

quasi generalità delle amministrazioni - la Corte ha più volte attirato l'attenzione del Presidente del Consiglio dei ministri, formulando specifiche “osservazioni” in base all'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994.

Al riguardo è stato possibile apprezzare elementi positivi sulla volontà del Governo di rafforzare il processo di attuazione della riforma amministrativa e del bilancio anche attraverso nuovi strumenti tecnici di coordinamento affidati alla stessa Presidenza: non può – pertanto – non prendersi atto di tale maggiore attenzione, anche per quanto attiene alla adozione di iniziative all'interno delle singole amministrazioni; permane comunque una forte distanza dalla compiuta operatività del disegno normativo nell'intero sistema amministrativo. In questo quadro perciò rivestono spessore gli auspicati compiti propulsivi della Presidenza nella concreta elaborazione dei profili metodologici ed operativi adottati dalle diverse amministrazioni.

E' stata comunque acquisita una sostanziale adesione del Presidente del Consiglio dei ministri in ordine alla rilevanza strategica delle direttive generali e dei connessi strumenti di valutazione e misurazione dei risultati dell'azione amministrativa, come fondamento per la concreta traduzione dei nuovi principi che informano i rapporti tra funzioni di indirizzo e compiti gestionali.

1.4.2 La concreta azione di coordinamento propulsione, indirizzo e guida generale dell'attività del Governo si è affermata, con rilievo, in tre ambiti: il primo è quello della cosiddetta “direttiva sulle direttive”, dove si sono formulati indirizzi per le direttive generali per l'azione amministrativa; il secondo attiene alla valutazione delle norme e delle procedure (con la connessa analisi di impatto della regolamentazione); il terzo infine alla elaborazione dei testi normativi ed alla adozione di testi unici e di provvedimenti regolamentari.

1.4.2.1 Quanto alla “direttiva sulle direttive” adottata dal Presidente del Consiglio dei ministri in data 12 dicembre 2000, appare importante, per illustrare e porre in chiaro la effettiva portata del coordinamento svolto dalla Presidenza, il profilo che privilegia l'opportunità di un coordinamento e di una omogeneizzazione delle direttive stesse che ne consentano la comunicabilità all'esterno e la comparabilità; e ciò senza comprimere

in alcun modo la piena libertà degli organi di indirizzo politico di tenere nel dovuto conto le specificità delle singole amministrazioni.

In termini generali e di principio la direttiva del 12 dicembre 2000 ribadisce la essenzialità della separazione tra politica e amministrazione, sancita con il d.lgs. n. 29/1993 (con le modificazioni e integrazioni più volte intervenute nel corso degli anni), la quale ha rafforzato l'area di autonomia della dirigenza pubblica; in parallelo a tale aumento di autonomia devono – però – essere messi a punto sistemi di controllo che assicurino la coerenza tra le diverse azioni amministrative, e tra queste e gli indirizzi politici generali.

Più in dettaglio, ma con realismo e consapevolezza della funzione di coordinamento svolta, la direttiva del Presidente del Consiglio si sofferma sulla riforma del Governo, sui processi di riforma amministrativa, sugli obiettivi generali dell'azione amministrativa, sui progetti di trasformazione, sugli strumenti del controllo strategico.

Utile, e qualitativamente connotata, si rivela la appendice tecnico-metodologica sulla definizione degli indicatori di prestazione.

1.4.2.2 Nel secondo ambito, avanti richiamato, si situa la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2000 dedicata all'analisi tecnico-normativa e all'analisi di impatto della regolamentazione, che presuppone una centralità, ed una validità operativa, del supporto tecnico del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure.

Si diversificano nettamente, comunque, due tipologie di analisi.

L'analisi tecnico-normativa (ATN) verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità alla Costituzione e alla disciplina comunitaria, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione.

A sua volta l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) è finalizzata alla valutazione dell'impatto della regolamentazione sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, nonché alla valutazione dell'impatto della regolamentazione sui cittadini e sulle imprese.

In quest'ultimo contesto viene a collocarsi la circolare del 16 gennaio 2001, n. 1, del Nucleo per la valutazione delle norme e delle procedure che vuole costituire - in termini pragmatici - la guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione.

Il documento chiarisce che l'AIR consente di impostare su nuove basi l'intero processo di predisposizione dei provvedimenti di regolazione, in quanto serve a giudicare se un intervento è veramente indispensabile e, comunque, a indirizzare il regolatore verso soluzioni che siano il meno possibile onerose per chi è tenuto ad osservarle.

Lo stesso documento costituente guida alla sperimentazione affronta, peraltro, il tema dei fini e dei limiti insiti - e quasi congeniti - nel nuovo sistema proposto: ed infatti l'AIR permette di individuare le domande rilevanti e di rispondere ad esse nel momento più adatto, che è quello della gestazione dello schema di provvedimento: l'AIR ovviamente non può comunque - e in nessun caso - sostituirsi alla decisione politica del Governo, del Parlamento e in genere dei soggetti dotati di poteri regolativi.

