziare e azioni perseguite”. Il nuovo bilancio diviene in tal

modo un potenziale strumento, a disposizione del Parlamento e dell'Esecutivo, orientato ad assicurare maggiore consapevolezza nelle scelte della programmazione economica e finanziaria e ad allocare in maniera più efficiente le risorse disponibili.

Nell'ambito di questa importante innovazione, potrebbe essere meglio valorizzata l'opportunità offerta dall'art. 15 della legge 468 del 1978, in cui si dispone che la Relazione previsionale e programmatica sia accompagnata dalle relazioni programmatiche di settore, nonché da relazioni sulle leggi pluriennali di spesa, delle quali va particolarmente illustrato lo stato di attuazione. La norma prevede che, per ciascuna legge pluriennale di spesa in scadenza, il Ministro competente valuti se permangono le ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione e che analoga dimostrazione sia fornita per tutte le leggi di spesa pluriennale quando siano trascorsi cinque anni dalla loro entrata in vigore. Tali prescrizioni si sono ridotte nel corso del tempo ad adempimenti "routinari", inefficaci per una effettiva revisione e semplificazione della legislazione di spesa.

Un altro strumento di utile verifica potrebbe essere affidato al sistematico aggiornamento del "nomenclatore" degli atti a corredo delle tabelle allegate al disegno di legge del bilancio di previsione dello Stato (art. 3, comma 2 d.P.R. n. 367 del 1994), che dovrebbe coinvolgere maggiormente le singole Amministrazioni. Più nel concreto, si tratta di potenziare ed utilizzare la prevista analisi delle disposizioni sottese alle allocazioni contabili, come occasione di approfondimento del complesso di norme regolative degli interventi finanziati in bilancio. Infatti, un esame più approfondito del nomenclatore può contribuire – tanto più in una logica programmatica e non meramente incrementale di bilancio - non solo alla verifica "di attualità" della base normativa sottesa, ma a suggerire spunti e proposte di semplificazione, da estendere anche alle fonti regolamentari connesse ed ai conseguenti moduli procedimentali. Vi è, altresì, da ricordare una impostazione già presente nella delega contenuta nella legge n. 94 del 1997, ma a cui non si è dato sinora adeguato seguito: ci si riferisce alla "riconsiderazione

analitica degli oggetti dei capitoli di spesa, secondo il contenuto economico, e la riorganizzazione, ove necessaria, della normativa di supporto all'autorizzazione di bilancio, anche attraverso l'abrogazione di norme desuete od assorbite". Va quindi ribadito che la riclassificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi può divenire essa stessa nuova occasione e adeguato strumento propulsivo di revisione del complessivo quadro normativo, contribuendo a "disboscare" la giungla della legislazione in essere.

3.3. Sotto un parallelo e interagente profilo, altrettanto importante ai fini della semplificazione, è da notare che la nuova classificazione del bilancio dello Stato è legata ai processi di riorganizzazione degli apparati. L'approccio che la Corte segue (ed intende sviluppare) nelle proprie analisi - sottoponendo naturalmente i risultati all'attenzione parlamentare - è di raccordare i percorsi di semplificazione con quelli di riforma amministrativa e di bilancio. Ci si riferisce, in particolare, a quanto previsto dall'art. 3 (commi 67-70) della legge finanziaria per il 2008, in base a cui si dispone che annualmente ogni Ministro trasmetta alle Camere una relazione predisposta sulla base di un'istruttoria dei servizi per il controllo interno, sullo stato della spesa, sull'efficace allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle *missioni* e ai *programmi* in cui si articola, per la spesa, il bilancio dello Stato. La legge si preoccupa di un intervento che leghi alle problematiche di bilancio le esigenze di razionalizzazione di strutture e di funzioni. Non a caso, un esplicito rinvio alla normativa ora citata della legge finanziaria per il 2008 è presente nell'art. 60 del decreto-legge n. 112, come modificato dalla legge n. 133, a supporto delle rimodulazioni delle dotazioni finanziarie tra i programmi di ciascuna missione di spesa prevista nella legge di bilancio. Sono quindi diverse, e tutte importanti, le implicazioni operative che ne derivano: di seguito si indicano alcuni profili con riguardo alle tematiche oggi specificamente all'esame, osservando come,

all'esigenza di riordino normativo e di riduzione complessiva degli oneri a carico di cittadini ed imprese, si debba accompagnare una effettiva razionalizzazione e semplificazione delle strutture amministrative.

3.4. I percorsi di semplificazione richiedono, nella attuale realtà ordinamentale ed amministrativa, non solo di procedere più speditamente sulla strada della razionalizzazione e semplificazione delle strutture già operanti all'interno delle amministrazioni, ma di innestarsi nel processo di conferimento delle funzioni amministrative in base all'art. 118 della Costituzione, con il connesso trasferimento di beni e risorse per l'esercizio delle stesse.

