

sconta per di più un andamento dei prezzi dei carburanti in costante aumento nell'ultima parte dell'anno: in tale situazione, si ritiene che sarebbe stata necessaria quanto meno l'espressa previsione di un monitoraggio sull'operatività del meccanismo comparativo adottato.

In secondo luogo, sotto il profilo dei principi contabili, non è stato chiarito come tali entrate possano essere ancora disponibili, e cioè non contabilizzate nel bilancio a legislazione vigente nel quadro risultante dalla legge di assestamento, nell'ambito della quale sono stati inseriti rilevantissimi aumenti del gettito IVA.

In ogni caso, infine, non è stato neppure chiarito se le maggiori entrate IVA connesse all'aumento del prezzo dei carburanti siano state o meno escluse dalla quantificazione del complessivo maggior gettito atteso per il 2000 utilizzato a copertura del c.d. "bonus fiscale" di cui al citato D.L. n. 268/2000, convertito con legge n. 354 del 23 novembre.

4.5 Nel corso dell'esercizio si è presentato in due occasioni il problema della copertura di oneri che a regime superano largamente il livello dell'ultimo esercizio compreso nel bilancio pluriennale. Le relative soluzioni sono state esaminate nella relazione sulle leggi di spesa del terzo quadrimestre del 2000 e sono state oggetto di osservazioni che qui si riassumono.

1) La legge n. 331 del 14 novembre ("Norme per l'istituzione del servizio militare professionale") determina anno per anno gli oneri derivanti dal nuovo modello professionale di difesa sia nell'ambito del triennio compreso nel bilancio pluriennale (da 43 mld nel 2000 a 618 nel 2002), sia negli esercizi successivi, fino a pervenire ad una spesa annua a regime di 1.096 mld annui a partire dal 2020.

Per quanto riguarda gli oneri ricadenti nel triennio, la copertura è regolarmente effettuata a valere sull'accantonamento del fondo speciale di parte corrente relativo al Ministero della difesa.

Per gli anni successivi (dal 2003 al 2020) è previsto che qualora il tasso di incremento degli oneri - indicati, come si è detto, anno per anno da una apposita tabella allegata alla legge – risulti superiore al tasso di incremento del prodotto interno lordo a

prezzi correnti, previsto nel documento di programmazione economico-finanziaria, la legge finanziaria debba quantificare (ai sensi dell'art. 11 comma 3 lett. i della legge 468) la quota dell'onere, relativo all'anno di riferimento, corrispondente alla differenza tra i due tassi di variazione.

Come a suo tempo osservato, il descritto meccanismo presenta nel caso di specie aspetti innegabilmente positivi: si tratta infatti di una riforma di ampio respiro che richiede comunque tempi lunghi per la sua attuazione, con la conseguente necessità di trovare soluzioni anche normative per la copertura dei relativi oneri; inoltre, con la chiara indicazione nel testo legislativo di tali oneri per ciascuno degli esercizi compresi nel ventennio previsto per l'entrata a regime delle nuove disposizioni si è comunque raggiunta una maggiore trasparenza; infine, a partire dal quarto anno, l'aumento è progressivo e lo scostamento di ciascun esercizio rispetto al precedente non è troppo rilevante.

Tuttavia, è parimenti innegabile che si è così introdotto un forte vincolo alla politica di bilancio per tutti gli esercizi successivi al triennio, vincolo che supera quello, già rilevante, che pone ogni spesa permanente il cui onere a regime sia pari a quello dell'ultimo anno del triennio compreso nel bilancio pluriennale. Pur tenendo conto che di fronte a rilevanti scostamenti il programma di spesa potrà essere modificato con nuovi interventi legislativi, resta il fatto che si tratta esclusivamente di spese di personale, per la cui copertura le future manovre di bilancio dovranno farsi carico non solo di non poter disporre dell'eventuale aumento del prodotto, ma di dover comunque coprire una spesa corrente in lievitazione.