1.4.2.3 Nell'ultimo ambito del coordinamento e dell'opera di propulsione ed indirizzo, demandata dalla legge n. 400 del 1998 alla Presidenza, si situa la tematica dell'attività normativa.

Anche qui è stata elaborata una "Guida", emanata con circolare del 2 maggio 2001 (recante, appunto, il titolo di "Guida alla redazione dei testi normativi").

Dovizia di suggerimenti, linee di lavoro, predisposizione di esempi, elementi informativi contraddistinguono la Guida in questione. Essa si articola in più parti: partendo dal tema del linguaggio normativo, affronta i problemi della struttura dell'atto e di rapporti tra atti normativi; seguono le questioni sugli aspetti sostanziali di redazione e sui contenuti dell'atto e - a conclusione - si espongono le regole speciali per particolari atti.

La guida si propone in sintesi di raccogliere, da un lato, le regole e le raccomandazioni già contenute in altre circolari del Presidente del Consiglio dei ministri e, dall'altro, quelle che riguardano più specificamente l'istruttoria normativa del Governo nonché le fonti tipiche dell'amministrazione, e cioè i regolamenti.

Emerge chiaramente – infine – l'esigenza (e la “Guida” la recepisce in modo puntuale) la esigenza di tener conto, al momento della redazione dei testi, dei limiti delle varie fonti e della necessità di programmare la ripartizione tra queste della disciplina della materia, nonché di impostare correttamente il processo di produzione delle norme (onde evitare che una cattiva o perplessa impostazione iniziale comprometta la fase attuativa).

La materia dei testi normativi è stata anche interessata dal d.lgs. 28 dicembre 2000 n. 443 e dai due decreti del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000 n. 444 e n. 445, i quali hanno – rispettivamente – dettato disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa e raccolto, in testo unico, tutte le disposizioni stesse.

1.5 Attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri ed attuazione della normativa sulla dirigenza.

1.5.1 E' stato in più parti messo in evidenza il ruolo e la speciale funzione che la Presidenza del Consiglio va svolgendo, quanto meno da un quadriennio, nell'ambito della riforma dei sistemi amministrativi e dei processi di bilancio; in detto contesto peculiare rilievo riveste la dirigenza pubblica chiamata, in questo circuito, ad assolvere un ruolo di protagonista sia per la formulazione di proposte per la elaborazione del quadro programmatico, che nella fase gestionale, come destinataria delle direttive e delle risorse e responsabile dell'effettivo conseguimento dei risultati. E' perciò da ribadire la stretta interrelazione tra la definizione di obiettivi nella sede dei contratti dei dirigenti e la predisposizione di priorità, piani e programmi, non potendo sussistere incoerenze logiche tra tali pur diversi momenti e scansioni. Come rilevato in sede di precedente relazione, e in conformità all'orientamento della Sezione del controllo, gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale, unitamente ai contratti che ad essi accedono, devono essere contraddistinti da caratteri di concretezza tali da giustificarne il conferimento; e ciò sia sotto il profilo oggettivo della loro coerenza con il quadro dell'indirizzo politico-amministrativo deliberato dall'organo di Governo, sia sotto il profilo soggettivo della sussistenza di idonee attitudini e capacità professionali dei singoli dirigenti (e tenuto conto dei risultati conseguiti in precedenza).

Un suo autonomo rilievo va attribuito, in materia, alla istituzione del ruolo unico della dirigenza presso la Presidenza del Consiglio (d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150; d.P.C.M. 4 agosto 1999), la cui attuazione ha posto in luce non pochi ritardi e notevoli difficoltà nella ricognizione delle unità dirigenziali e dei posti di funzione; non è stato possibile – tra l’altro - pervenire alla compiuta operatività dell’interscambio di esperienze e professionalità dirigenziali.

1.5.2 L’anno 2000 ha fatto registrare una attenzione “dedicata” della Corte al tema della dirigenza, che ha avuto il suo compimento nella deliberazione n. 13/01/G con la quale la Sezione centrale di controllo sulla gestione, nell’adunanza del 23 febbraio 2001, ha approvato la relazione concernente gli esiti dell’indagine svolta sull’attuazione della normativa relativa al conferimento di funzioni dirigenziali nell’ambito delle amministrazioni dello Stato (periodo 1° gennaio 1999 – 31 marzo 2000).

In questa sede ci si limita – peraltro – a sintetiche notazioni e ad essenziali riferimenti; si fa quindi rinvio ad altra parte della relazione (v. capitolo “Personale”) per più compiute considerazioni e complessive valutazioni di sistema.

In termini generali la Sezione centrale di controllo sulla gestione ha segnalato che la causa prevalente dei ritardi e delle omissioni, emersi dall’indagine, è da ricercare – in gran parte – nell’inefficienza degli apparati amministrativi e nell’inerzia degli organi di governo, cui compete l’esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, anche mediante la definizione degli obiettivi, dei programmi e delle priorità (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 29).

