

quelle mantenute in capo a se medesime, come previsto all'articolo 4, comma 5, della legge n. 59.

Va segnalato che il d.lgs. 112 del 1998 condiziona l'effettivo trasferimento delle funzioni all'1 gennaio 2001 al previo adeguamento della struttura organizzativa degli enti locali, anche attraverso la costituzione di forme di esercizio associato delle funzioni e dei compiti amministrativi²⁷ in ambiti territoriali indicati come adeguati od ottimali²⁸. Il rilievo di tali adempimenti come condizione per l'effettivo avvio della riforma è ribadito anche nella legge finanziaria 2001, che, all'articolo art. 52, comma 2, dispone che, ove non sia stato completato il processo di aggregazione degli enti locali nelle forme associative entro il 31 dicembre 2000, le funzioni ed i compiti assegnati agli enti locali siano conferiti in via transitoria alle province, le quali, d'intesa con le regioni, promuovono tutte le iniziative necessarie per favorire il processo di aggregazione tra gli enti locali, (art. 52, comma 2)²⁹. La centralità di tale definizione di modelli territoriali ed insieme organizzativi per la effettiva attuazione della riforma è presente, con diverse opzioni e soluzioni, nella legislazione regionale.

In tale contesto istituzionale riveste peculiare rilievo la funzione volta a consentire l'esercizio effettivo delle nuove funzioni da parte di regioni ed enti locali attraverso il *conferimento* delle risorse finanziarie e del personale, disposto con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati nel termine ultimo del 31 dicembre 2000, e pubblicati nei primi mesi del 2001³⁰. L'entità del finanziamento delle nuove funzioni di regioni ed enti locali deve essere determinato in modo da assicurare sia la congruità

²⁷ In materia vedasi anche l'articolo 33 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) che opera una ricognizione delle disposizioni contenute nel citato articolo 3 del d.lgs. n. 112/1998 e nella legge n. 142/1990. In particolare il comma 4 dell'articolo 33 del citato T.U. dispone che per favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale, le regioni disciplinano, con proprie leggi, le forme di incentivazione dell'esercizio associato di funzioni da parte dei comuni, nell'ambito del programma di riordino territoriale concordato con gli enti locali. La disposizione transitoria contenuta nell'articolo 35 dello stesso il T.U. stabilisce che le regioni adottano le suddette leggi entro il 21 febbraio 2001. Trascorso inutilmente tale termine il Governo provvede a dettare la relativa disciplina, sentite le regioni inadempienti e la Conferenza unificata.

²⁸ Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano "livelli ottimali" di esercizio delle stesse, concordandoli con gli enti locali nelle idonee sedi di concertazione.

²⁹ Il periodo transitorio non può comunque superare un anno. A completare il quadro normativo si segnala inoltre il decreto del Ministro dell'interno 1º settembre 2000, n. 318, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 257 del 3 novembre 2000, recante regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati alle procedure di fusione tra i comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali.

³⁰ La disciplina del trasferimento di beni, risorse finanziarie e di personale è dettata dall'articolo 7 della legge n. 59/97 e dall'articolo 7 del d.lgs. n. 112/1998.

delle risorse rispetto alle competenze trasferite, sia la corrispondenza alle risorse che sono presenti nel bilancio dello Stato per il finanziamento delle medesime funzioni.

La difficoltà di attenersi ad un rigoroso parallelismo tra risorse statali già impiegate e copertura delle funzioni trasferite sono alla base delle iniziative contenute nelle leggi finanziarie per il 2000 ed il 2001. L'articolo 32 della legge n. 488/1999 (finanziaria 2000), ha previsto che qualora le riduzioni degli stanziamenti presenti nei corrispondenti capitoli del bilancio dello Stato, siano insufficienti a sostenere adeguatamente e congruamente le funzioni attribuite alle regioni e agli enti locali, che le somme eccedenti siano reperite tramite riduzione dei finanziamenti conservati nel bilancio dello Stato per le funzioni ad esso residuate, anche modificando - con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - gli stanziamenti previsti da disposizioni di legge. Al fine di favorire l'effettivo esercizio delle funzioni conferite da parte di regioni ed enti locali, è stato inoltre istituito un fondo annuo dall'ammontare massimo di 65 mld, che la Presidenza del Consiglio dei Ministri potrà *"utilizzare in caso di effettive sopraggiunte esigenze"*.

Con la legge n. 388/2000 (finanziaria 2001) sono state introdotte ulteriori rilevanti disposizioni per assicurare l'effettivo completamento del processo di federalismo amministrativo, la cui riuscita dipende in maniera decisiva dal trasferimento delle risorse. In particolare per quanto riguarda le risorse finanziarie necessarie per il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni e agli enti locali è stata autorizzata l'ulteriore spesa complessiva di 7.209,3 mld nel triennio 2001-2003 (rispettivamente 515 mld nel 2001, 2.455 mld nel 2002 e 4.236 mld nel 2003)³¹.