Per di più, anche se l'incremento della spesa di ciascun esercizio rispetto al precedente non è rilevantissimo, esso nella media del primo decennio è comunque vicino al 5 per cento annuo, al di là pertanto dell'incremento medio del prodotto negli ultimi esercizi.

In sostanza, si tratta di valutare se nella fattispecie si sia in presenza di quell' "apprezzabile scostamento" tra onere massimo nel triennio e onere a regime, che la Corte costituzionale ha assunto come parametro di ragionevolezza della copertura al fine di salvaguardare il tendenziale equilibrio tra entrate e spese: se si ha infatti riguardo allo scostamento progressivo da un esercizio all'altro, l'andamento non può essere

definito marcatamente crescente, ma non può non tenersi conto che l'onere finale a regime, sia pure dopo un cospicuo numero di esercizi, è quasi doppio rispetto a quello dell'ultimo anno del triennio.

Un valido criterio potrebbe essere quello – già contenuto nel disegno di legge di modifica della disciplina contabile (A.C. 2732) richiamato nel paragrafo iniziale - dell'obbligo, per le leggi che determinano spese obbligatorie eccedenti a regime il 10% dell'onere previsto per l'ultimo degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale, di stabilire meccanismi integrativi idonei a garantire la copertura della differenza tra i due oneri.

In subordinata, sarebbe stata almeno opportuna quella rappresentazione dei prevedibili scenari della finanza pubblica e quella motivata valutazione, almeno di massima, della compatibilità con i suoi obiettivi e vincoli nel periodo successivo al bilancio pluriennale, che la Corte ha sempre auspicato per tutte le spese obbligatorie di carattere permanente finanziariamente rilevanti: ciò tanto più se si considera che nel caso di specie la quota di oneri afferente l'esercizio 2000, che è l'unico in cui i saldi non sono definiti a livello soltanto programmatico, è di soli 43 mld a fronte di un onere a regime di 1090 mld annui e che la quantificazione degli oneri stessi ,secondo quanto osservato nel precedente paragrafo, non è ispirata a criteri di particolare cautela.

2) La legge n. 356 del 30 novembre (“Disposizioni riguardanti il personale delle forze armate e delle forze di polizia”) prevede la concessione di benefici economici al personale delle forze armate e di polizia in possesso di determinate anzianità, benefici in parte applicabili immediatamente ed in parte soltanto dalle date in cui il personale militare interessato maturerà i prescritti requisiti, e cioè rispettivamente dal 2009 e dal 2023.

La quantificazione dei benefici stessi, contenuta in una nota tecnica, è stata operata in modo globale e pertanto mancano elementi di valutazione per verificare la congruità degli oneri dichiarati: questi ultimi assommano a 21,8 mld per il 1999 e a 16,2 mld per il 2000, a 17,6 mld annui dal 2001 al 2008, a 37,7 mld annui dal 2009 al 2022 e infine a 45,5 mld annui a regime a decorrere dal 2023.

La relativa copertura è stata operata fino a tutto il 2001 in base alle effettive esigenze di spesa e a valere sull'apposito accantonamento del fondo speciale di parte corrente, mentre a decorrere dal 2002 si è fornita copertura all'intero onere a regime (operante dal 2023) utilizzando in difformità – per la differenza rispetto all'onere relativo al 2001 (27,9 mld) – un accantonamento del fondo speciale di parte corrente relativo al ministero dei trasporti e della navigazione: tale accantonamento sarà effettivamente utilizzato in parte dal 2008 ed in parte addirittura dal 2023.

Come si vede, la soluzione applicata è esattamente opposta alla precedente: mentre infatti in quest'ultima c'è un sostanziale rinvio alle future manovre per la copertura di un parte della spesa, qui invece le risorse apprestate superano per un certo numero di anni le esigenze finanziarie.