A tale contesto vanno ricondotti il ritardo con cui si è proceduto alla costituzione dell’ufficio del ruolo unico e del Comitato dei garanti, la perdurante mancata istituzione delle sezioni per i dirigenti in possesso di specifiche professionalità tecniche e dei fondi concernenti il trattamento economico, la lentezza con cui si è proceduto alla conferma o al conferimento di nuovi incarichi in attuazione delle nuove disposizioni relative alla preposizione ad uffici.

1.5.3 Altro aspetto della relazione della Sezione del controllo ha riguardato, espressamente, una questione di specifica pertinenza della Presidenza del Consiglio dei

ministri, con diretto richiamo all'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 150 del 1999, che contempla un'ipotesi di utilizzazione dei dirigenti del tutto sconosciuta al d.lgs. n. 29 del 1993 (tale disposizione, peraltro, è stata ritenuta non illegittima, atteso il carattere meramente residuale e temporaneo delle posizioni da essa previste, strettamente finalizzate a consentire l'avvicendamento dei dirigenti).

Sulla connessa problematica applicativa la Sezione del Controllo ha, conclusivamente, rilevato quanto segue: “non sembra infondato concludere che nella sostanza il collocamento a disposizione previsto dall'art. 6, comma 2, del regolamento è venuto sempre più assumendo il carattere di meccanismo preordinato ad emarginare dirigenti non ritenuti all'altezza delle funzioni conferite, prima ancora della compiuta attuazione degli strumenti previsti dalla nuova normativa per la valutazione dei risultati raggiunti e pur avendo i dirigenti stessi conseguito, spesso in tempi vicini, valutazioni favorevoli”.

Anche nella presente sede di referto la Corte conferma quanto già segnalato nella precedente relazione annuale. Ed infatti in ordine alla temporanea messa a disposizione della Presidenza di dirigenti nell'ambito di programmi specifici di ispezione e verifica, nonché di ricerca, studio e di monitoraggio del grado di attuazione delle riforme legislative e delle innovazioni amministrative, erano stati segnalati taluni profili critici, rappresentando l'esigenza di calibrare i nuovi accessi alla dirigenza anche tenuto conto delle effettive disponibilità di detto personale dirigenziale, in linea con il carattere temporaneo della prevista “messa a disposizione”.

1.6 La semplificazione delle fonti normative e delle procedure.

Il rilievo della problematica della semplificazione amministrativa, nei rapporti tra cittadini, imprese e Pubbliche amministrazioni, è rappresentato anche nel D.P.E.F. 2000-2003⁴, come essenziale presupposto di competitività nel contesto europeo ed internazionale, attesa l'elevata incidenza dei costi degli oneri amministrativi e la loro rilevanza nelle politiche comunitarie ed internazionali di semplificazione e razionalizzazione della produzione normativa. Tali linee di indirizzo sono comuni a

⁴ Cap. 4.11.2.

quelle degli altri Paesi europei avanzati nel campo della *better regulation* e della riduzione dello stock normativo⁵.

Nelle linee strategiche indicate nei documenti programmatici e sottese alla riforma amministrativa, il processo di semplificazione non è limitato al solo aspetto delle fonti normative, ma si estende alle concrete procedure da snellire attraverso l'annuale "legge di semplificazione" prevista dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997⁶, ed al complesso dei rapporti tra cittadini e imprese.⁷

Tale esigenza è infatti rappresentata anche nel "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione", siglato con i rappresentanti delle Autonomie e del mondo del lavoro il 22 dicembre 1998, che richiedeva espressamente (Allegato 1) l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di un "Osservatorio", al fine di verificare lo stato di attuazione del processo di semplificazione, valutarne l'efficacia e rimuoverne eventuali ostacoli, coinvolgendo le parti sociali e gli utenti nelle nuove regolamentazioni.⁸

Con la legge di semplificazione per il 1999 (legge 8 marzo 1999, n. 50) è stata introdotta all'articolo 5 l'"analisi dell'impatto della regolamentazione"⁹ sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese, in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo, di regolamenti ministeriali o interministeriali. Nell'istituzionalizzare tale nuovo strumento la legge impone al Governo, dopo la fase di sperimentazione, di corredare tutte le proprie

⁵ Il riferito effetto sociale del processo di semplificazione è ripreso anche nel rapporto dell'OCSE, pubblicato nell'aprile 2000, che ha evidenziato il legame tra i progressi nella qualità della regolazione, se attuata efficacemente a tutti i livelli di governo, e l'impulso agli investimenti e alla crescita economica ai fini di ridurre i vincoli al progresso socio-economico (in particolare del Mezzogiorno)

⁶ La legge 15 marzo 1997, n. 59 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa" prevede che, ogni anno, il Governo presenti un disegno di legge per la delegificazione e la semplificazione amministrativa. La prima legge di semplificazione è la legge 8 marzo 1999, n. 50. Ad essa è seguita la legge n. 340 del 2000.