In questa opera (complessa con riguardo sia al quadro di riparto tra legislazioni nazionale e regionale tracciato dall'art. 117 Cost., sia alla modalità di attuazione del disegno posto dall'art. 119 Cost.), la stessa recente rivisitazione del bilancio dello Stato per *missioni e programmi* può offrire un utile contributo, in grado di evidenziare la coerenza con il generale quadro programmatico delle funzioni e delle strutture amministrative centrali.

In tale prospettiva appare viepiù necessario semplificare le normative e procedure contabili non solo statali, raccordandone l'impostazione per i diversi livelli di governo (poco significativi appaiono – anche per i limiti della delega di cui all'art.1, comma 4, della legge n. 131 del 2003 evidenziati dalla Corte costituzionale – gli effetti del decreto legislativo n. 170 del 2006, concernente i principi per l'armonizzazione dei bilanci pubblici per regioni ed enti locali). Tale percorso è necessario non solo per consentire una lettura unitaria dei flussi finanziari (come richiesto in sede comunitaria) ed una migliore allocazione e distribuzione delle risorse, ma anche per assicurare la base conoscitiva necessaria per l'adozione di misure di perequazione e di sviluppo.

4. Profili di semplificazione amministrativa ed organizzativa

4.1. Si è già detto che le misure di semplificazione normativa si intrecciano con gli obiettivi della semplificazione amministrativa, connessi agli interventi di liberalizzazione delle attività economiche, nell'ottica, recepita anche a livello interno di conseguire l'obiettivo di riduzione entro il 2012 del 25 per cento degli oneri informativi a carico di cittadini e imprese.

Va sottolineato positivamente come, superando un approccio fondato sul dato normativo "in sé", si sia progressivamente data maggiore attenzione alla ricaduta concreta degli oneri burocratici su cittadini ed imprese. Tale angolazione appare, per più versi, vicina a quella che ispira le analisi gestionali della Corte, per la attenzione ed il monitoraggio che richiede, in particolare sulla efficienza dei servizi e delle pubbliche prestazioni ed, in generale, sulle esigenze di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Sotto questo profilo, mette conto richiamare l'attenzione sulla necessità di accelerare l'opera di sfoltimento e razionalizzazione degli enti pubblici, anche in relazione all'assetto delle funzioni amministrative risultante dal nuovo Titolo V (parte II della Costituzione). Sugli esiti delle procedure di soppressione degli enti inutili la Corte ha rimesso al Parlamento una apposita relazione. Per quanto riguarda la riduzione degli apparati centrali dello Stato e degli enti pubblici, le cui tappe normative hanno per lo più segnato scarsi successi nella concreta traduzione operativa, si rinvia all'allegato 2.

Altro settore sul quale si è soffermata l'attenzione della Corte riguarda il funzionamento dello sportello unico per l'immigrazione che, nonostante gli interventi di semplificazione e di informatizzazione delle procedure per il rilascio dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro, ricongiunzione familiare e conversione del permesso medesimo, non ha assicurato tempi più rapidi per la definizione delle domande (anche qui per un approfondimento del tema si rinvia all'allegato 3).

Vanno qui sottolineati alcuni profili, connessi alle innovazioni strutturali e di bilancio - ancora in buona parte da “tradurre” nel concreto della realtà amministrativa - che rappresentano “snodi” talora non approfonditi, ma essenziali per consentire il buon successo al raggiungimento degli obiettivi di semplificazione del sistema.

Come è noto, l’articolo 25 del più volte richiamato decreto legge n. 112 ha di recente disposto che nell’ambito delle linee guida fissate dal Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione e dal Ministro per la semplificazione normativa, ciascun Ministro adotti un piano di riduzione degli oneri amministrativi, sulla base delle apposite attività di misurazione, assegnando i relativi programmi e obiettivi ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità. La disposizione prevede, altresì, una delega al Governo ad adottare uno o più regolamenti contenenti gli interventi normativi volti a ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese nei settori oggetto di misurazione e a semplificare e riordinare la relativa disciplina.

Appare evidente, dalla stessa formulazione della norma del DL 112 - che si riferisce a programmi ed obiettivi assegnati ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità - la interazione della semplificazione con i sistemi di programmazione e di controllo interno.

E’ questo un aspetto cui la Corte dedica, da sempre, particolare attenzione, (è stata appena avviata una specifica analisi di aggiornamento da parte della Sezione di controllo sulla gestione), anche perché di un efficace funzionamento dei sistemi di controllo interno possono avvalersi (come dispone la legge 20 del 1994) i controlli gestionali esterni affidati alla Corte dei conti. Al di là delle criticità sinora emerse, va dunque ribadita l’esigenza di una loro maggiore funzionalità, per il buon esito anche degli obiettivi di semplificazione normativa ed amministrativa.