Indubbiamente, sotto il profilo del rispetto delle regole contabili e sotto quello della tenuta dei saldi – nei limiti ovviamente della congruità della quantificazione degli oneri e delle incertezze connesse alla proiezione degli stessi in un periodo di tempo così lungo, incertezze del resto comuni a tutte le spese di carattere permanente - quest'ultima soluzione appare più corretta, anche se è innegabile che ad essa si connette la rinuncia all'utilizzazione di risorse esistenti.

## 5. La legge finanziaria.

5.1 Nel precedente capitolo primo, dedicato agli andamenti di finanza pubblica, sono stati esposti i caratteri salienti della manovra di bilancio e sono state formulate osservazioni circa la congruità delle relative previsioni di spesa e di entrata.

Sotto il profilo strutturale, la legge finanziaria 2001 ha recepito – come già la precedente - le modifiche al sistema contabile introdotte dalla legge n. 208 del 25 giugno 1999, modifiche che, come è noto, sono costituite principalmente dalla eliminazione del collegato di sessione e dalla conseguente allocazione nella legge stessa di tutte le disposizioni connesse alla correzione degli andamenti tendenziali, nonché dalla possibilità di inserire nella finanziaria medesima, a differenza del passato, norme di natura espansiva finalizzate al sostegno dell'economia. Non sono stati invece presentati, dopo l'esperienza del precedente esercizio, nuovi disegni di legge “collegati fuori sessione”.

In sostanza, tutte le norme, sia di carattere correttivo che espansivo, che hanno conseguenze sui saldi fin dal primo anno del bilancio triennale, debbono trovare collocazione nella legge finanziaria e, reciprocamente, non possono trovarvi collocazione le norme prive di tale carattere.

Si è però rilevato che gli interventi in materia di investimenti pubblici da finanziare attraverso limiti di impegno (art. 144), il cui importo complessivo sviluppa, nel previsto arco temporale di quindici anni, circa 28.000 mld, non rispondono pienamente a queste condizioni. Infatti, il sostanziale avvio di tali stanziamenti, oltre ad altre autorizzazioni di spesa che non si configurano quali limiti d'impegno, decorre dal 2002, tenuto conto che mentre per il 2001 sono appostati 235 mld, per il 2002 sono previsti interventi per circa 1.200 mld e, nel 2003, per oltre 800 mld. L'effetto che ne discende è quello di irrigidire i bilanci futuri, senza che, peraltro, ricorrono i presupposti per un immediato avvio dei progettati investimenti.

Peculiare si presenta altresì l'impianto dello stesso art. 144 che, per un verso, al comma 1, prevede interventi che risultano esposti in una apposita tabella allegata alla legge e che, per altro, nei restanti diciassette commi, contiene specifiche autorizzazioni legislative di spesa per investimenti, segnatamente nei settori viario, ferroviario, idrico, oltre che per sostenere iniziative derivanti da eventi sismici e idrogeologici. La ricomposizione complessiva degli interventi previsti dalla legge non si presenta di facile lettura, risultando gli stanziamenti autorizzati in materia di investimenti, anche quelli riferiti ad una medesima legge di spesa, disseminati in tre diverse tabelle indicate alla finanziaria (tabella 1, tabella D e tabella F).

Gli "altri" interventi autorizzati per il triennio 2001-2003 dall'art. 145 presentano invece per l'anno iniziale, e dunque a carico del bilancio 2001, la quota parte più rilevante pari ad oltre 3.300 mld. Si tratta di un articolo, composto di ben novantanove commi, che si occupa degli interventi più disparati, alcuni dei quali non sembrano sfuggire a quel carattere localistico e microsettoriale che la citata legge 208 mira ad escludere dal corpo della legge finanziaria.

5.2 La copertura degli oneri di natura corrente, recati dalla legge finanziaria è caratterizzata, per il secondo anno consecutivo, dall'utilizzazione - a fini appunto di

copertura - di parte del miglioramento del risparmio pubblico, definito dall'art. 6 u.c. della legge 468 come il risultato differenziale tra il totale delle entrate tributarie ed extratributarie ed il totale delle spese correnti.