⁷ Oltre alle semplificazioni più note (autocertificazione, denuncia di inizio attività e silenzio assenso, tempi di conclusione dei procedimenti), è particolarmente significativa l'adozione dello strumento dello sportello unico per le imprese, oltre che l'utilizzo delle nuove tecnologie, come l'introduzione della carta d'identità elettronica, lo sviluppo dello scambio di dati per via telematica, l'*e-procurement*.

⁸ L'Osservatorio ha partecipato all'elaborazione delle proposte di modifica della disciplina della Conferenza dei servizi e del regolamento sullo sportello unico; alle attività di monitoraggio sullo stato di attuazione dello sportello unico e all'individuazione delle linee di fondo dell'action-plan; all'individuazione dei procedimenti da inserire nei disegni di legge di semplificazione, previsti dalla legge n.340 del 2000, delle procedure amministrative relative alle attività produttive, al registro delle imprese, alla materia notarile etc

⁹ La legge era stata preceduta dalle circolari del Presidente del consiglio dei ministri 15 aprile 1998 e 20 marzo 1999.

iniziativa normativa di questa particolare analisi, con l'obiettivo di migliorare il rapporto tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione.

Per la attuazione di tali metodologie, una importante tappa è costituita dalla direttiva 27 marzo 2000¹⁰, che prevede oltre alla predisposizione di una “analisi tecnico-normativa” (ATN) - relativa alla coerenza dei complessivi riferimenti normativi e giurisprudenziali - la redazione, disciplinata in via sperimentale e per la durata di un anno, dell’“analisi dell’impatto della regolamentazione, che si esplica in due concorrenti direttive, volte a valutare l’impatto sull’organizzazione delle amministrazioni pubbliche e quello relativo all’attività dei cittadini e delle imprese. All’attuazione di tale sperimentale impostazione (in cui assume rilievo la valutazione dei benefici e dei costi derivanti dalle misure regolatorie proposte a fronte delle opzioni alternative), sono chiamate a concorrere diverse strutture della Presidenza¹¹, che nell’anno hanno avviato l’analisi dell’impatto della regolamentazione” per taluni procedimenti, tra i quali, oltre ai regolamenti, anche atti di recepimento di direttive comunitarie. Il rilievo economico e sociale, e non solo tecnico-normativo, della iniziativa ha portato alla attivazione di un *help-desk* di ausilio per le amministrazioni presso la PCM, cui concorrono, insieme ai rappresentanti delle strutture del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi e della Funzione Pubblica, esperti del Nucleo e del Dipartimento degli affari economici della stessa P.C.M.

A questo fine è stata di recente predisposta, come si è anticipato, un’apposita “Guida alla sperimentazione dell’AIR”¹², contenente le istruzioni per le amministrazioni, in attesa della stesura di un definitivo “Manuale di pratiche di redazione dell’AIR”. In materia di corretta redazione dei testi normativi è stata di recente emanata una apposita “Guida”, con circolare della PCM in data 2 maggio 2001¹³, sulla base della direttiva emanata il 27 aprile, in linea con più generali indirizzi esplicitati anche a livello parlamentare.

Si ricorda che la legge n. 50, all’articolo 3, è intervenuta anche sul versante organizzativo, prevedendo, tra l’altro, la costituzione nell’ambito della Presidenza di un

¹⁰ In G.U. 23 Maggio 2000.

¹¹ Insieme al Dipartimento per la Funzione pubblica, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ed il Nucleo per la semplificazione.

¹² Circolare 16 gennaio 2002, n. 16 in G.U. 7 marzo 2001.

¹³ In G.U. n. 105 del 3 maggio 2001.

“Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure”¹⁴, con il compito di fornire il supporto occorrente a dare attuazione ai processi di delegificazione, semplificazione e riordino normativo attuati in base alle leggi n. 59 del 1997, n. 191 del 1998, alla stessa legge n. 50 del 1999, nonché alle leggi di semplificazione successive alla sua istituzione (n. 340 del 2000). La costituzione del nucleo è avvenuta solo nel novembre 1999, con l'inizio effettivo di attività nel gennaio 2000.

Nel quadro di razionalizzazione della ingente produzione normativa, (art. 7 della legge n. 50 del 1999), il Nucleo ha curato o coordinato la redazione di 7 testi unici, nei settori della documentazione amministrativa, dell'università, dell'edilizia, dell'espropriazione, del pubblico impiego, degli enti locali, della circolazione e soggiorno dei cittadini degli stati membri dell'Unione europea, fornendo un contributo anche per la predisposizione di testi unici redatti da altre amministrazioni dello Stato (es. beni culturali, tutela e sostegno della maternità e paternità).