Sotto altro profilo, a livello di Sezioni regionali di controllo della Corte, si è sviluppato, sulla base della legge n. 131 del 2003 e della normativa contenuta

nella legge finanziaria per il 2006, uno stretto rapporto con gli organi di revisione contabile delle amministrazioni locali.

4.2. Alcune considerazioni meritano i processi di informatizzazione della Pubblica amministrazione. È ormai più di un decennio che gli Esecutivi che si succedono nel tempo pongono tra gli obiettivi prioritari la “digitalizzazione” della pubblica amministrazione. I relativi programmi si basano sulla considerazione che solo con la piena utilizzazione delle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione sia possibile ottenere un’interlocuzione diretta tra utenti e pubbliche amministrazioni. In tale ottica e nella prospettiva di fornire servizi in rete a cittadini ed imprese emergono alcuni punti di particolare difficoltà. Essi riguardano, soprattutto, la disomogeneità dei livelli di informatizzazione sia tra amministrazioni centrali, che tra queste e quelle periferiche. Troppo spesso, inoltre, l’attività di informatizzazione si limita a replicare procedure e schemi operativi preesistenti, senza innescare la reingegnerizzazione dei processi amministrativi.

La parziale utilizzazione di strumenti ed opportunità offerti dal Codice dell’amministrazione digitale (come la piena validità giuridica della “firma digitale” con cui sarebbe possibile espletare l’intero procedimento “on line”, salvi i soli casi nei quali è richiesta la presenza della persona dinanzi al funzionario, o la “posta elettronica certificata”) segna le difficoltà di una semplificazione e razionalizzazione dei servizi, sia all’interno delle singole amministrazioni, sia in termini di cooperazione fra le stesse; tanto più laddove siano chiamate a svolgere compiti integrati nel perseguimento di politiche pubbliche di settore. Sotto quest’ultimo profilo procede faticosamente la realizzazione del Sistema pubblico di connettività, che dovrebbe consentire l’interconnessione fra tutte le amministrazioni pubbliche: statali, regionali e locali. L’obiettivo di una rete telematica a copertura nazionale resta cruciale nel quadro del disegno generale di “governo elettronico”. L’*e-government* – come

anche l'*e-procurement*, - si pongono, dunque, come essenziale strumento non solo per il rinnovamento della pubblica amministrazione, ma anche per aumentare l'efficienza del sistema Paese.

Chiudendo questa, necessariamente rapida, panoramica su talune criticità e strumenti di semplificazione, va segnalato l'aspetto, ancora più direttamente vicino ai cittadini, dello specifico versante della accelerazione delle procedure di spesa. Ci si riferisce al percorso avviato a partire dall'emanazione del d.P.R. n. 367 del 1994, con cui - in mancanza di una più ampia rivisitazione del corpo normativo degli anni venti del secolo scorso - si è puntato sulla tecnologia come *asset* per la modernizzazione delle procedure e dei servizi di pagamento. In tale linea il mandato informatico ha significativamente ridotto i tempi dei pagamenti nei confronti dei creditori dello Stato ed ha costituito un primo forte elemento di innovazione nel sistema della contabilità pubblica. La informatizzazione è stata poi estesa ad altre tipologie di pagamento (ordini di accredimento, ruoli di spesa fissa, pagamenti da e per l'estero ecc.).

Va, però, osservato che la spinta verso la dematerializzazione dell'intero processo della spesa deve essere assecondata da opportuni interventi di natura organizzativa, tecnico-applicativa e formativa.

XVI legislatura, fascicoli pubblicati:

n. 1

I temi della qualità della regolamentazione. Riepilogo della XV legislatura

(maggio 2008)

n. 2

La semplificazione normativa

(maggio 2008; nuova ed. giugno 2008)

n. 3

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi'

(giugno 2008)

(in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

n. 4

Tagliar leggi con decreto-legge

(giugno 2008)

n. 5

Analisi di impatto della regolamentazione. Là dove funziona: il Regno Unito

(luglio 2008)

n. 6

Ancora sul Regno Unito: un codice per i regolatori

(luglio 2008)

(in collaborazione con il Servizio Studi)

n. 7

Stato-Regioni e qualità della regolamentazione

(settembre 2008)

(in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

n. 8

Novità in tema di analisi tecnico-normativa

(settembre 2008)

n. 9

La semplificazione nella legge n. 133 del 2008

(ottobre 2008)

n. 10

Semplificazione e pubblica amministrazione nel disegno di legge

A.S. n. 1082

(ottobre 2008)

n. 11

Riflessioni della Corte dei Conti sulla semplificazione

(novembre 2008)