La base di riferimento adottata per il calcolo del margine di miglioramento del risparmio pubblico evidenziato dal progetto di bilancio a legislazione vigente è costituita dai risultati dell'assestamento di bilancio dell'esercizio 2000 ed appare effettivamente consentire un confronto omogeneo, anche perché entrambi i documenti presentano la stessa valenza normativa.

Sulla sostanza dell'operazione, come già nel precedente esercizio, la Corte ha espresso qualche perplessità.

Premesso infatti che non vi è dubbio che, ai sensi dell'art. 11 comma 5 della legge 468, le norme di bilancio non possano determinare un peggioramento del risparmio pubblico come sopra calcolato, salvo che il peggioramento stesso tragga origine dagli andamenti a legislazione vigente, non può non tenersi conto del fatto che il miglioramento del risparmio pubblico si affianca ad un saldo netto da finanziare di competenza ancora molto elevato (74.000 mld), i cui effetti a medio termine su fabbisogno e indebitamento non sono sufficientemente chiari.

Il carattere espansivo della manovra ha infatti determinato un innalzamento del saldo netto da finanziare del bilancio di previsione 2001 approvato dal Parlamento.

Nella versione netta il livello del saldo stesso – che sconta gli effetti della legge finanziaria – si riallinea sostanzialmente a quello espresso dal bilancio assestato 2000 e risulta superiore di oltre 35.000 mld rispetto all'omologo dato dell'iniziale progetto di bilancio.

Anche nel 2001 si registra poi una proliferazione di regolazioni contabili della più varia natura, che comportano complessivamente un onere di 34.349 mld, portando così il saldo lordo dell'esercizio stesso ad un valore superiore di oltre il 40% al saldo netto da finanziare come stabilito dall'art. 1 della legge.

Se, da un lato, in qualche misura ciò è giustificato da esigenze di trasparenza dei conti pubblici ed in parte dal recupero di una tendenziale centralità del bilancio di competenza non può negarsi, dall'altro, che il ricorso sempre più esteso a tale metodo di contabilizzazione finisce per comportare notevoli inconvenienti nella rappresentazione

dell'effettiva evoluzione della spesa di bilancio. Inoltre, il ricorso a tale strumento – che non trova riscontro in puntuali definizioni contabili – può prestarsi a collocare “sotto la linea” non solo passività di remota provenienza, che comunque debbono essere fronteggiate nel presente, ma anche spese che vengono a maturazione senza aver figurato nei relativi conti di competenza, con conseguente mancato inserimento delle stesse tra gli oneri di natura corrente da coprire. Un caso significativo è costituito dalla allocazione fra le regolazioni contabili delle somme (9.811 mld per il 2001), stanziate ad integrazione del fabbisogno sanitario 1999 per minori entrate IRAP in base all'art. 39 – comma 3 – del d.lgs. n. 446/97.

In definitiva, anche se si tratta di oneri formalmente attinenti ad impegni già formatisi in esercizi precedenti, non può non tenersi conto del fatto che gli oneri stessi vengono affrontati nel presente e che grazie a tale meccanismo contabile essi – se, come nella generalità dei casi, di natura corrente – si pongono al di fuori dell'obbligo di copertura di cui all'arti. 11 comma 5 della legge 468.

Per di più , la legge finanziaria 2001 ha escluso dal saldo netto da finanziare – e perciò dall'obbligo di copertura -, considerandoli pertanto alla stregua delle altre regolazioni contabili, anche gli importi posti a carico del bilancio dall'art. 68 comma 8 della stessa legge, consistenti nei maggiori oneri – non quantificati – derivanti dalla corresponsione dell'indennità di buonuscita spettante ai dipendenti delle poste S.p.a. maturata fino alla data della trasformazione in società per azioni dell'Ente poste italiane.