Il metodo di lavoro di cui si è avvalso il Nucleo si è basato su una suddivisione interna per materie, con l'attivazione di gruppi di lavoro misti, composti da esperti e funzionari della segreteria tecnica. I principi ispiratori dell'attività di semplificazione si fondano, in coerenza al complessivo disegno riformatore - che evidenzia la distinzione tra i poteri di indirizzo dell'autorità politica ed i poteri di gestione riservati alla dirigenza - sulla trasparenza del procedimento, la tempestività dell'azione amministrativa, un più ampio ricorso a forme di silenzio assenso. Nella analisi dei flussi procedurali l'intento è di rimuovere fasi ripetitive o superflue, eliminando organismi (commissioni, comitati etc.) non funzionali all'esercizio dell'attività pubblica ed operando una revisione di sub-procedimenti, con la soppressione di disposizioni o procedimenti superati e la riconduzione delle responsabilità alle singole amministrazioni competenti in via prevalente ed in particolare alla dirigenza, con particolare attenzione alla predeterminazione anche temporale dei procedimenti.

¹⁴ La norma prevede una composizione di 25 esperti nei settori della redazione di testi normativi, delle analisi economiche, della valutazione di impatto delle norme, della analisi costi-benefici, del diritto pubblico comparato, delle scienze e tecnologia dell'organizzazione, delle analisi organizzative, delle analisi delle politiche pubbliche. Il nucleo, che è stato istituito nel novembre 1999, ha una componente stabile, rappresentata dalla Segreteria, ed una componente di esperti nominata per un triennio. Il nucleo agisce in correlazione con le altre strutture della Presidenza e con l'Osservatorio previsto dal “Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione”, siglato con i rappresentanti delle Autonomie e del mondo del lavoro il 22 dicembre 1998 (vedasi il d.P.C.M. 15 aprile 2000).

Sulla base di tali indirizzi operativi sono dunque da registrare, sul versante degli adempimenti quantitativi, i seguenti risultati: a fronte di 184 provvedimenti da semplificare, complessivamente previsti dalle leggi succedutesi (112 dalla legge n. 59; 10 dalla legge n. 191 del 1998; 62 dalla legge n. 50 del 1999) risultano, 103 procedimenti semplificati, dei quali 50 con 40 regolamenti pubblicati in G.U. e 55 in itinere, semplificati da 28 regolamenti deliberati in esame preliminare dal Consiglio dei ministri¹⁵.

Va segnalato che la citata legge 8 marzo 1999, n. 50 prevedeva anche uno specifico accordo istituzionale con le Camere (art. 6) – destinatarie di una Relazione annuale sulla semplificazione, estesa anche alla normativa comunitaria e regionale, alla quale, oltre che il bilancio complessivo dell’attività di semplificazione, è rimessa una valutazione dell’efficacia degli strumenti previsti dalla legge. Sulla base di tale documento, da ultimo reso in data 24 maggio 2001, nell’ottica di riduzione della quantità di legislazione, sono stati integralmente abrogati 2933 fra atti e regolamenti statali e regionali, a fronte di 321 leggi e regolamenti, statali e regionali, introdotti nell’ordinamento; con specifico riguardo alla legislazione statale 460 sono le leggi o regolamenti integralmente abrogati a fronte di 144 leggi o regolamenti introdotti nell’ordinamento. Emerge, peraltro, l’esigenza di superare una prima impostazione e valutazione operata esclusivamente in termini quantitativi, prospettando la necessità di individuare una più articolata attività di semplificazione in coerenza ai richiamati obiettivi programmatici ed alle crescenti esigenze sociali.

Si segnala da ultimo il disegno di legge di semplificazione 2001-A.S.5025- (presentato al Parlamento il 28 febbraio 2001), con il quale sono state predisposte ulteriori e più marcate misure di semplificazione, sia con riguardo alle fonti di produzione normativa che agli aspetti più propriamente organizzativi.

La sintetica rassegna delle principali scansioni di tale complesso processo, che investe, come si è detto, non solo la quantità e la qualità della produzione normativa, ma la stessa idoneità degli strumenti di regolazione - in un assetto sociale ed istituzionale in

¹⁵ Dati tratti dalla Relazione annuale sulla semplificazione, estesa anche alla normativa comunitaria e regionale presentata in data 24 maggio 2001; per altri 54 procedimenti è stata compiuta un’istruttoria che ha portato in taluni casi a considerare comunque raggiunto l’obiettivo della semplificazione per via di normativa sopravvenuta, ed in altri casi a ritenere non perseguitibile l’obiettivo della semplificazione e pertanto a sopprimerne la previsione di delegificazione.

rapida evoluzione - suggerisce peraltro l'esigenza, pur a confronto di una positiva opera di semplificazione avviata, di superare logiche esclusivamente settoriali (per singole tipologie di procedimento), così come una possibile enfatizzazione della efficacia del metodo della sola delegificazione, fondata sulla natura primaria o meno della fonte di regolazione, richiedendosi un bilancio complessivo della situazione di riallineamento agli obiettivi programmatici ed alle esperienze più avanzate¹⁶.