**5.3 La riforma delle norme di contabilità non ha toccato il problema della incidenza delle spese pluriennali e permanenti negli esercizi successivi al triennio compreso nel bilancio pluriennale.**

Al riguardo, la Corte richiama ancora una volta l'attenzione sull'esigenza di una motivata valutazione delle compatibilità finanziarie almeno di larga massima per gli esercizi interessati, esprimendo anche l'avviso che in ogni caso le tabelle A e B dovrebbero indicare quali accantonamenti possano essere utilizzati per spese pluriennali e permanenti.

Circa quest'ultima modalità di effettuazione delle spese, si pone nuovamente l'accento sui connessi aspetti negativi, quali l'irrigidimento dei futuri bilanci ed il

pregiudizio delle future scelte causati dall'ulteriore riduzione di margini di manovra già ristretti, l'alterazione delle risultanze di gestione per la distribuzione di spese attuali su una pluralità di esercizi futuri, da cui consegue anche una minore trasparenza del confronto tra gli obiettivi di finanza pubblica e i concreti risultati raggiunti, l'ulteriore ostacolo infine al conseguimento ed alla sostenibilità a medio - lungo termine degli equilibri di bilancio richiesti dal patto di stabilità.

**Tavola 1****ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 2000**

(importi in milioni)

numero legge	1999	2000	2001	2002	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
508	11.000	11.000	11.000	11.000		11.000
512	20.000	20.000	20.000	20.000		20.000
513	56.420	75.400	67.900	21.000	a)	11.000
515	1.078	1.061	1.078	1.078		1.078
522	89.700	148.200	179.700	119.700	a)	3.000
530	484	470	484	484		484
534	12	12	12	12		12
6	20.000	20.000	20.000	20.000		20.000
11	470	455	470	470		470
12	23		23			23 <sup>b)</sup>
15	30.433	27.833	40.138	49.138	a)	
17	365	354	365	365		365
19	60	60	60	60		60
22	17		17			17 <sup>b)</sup>
23	7.000					
26	465	465	465	465		465
28		20.000	20.000	20.000		20.000
33	300.000					
36		37.000				
39		12.000	5.000	5.000	a)	
42		6.886	7.885	7.780		7.780
44		509.932				
53		368.000	383.000	383.000		383.000
62		597.000	647.000	647.000		647.000
69		25.369	21.273	21.273		21.273
78			10.000	10.000		10.000
83		108	423	423		423
92		150.000				
94		4.000				
106	17	17	17	17		17
108	215	201	201	201		201
126		20.000				
138		9.400				
147	3.726	13.602	5.402	1.176	a)	1176
149		2.000	28.000	6.000		
153	124	124	124	124		124
161		1.935	1.900	1.900		1.900
165	512	500	512	512		512
176	16.860	16.860	1.500	1.500		1.500
178		1.500	1.500	1.500		

*Segue*

<b>numero legge</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<i>(importi in milioni)</i>	
					<b>Oneri pluriennali</b>	<b>Oneri permanenti</b>
190		478	490	498		498
191	22		22			22 <sup>b)</sup>
193		9.000	9.000	9.000		9.000
194		27		27		27 <sup>b)</sup>
195		512	488	512		512
203		17.500	17.500	17.500		17.500
204		4.000	4.000			
205		470	17.540	17.500		17.500
207		20	20	20		20
212		20.000	20.000	20.000		6.000
228		555.000				
229		167.000	171.000	171.000		171.000
236		15.000	31.500	32.000		32.000
242		34.663	83.385	11.133		
243	771	746	771	771		771
244	15		15			15 <sup>b)</sup>
246		109.000	126.380	93.900		93.900
247		340.000				
249	12.000					
252		3.500	1.500	1.500		
285		5.000	130.000	120.000	a)	
288		6.700	10.000	13.300		13.300
290		1.059.333	356.000	356.000		356.000
304		10.537	6.000	6.000	a)	
305		21.784			a)	
306		111.500	124.500	183.000		
322		9	9	9		9
328		106.700	781.500	942.500		c)
331		43.000	362.000	618.000		1.096.000 <sup>d)</sup>
338		60.000	61.000	62.000	a)	
342		42.600	3.824.850	3.362.400		3.765.000 <sup>e)</sup>
343		452.035				
350		337	331	337		337
353		23.000	20.000	20.000		c)
354		13.797.000				
356	21.833	18.163	27.289	19.587		47.421 <sup>f)</sup>
365		151.600	131.600	31.600		31.600
371	1.000	1.000	1.000			
376		3.000	3.000	3.000		3.000
381		600	600	600	a)	100
382		100.000				
383		10.000	98.962	73.962		73.962

<b>numero legge</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<i>(importi in milioni)</i>	
					<b>Oneri pluriennali</b>	<b>Oneri permanenti</b>
384		4.000	4.000	4.000		
385		68.000	80.000	80.000		80.000
<b>Totale</b>	<b>594.622</b>	<b>19.474.558</b>	<b>7.980.201</b>	<b>7.621.374</b>		

- a) gli oneri pluriennali sono indicati nelle rispettive schede
- b) ad anni alterni
- c) oneri da determinare nella legge finanziaria
- d) l'onere indicato è quello a regime dal 2020. Per quanto riguarda gli esercizi dal 2003 al 2019 gli oneri previsti sono i seguenti: 649 mld. 2003; 681 mld. 2004; 717 mld. 2005; 752 mld. 2006; 790 mld. 2007; 830 mld. 2008; 871 mld. 2009; 915 mld. 2010; 960 mld. 2011; 978 mld. 2012; 997 mld. 2013; 1.013 mld. 2014; 1.031 mld. 2015; 1.045 mld. 2016; 1.060 mld. 2017; 1.078 mld. 2018; 1.093 mld. 2019; 1.096 mld. dal 2020.
- e) l'onere indicato è quello a regime dal 2004. Per quanto riguarda il 2003, si rinvia alle osservazioni contenute nel testo.
- f) l'onere indicato è quello a regime dal 2023. Per quanto riguarda gli esercizi fino al 2008, l'onere previsto di 18.587 milioni annui; per gli esercizi dal 2009 al 2022 di 39.651 milioni annui.

**Tavola 2****QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 2000***(importi in milioni)*

	1999	2000	2001	2002	Totale	%
Fondi speciali:						
Parte corrente	111.489	2.899.024	2.940.457	3.386.380	<b>9.337.305</b>	26,17
Conto capitale	73.433	409.833	366.138	381.638	<b>1.231.042</b>	3,45
	<b>184.922</b>	<b>3.308.857</b>	<b>3.306.595</b>	<b>3.768.018</b>	<b>10.568.392</b>	<b>29,62</b>
Riduzione precedenti autorizzazioni spesa	106.700	777.985	677.356	577.356	<b>2.139.397</b>	<b>6,00</b>
Maggiori o nuove entrate			3.737.250	3.017.000	<b>6.754.250</b>	<b>18,93</b>
Altre forme di copertura	303.000	15.387.716	259.000	259.000	<b>16.208.716</b>	<b>45,44</b>
<b>Totale</b>	<b>594.622</b>	<b>19.474.558</b>	<b>7.980.201</b>	<b>7.621.374</b>	<b>35.670.755</b>	<b>100,00</b>