1.7 L'impulso sul sistema economico di sviluppo e di finanza pubblica.

La riferita attenzione riservata anche dal Patto sociale al rilievo del processo di semplificazione nell'impatto sul sistema economico-sociale si accompagna alle specifiche misure per lo sviluppo e l'occupazione. Nel documento, un ruolo peculiare è assegnato alle intese istituzionali di programma, alla revisione delle procedure per la programmazione negoziata per l'approvazione ed il finanziamento delle iniziative di promozione imprenditoriale ed ai fondi strutturali comunitari. La materia riveste ulteriore spessore anche alla luce degli importanti processi innovativi rappresentati dalla legge n. 144/1997¹⁷.

Alla verifica dell'attuazione del Patto, nella sua peculiare configurazione, di promozione delle politiche occupazionali in relazione al rilancio degli investimenti pubblici ed alla creazione di nuove potenzialità di sviluppo, attraverso una ampia mobilitazione di risorse e di iniziative, è stata specificamente dedicata l'attenzione della Presidenza del consiglio dei Ministri ed in particolare del Dipartimento per gli affari economici.

L'attività svolta si è sinora accentrata sul monitoraggio degli impegni assunti dal Governo, in termini di propulsione alla emanazione o approvazione di atti, tenendo

¹⁶ La complessità della vigente realtà normativa, se da un lato spiega le proposta contenuta nell'allegato al d.d.l. di attivare lo strumento della c.d. "ghigliottina", facendo scattare con l'approvazione dei testi unici, l'abrogazione automatica di tutte le fonti normative non espressamente citate nella redazione del testo, sollecita ad una più compiuta riflessione anche sull'attivazione di tale drastica misura.

¹⁷ "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali". Tale legge, ha previsto il trasferimento dal CIPE alle diverse amministrazioni settorialmente competenti dei compiti di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria già ad esso attribuiti, in base all'art. 7 della legge n. 94/1997. Va segnalata la prevista istituzione, sia presso le amministrazioni regionali che quelle centrali, di nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici; ad essi, in raccordo con il Nucleo del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, è affidato il supporto tecnico nelle fasi di programmazione valutazione, attuazione e verifica dei piani, programmi e politiche di interventi promossi ed attuati.

conto della peculiarità di tale documento, che si caratterizza non tanto per la pianificazione di interventi propri, originali ed aggiuntivi rispetto ad altri strumenti di programmazione ed alla legislazione vigente, quanto piuttosto per l'intento di indirizzare le decisioni legislative ed i comportamenti dell'amministrazione a finalità ritenute prioritarie rispetto agli obiettivi assentiti.

L'originalità di tale documento è quella, peraltro sottesa ad altre prioritarie concertazioni "pattizie" nelle principali aree a valenza economico-sociale, di un coinvolgimento delle realtà territoriali e sociali nella definizione delle linee strategiche dello sviluppo, favorendo una convergenza dinamica degli effetti delle decisioni pubbliche in materia di sviluppo ed occupazione.

Anche per tale configurazione, sono state evidenziate le difficoltà di ricostruzione degli effetti del Patto nel sistema finanziario ed economico, attesa la difficoltà di riconduzione immediata degli obiettivi indicati a politiche programmatiche "nuove" ed aggiuntive rispetto ad altri strumenti individuabili nel contesto già vigente, rispetto ai quali impostarne una coerente misurazione, sul duplice versante delle procedure amministrative e dei riflessi contabili e finanziari.

Pur con tali difficoltà metodologiche, la Corte già aveva peraltro sottolineato l'importanza di un monitoraggio e di una valutazione che, al di là delle sedi di natura politica ed esponenziale dei soggetti coinvolti¹⁸, venisse condotta anche con riferimento ai profili più propriamente finanziari ed amministrativi, attese le implicazioni derivanti sul quadro degli equilibri di bilancio, delle scelte programmatiche, del complessivo impatto amministrativo.

A tale sollecitazione - sorretta anche da una ricostruzione sperimentale in termini finanziari offerta all'attenzione di Parlamento ed amministrazioni come occasione propositiva e di stimolo - non è stata sinora dato seguito, non solo per le accennate difficoltà metodologiche, ma anche per la pluralità di sedi istituzionali ed amministrative coinvolte, che non sembrano avere adeguatamente sviluppato una proficua opera sinergica di conoscenza e validazione dei dati, anche al fine di consentire una più corretta allocazione, finalizzazione e modulazione delle risorse destinate alle politiche per lo sviluppo e l'occupazione.

¹⁸ La prima verifica si è svolta il 22 e 23 aprile 1999 presso il CNEL.

A fronte di una pluralità di soggetti pubblici e di specifiche strutture coinvolte nella ricostruzione e nel monitoraggio dei flussi di risorse¹⁹, ancora non soddisfacente appare il quadro conoscitivo, sia con riferimento al Patto, che più in generale alle politiche degli investimenti pubblici, con particolare riguardo alle aree depresse ed alla utilizzazione di fondi comunitari. Per tale centrale settore occorre dunque una precisazione delle metodologie di analisi ed una conseguente elaborazione, satisfattiva delle esigenze conoscitive poste dal Parlamento e dalla U.E.²⁰. Nel rappresentare nuovamente la centralità della problematica, evidenziabile anche nella complessità dei profili di riorganizzazione amministrativa sottesi, e nel rinnovare l'invito alle sedi competenti per un approfondimento degli aspetti metodologici, strutturali ed operativi, va comunque segnalata l'attività svolta dalla Pcm in tema di monitoraggio del Patto.

In particolare la ricostruzione operata ha il pregio di aver costituito una ricca banca dati, di ampio valore ricostruttivo degli adempimenti ascrivibili al Patto sociale nonché statistico per quanto attiene la loro attuazione. Tale necessaria impostazione di base, che privilegia sostanzialmente i soli aspetti quantitativi – che risulterebbero adempiuti nella misura del 75% - sconta peraltro non solo la sostanziale equiparazione di “peso” relativamente ad ogni adempimento descritto²¹, quanto la mancata correlazione con le grandezze finanziarie coinvolte, il grado di realizzazione anche fisica degli interventi, la coerenza complessiva del comportamento dei diversi soggetti operanti nel sistema. Alla necessaria impostazione cognitiva – che costituisce comunque un primo necessario passo per una più approfondita valutazione - dovrebbe seguire, in sostanza, una più articolata analisi qualitativa, sorretta dall'apporto sinergico della pluralità di organismi coinvolti - che tenga conto della complessità e della interazione anche temporale degli interventi assentiti.

¹⁹ Di particolare rilievo è il ruolo del ministero del tesoro, bilancio e p.e, nelle sue diverse articolazioni interne competenti. Vedasi cap. I

²⁰ L'art. 2 della l. 208/1999 prevede che in occasione della presentazione del Programma di stabilità agli organismi dell'Unione europea, il Governo presenti al Parlamento una nota informativa che motivi, attraverso un adeguato corredo documentativo, le eventuali nuove previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica che si discostino da quelle contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria precedentemente approvato (comma 4-bis aggiunto all'articolo 3 della citata legge n. 468 del 1978).

²¹ Ad esempio, nella impostazione seguita, l'adempimento n. 1.04, p. 2, vale quanto l'adempimento 3.04.f, p. 13. Il primo concerne l'indicazione nel Dpef di ciascun anno dell'indice di inflazione programmata (adempimento attuato), il secondo (non attuato) concerne il *rafforzamento del ciclo di programmazione di nuove opere per le aree depresse al fine di creare un parco progetti per orientare rapidamente gli investimenti*.

Nella rilevanza delle tematiche coinvolte, l'esigenza avvertita appare dunque quella di consentire - a fronte di competenze diffuse a livello di amministrazioni diverse, centrali e non, i necessari supporti - in sinergia con il Ministero del tesoro - utili ai processi riallocativi delle risorse, alla segnalazione di disfunzioni e di eventuali appesantimenti burocratici, alla predisposizione di più adeguati documenti conoscitivi e valutativi.

In tale impostazione sinergica di funzioni di valutazione e di impulso sul sistema economico di sviluppo e di finanza pubblica si collega quella specificamente indirizzata alla conservazione dei residui di stanziamento, in base all'articolo 3 della legge n. 94/1997, (che prevede l'esame, da parte del Ministero del tesoro, dello stato di attuazione dei programmi in corso ai fini della conservazione in bilancio, come residui, delle somme relative a spese in conto capitale non impegnate entro la chiusura dell'esercizio). Per i residui di stanziamento accumulatisi per il 2000 (15.831,3 mld, di cui 5.256,1 derivanti da esercizi pregressi e 10.575,2 mld dalle disponibilità di competenza per il 2000) il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro, ha adottato il D.P.C.M. 13 marzo 2001²². Con tale provvedimento è stata determinata la percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 1999 (81,5%, rispetto al 70%, dei due esercizi precedenti), deliberando l'esclusione delle dotazioni riferite alla aree depresse, alla cooperazione allo sviluppo, all'esecuzione di accordi internazionali, al federalismo amministrativo, ai limiti di impegno, nonché ai provvedimenti legislativi pubblicati negli ultimi quattro mesi dell'anno 2000, nonché agli oneri di personale ed a quelli relativi al potenziamento delle forze di polizia.

Non emerge ancora peraltro, da tale provvedimento, una specifica analisi sulla realizzazione dei singoli programmi e progetti di investimento, sui quali calibrare la conservazione dei residui, piuttosto che adottare una generalizzata impostazione per aree e percentuali.