**Tavola 3****TIPOLOGIA DEGLI ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 2000**

legge	1999		2000		2001		2002	
	parte corrente	conto capitale						
508	11.000		11.000		11.000		11.000	
512	20.000		20.000		20.000		20.000	
513	20.420	36.000	21.400	54.000	37.900	30.000	11.000	10.000
515	1.078		1.061		1.078		1.078	
522	3.000	86.700	31.500	116.700	63.000	116.700	3.000	116.700
530	484		470		484		484	
534	12		12		12		12	
6		20.000		20.000		20.000		20.000
11	470		455		470		470	
12	23				23		60	
15		30.433		27.833		40.138		49.138
17	365		354		365		365	
19	60		60		60		60	
22	17				17			
23		7.000						
26	465		465		465		465	
28			20.000		20.000		20.000	
33	300.000							
36			37.000					
39				12.000		5.000		5.000
42			6.886		7.885		7.780	
44			509.932					
53			368.000		383.000		383.000	
62			597.000		647.000		647.000	
69			25.369		21.273		21.273	
78					10.000		10.000	
83			108		423		423	
92			150.000					
94			4.000					
106	17		17		17		17	
108	215		201		201		201	
126			20.000					
138			9.400					
147	3.726		13.602		5.402		1.176	
149			2.000		22.000	6.000		6.000
153	124		124		124		124	
161			1.935		1.900		1.900	
165	512		500		512		512	
176	16.860		16.860					
178			1.500		1.500		1.500	
190			478		490		498	
191	22				22			
193			9.000		9.000		9.000	
194			27				27	
195			512		488		512	
203			17.500		17.500		17.500	
204			4.000		4.000			
205			470		17.540		17.540	
207			20		20		20	
212			20.000		20.000		20.000	

segue

legge	1999		2000		2001		2002	
	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale
228			555.000					
229			167.000		171.000		171.000	
236			15.000		31.500		32.000	
242			34.663		83.385		11.133	
243	771		746		771		771	
244	15				15			
246			84.000	25.000	101.380	25.000	93.900	
247			340.000					
249	12.000							
252			3.500		1.500		1.500	
285				5.000		130.000		120.000
288			6.700		10.000		13.300	
290			1.059.333		356.000		356.000	
304			10.537		1.000	5.000	1.000	5.000
305			21.784					
306			42.000	69.500	5.000	119.500	3.000	180.000
322			9		9		9	
328			106.700		781.500		942.500	
331			43.000		362.000		618.000	
338				60.000		61.000		62.000
342			42.600		3.824.850		3.362.400	
343			412.035	40.000		-		
350			337		331		337	
353			23.000		20.000		20.000	
354			13.797.000					
356	21.833		18.163		27.289		19.587	
365			79.600	72.000	131.600		31.600	
371	1.000		1.000		1.000			
376			3.000		3.000		3.000	
381			100	500	100	500	100	500
382				100.000				
383			10.000		98.962		73.962	
384				4.000		4.000		4.000
385			68.000		80.000		80.000	
<b>totale</b>	<b>414.489</b>	<b>180.133</b>	<b>18.868.025</b>	<b>606.533</b>	<b>7.417.363</b>	<b>562.838</b>	<b>7.043.036</b>	<b>578.338</b>

## Capitolo IV

### **Organizzazione della pubblica amministrazione**

- 1. Sintesi e conclusioni.**
- 2. L'organizzazione dei ministeri dopo il “conferimento” di funzioni a regioni ed enti locali.**
- 3. Note preliminari, direttive per l'azione amministrativa e controlli interni: una riconoscione.**

#### **1. Sintesi e conclusioni.**

*1.1* L'organizzazione amministrativa ha registrato, nel 2000 e nella prima metà del 2001, tre eventi principali. Il primo è costituito dal trasferimento di risorse finanziarie e di personale dallo Stato alle regioni e agli enti locali, come conseguenza del “conferimento” di funzioni avviato dalla legge n. 59/1997 e realizzato da una serie di decreti legislativi emanati nel 1997-98.

Il secondo è consistito nel riordino dell'amministrazione statale, attraverso una serie di regolamenti che – in attuazione del d.lgs. n. 300/1999 e del d.lgs. n. 303/1999 – hanno ridisegnato la struttura dei ministeri in relazione alle competenze conservate allo Stato dopo il menzionato “conferimento”. Regolamenti successivi hanno disposto taluni “accorpamenti”, con l'obiettivo di ridurre a dodici il numero dei ministeri (a decorrere dalla data di insediamento del primo governo della XIV legislatura), ed hanno riordinato anche l'amministrazione periferica dello Stato.