Sembra, in sintesi, che sia con riferimento ad un peculiare documento, quale il *Patto*, che con riguardo alla attuazione di una generale previsione della legge di bilancio, non siano ancora compiutamente appagate le esigenze conoscitive del quadro

²² In G.U. n. 81 s.g. 6.4.2001.

degli investimenti pubblici²³. Attraverso un più intenso raccordo tra le amministrazioni interessate, l'utilizzazione sinergica delle diverse esperienze sviluppatesi, il necessario approfondimento delle metodologie di analisi nella complessa combinazione di fonti di programmazione e di finanziamento, potrà pervenirsi ad un quadro conoscitivo maggiormente esauriente, funzionale alle esigenze poste dall'U.E. e da quella di riprogrammazione di bilancio.

1.8 Il trasferimento delle risorse al sistema delle autonomie.

Il processo di trasferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi dallo Stato alle regioni e agli enti locali, avviato dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, ha registrato nel recente periodo una sensibile accelerazione sia sul versante normativo che finanziario, in una complessiva evoluzione dell'assetto istituzionale e dei modelli organizzativi e gestionali. Tale complesso percorso di attuazione dei principi e criteri direttivi indicati al Capo I della legge delega, che poneva, come è noto, il termine al 31 dicembre 2000, si è caratterizzato in due scansioni fondamentali: la ridefinizione delle competenze tra lo Stato, le regioni e gli enti locali; il parallelo²⁴ trasferimento dei beni e delle risorse. Entrambi i profili sono di peculiare rilevo strategico, sia per la definizione del nuovo assetto istituzionale, che per la coerenza complessiva degli equilibri finanziari coinvolti.

Sotto tale ultimo profilo, il trasferimento delle risorse a regioni ed enti locali si inquadra in una complessiva dinamica evolutiva di compatibilità con il quadro ordinamentale e gli equilibri finanziari delle autonomie, sia per le difficoltà di un rigoroso parallelismo tra risorse statali già esistenti e risorse attribuite a copertura delle funzioni trasferite, di cui sono testimonianza le misure contenute nella legge finanziaria per il 2000 e per il 2001, che per l'innesto, a regime, della disciplina del federalismo fiscale. Nella complessa evoluzione dell'assetto e dei meccanismi fiscali, va ricordato il rilievo della distinzione delle risorse *una tantum* da quelle a regime, che andranno definitivamente sostituite con compartecipazioni ad imposte erariali (IRPEF ed IVA) per le regioni e con l'istituzione della addizionale all'IRPEF per i comuni.

²³ Un ruolo significativo è peraltro svolto da un apposito organismo presso il ministero del tesoro, bil. e p. Vedasi Vol. II, cap. dedicato al ministero del tesoro, bil. e p.e.

²⁴ L'obiettivo era di garantire alle regioni e agli enti locali, a decorrere dal 1º gennaio 2001, l'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, organizzative e strumentali (art. 7 del d.lgs. n. 112 del 1998).

Tali delicate compatibilità istituzionali si accompagnano a complesse modifiche sul versante istituzionale. Con la legge costituzionale 9 marzo 2001, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione²⁵, sono stati elevati a rango di norma costituzionale i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, quali criteri da seguire anche nella allocazione delle funzioni amministrative ai diversi livelli istituzionali, propri di una struttura in evoluzione verso modelli federali, con una corrispondente riduzione delle funzioni, dei compiti e delle missioni dell'amministrazione dello Stato, coerentemente con il contesto innovatore già alla base della legge n. 59 del 1997.

Il processo di trasferimento di funzioni e compiti amministrativi, pur a Costituzione invariata, ha disegnato una nuova fisionomia nei rapporti tra Stato e governi regionali e locali, con un complessivo rafforzamento del rilievo istituzionale delle Autonomie, non solo sul versante gestionale ma, in particolare per le Regioni, nel senso di un ulteriore riconoscimento in termini di iniziativa legislativa e amministrativa.

Come è noto, nel complessivo percorso di decentramento, il d.lgs. n.112 del 1998 ha elencato tassativamente le sole funzioni che restano nella competenza dello Stato, a fronte delle funzioni conferite alla competenza regionale e locale in coerenza con il disegno della legge delega. Si è fatto rinvio a leggi regionali per la ripartizione all'interno delle singole regioni delle funzioni trasferite²⁶, riservando a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione e la ripartizione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative tra le regioni e gli enti locali.

Le regioni hanno in gran parte portato a compimento la fase di puntuale individuazione in ciascun settore delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di

²⁵ Come è noto, soggetta a referendum.

²⁶ Nel nuovo disegno istituzionale la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province ed alle comunità montane, secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. L'articolo 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, ha stabilito che le regioni conferiscono alle province, ai comuni ed agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale nell'osservanza di alcuni principi fondamentali, tra i quali il principio di adeguatezza, "in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni" (articolo 4, comma 3, lettera g). Il successivo comma 5 prevede in capo al Governo uno specifico potere sostitutivo (con uno o più decreti legislativi) qualora le regioni non abbiano adottato la legge di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa. L'articolo 3 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, esplicitando i principi enucleati nella legge 59, prevede che ciascuna regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, determini, in conformità al proprio ordinamento, le funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, provvedendo contestualmente a conferire tutte le altre agli enti locali.