Il terzo evento, strettamente collegato al precedente, riguarda la nuova organizzazione del governo, che si è sviluppata – in attuazione del d.lgs. n. 303/1999 – sia attraverso provvedimenti che hanno ordinato le strutture della Presidenza del

Consiglio dei ministri<sup>1</sup>, sia attraverso l'introduzione della figura del sottosegretario-vice ministro, cui può essere delegato il coordinamento delle funzioni intestate ad uno o più dipartimenti o a direzioni generali (legge n. 81/2001).

Da registrare, peraltro, la ancora insoddisfacente attuazione della nuova disciplina in materia di “note preliminari”, “direttive” e “controlli interni”, introdotta dal d.lgs. n. 286/1999, cui sarebbe affidato – fra gli altri – il compito di verificare l'attuazione amministrativa dei programmi di spesa predisposti dai ministri e approvati dal Parlamento, rendendo altresì operativa la separazione fra le responsabilità di indirizzo e controllo, proprie dei ministri, e le responsabilità per i risultati della gestione, intestate ai dirigenti.

I provvedimenti cui s’è accennato si inseriscono, a loro volta, nel generale contesto della riforma amministrativa avviata nei primi anni Novanta dalla legge n. 421/1992 e dalla legge n. 537/1993 e proseguita, a partire dal 1997, con una serie di norme che hanno profondamente modificato tutte le componenti dell’organizzazione e della gestione amministrativa: oltre all’assetto e alle attribuzioni dei ministeri (con le annesse agenzie), la distribuzione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo<sup>2</sup>, la gestione finanziaria<sup>3</sup>, il personale<sup>4</sup>, i procedimenti (con il processo di semplificazione normativa e di delegificazione), i controlli esterni<sup>5</sup> e i controlli interni<sup>6</sup>, i rapporti fra “direzione politica” e “gestione amministrativa” (oggetto, in particolare, di norme contenute nel d.lgs. n. 80/1998), il federalismo fiscale<sup>7</sup>; il tutto, secondo un disegno che resta esposto ad ulteriori, significativi mutamenti – di ordine qualitativo e quantitativo – ove risultasse confermata la riforma della Parte II - Titolo V Cost., approvata dal Parlamento l’8 marzo 2001 e sottoposta a *referendum* popolare, che si

---

<sup>1</sup> Da segnalare, peraltro, che, con riguardo ai d.p.c.m. 23 dicembre 1999 e 15 aprile 2000, concernenti – rispettivamente – la disciplina dell’autonomia finanziaria e l’organizzazione della Presidenza del consiglio, la Corte ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Governo per la mancata sottoposizione di tali atti al controllo preventivo di legittimità: Sez. contr. Stato 5 maggio 2000, n. 39, e 23 maggio 2000, n. 48. Ulteriore conflitto è stato proposto nei confronti dei d.p.c.m. 4 agosto 2000 (che ha abrogato il d.p.c.m. 15 aprile 2000, cit.) e 12 settembre 2000, relativi all’ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio: Sez. contr. Stato, I collegio, 13 ottobre 2000, n. 96.

<sup>2</sup> V., soprattutto, il d.lgs. n. 112/1998.

<sup>3</sup> V., per lo Stato, la legge di riforma della struttura del bilancio n. 94/1997, il d.lgs. n. 279/1997 e la l. n. 208/1999; per gli enti locali, il d.lgs. n. 77/1995 e successive integrazioni; per le regioni, il d.lgs. n. 76/2000.

<sup>4</sup> V. il d.lgs. n. 29/1993 e i decreti delegati del 1997-98 (cfr. il capitolo di questa relazione dedicato al personale).

<sup>5</sup> V. la l. n. 20/1994 e la l. n. 639/1996, i d.lgs. n. 40/1993 e n. 479/1993, la l. n. 127/1997.

<sup>6</sup> V., prima, il d.lgs. n. 29/1993 e, ora, il d.lgs. n. 286/1999 cit.

<sup>7</sup> V. la l. n. 133/1999 e il d.lgs. n. 56/2000.