Nel processo di attuazione del federalismo amministrativo un ruolo determinante di impulso – con la istituzione di un apposito gruppo tecnico e la nomina successiva di un Commissario straordinario – nonché di monitoraggio, è attribuito alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

³¹ Come risulta dalla relazione tecnica presentata dal Governo al disegno di legge finanziaria per il 2001, le risorse che non hanno trovato completa copertura nei capitoli di bilancio dei Ministeri interessati sono quelle individuate dai d.P.C.M. in materia di ambiente (515 mld per l'anno 2001 e 815 mld per il 2002 e il 2003), di incentivi alle imprese (690 mld relativi al Ministero dell'Industria e 503 mld relativi al ministero del Tesoro per l'anno 2003), di politiche agricole (540,7 mld per ciascun anno 2002 e 2003) e di viabilità (1.100 mld per l'anno 2002 e 1.648 per il 2003). Si registra inoltre l'autorizzazione nella stessa legge a trasferire alle regioni ed agli enti locali 6,6 mld per accelerare il trasferimento di funzioni in materia di polizia amministrativa regionale e locale, con corrispondente riduzione dei competenti capitoli dello Stato di previsione del Ministero dell'interno.

I d.P.C.M. adottati, si fondono su accordi tra Governo, regioni ed enti locali ed appaiono significativi, oltre che per il trasferimento di risorse, per il profilo di concertazione che ne ha caratterizzato l'iter (in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza unificata). Tali moduli "concertativi" qualificano anche il processo infraregionale attraverso la previsione di conferenze tra regioni ed altre autonomie territoriali.

Nel complesso di decreti adottati si distinguono tre gruppi: con il primo sono state individuate le risorse da trasferire alle regioni e agli enti locali; con il secondo sono stati definiti i criteri per la ripartizione delle risorse tra regioni ed enti locali e tra enti locali; con il terzo si è proceduto alla attribuzione delle risorse nelle quindici regioni a statuto ordinario³².

L'entità delle risorse finanziarie coinvolte dal processo di decentramento amministrativo ammonta a 32.393 mld, di cui 16.857 di risorse *a regime*, e 15.536 di risorse *una tantum*. Dall'esame dei d.P.C.M. emanati si può ricostruire il quadro complessivo delle risorse finanziarie e di personale trasferite alle regioni.

Tabella I

	Macro Area	Risorse annue	Risorse <i>una tantum</i>	Personale
<i>d.lgs. 112/98</i>	Territorio ambiente e infrastrutture	3.799.400.000.000	8.796.850.000.000	9.922
	Attività produttive	1.489.700.000.000	6.796.400.000.000	432
	Servizi alla persona e alla collettività	7.011.700.000.000	-	1.249
<i>d.lgs. 143/97</i>	Agricoltura	638.700.000.000	-	5.300
<i>d.lgs. 469/97</i>	Mercato del lavoro	380.242.402.256	-	6.030
<i>d.lgs. 422/97</i>	Trasporto pubblico locale	3.683.000.000.000	-	30
	Totali	17.002.742.402.256	15.593.250.000.000	22.963
	Risorse complessive	32.595.992.402.256		

³² Per le funzioni conferite con il d.lgs. n.112/1998, l'attribuzione e la ripartizione delle risorse è stata effettuata con i 15 d.P.C.M. in data 22.12.2000 relativi a ciascuna regione a statuto ordinario. L'attribuzione delle risorse a province e comuni tiene conto sia delle funzioni loro attribuite direttamente dal decreto n.112, sia di quelle attribuite dalla legge regionale di attuazione del decreto. Nei casi in cui la regione non ha ancora provveduto la suddivisione è stata fatta sulla base del d.lgs. n. 96/1999 recante l'intervento sostitutivo del Governo. Per il mercato del lavoro (d.lgs. n.469/1997) le risorse indicate sono state trasferite e ripartite tra le regioni e le province dai d.P.C.M. del 5 agosto 1999, uno per ciascuna regione. Le risorse relative al trasporto pubblico locale (d.lgs. n.. 422/1997) sono invece interamente assegnate alle regioni.

La *Tabella 1* riporta il complesso aggiornato al 31 marzo 2001 delle risorse finanziarie³³ e umane complessivamente trasferite alle regioni ed agli enti locali per il finanziamento delle funzioni ad essi attribuite distintamente per le macro aree di cui ai dd.lgs. di attuazione della legge di delega³⁴.

Nel complesso delle risorse vanno preliminarmente distinte le risorse *una tantum* da quelle *a regime*, le quali 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.

Nelle tavole successive, distinte per aree, le risorse trasferite sono esposte in relazione ai singoli provvedimenti attuativi, sempre distinti per risorse *annuali* e risorse *una tantum*.

*Tabella 2***Area Territorio ambiente e infrastrutture (d. lgs. 112/98)**

Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse <i>una tantum</i>	Personale
Viabilità	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	2.581.400.000.000	1.194.000.000.000	3.920
Edil. Resid. Pubbl. Regioni		Conf. St-Reg 16/03/2000		7.000.000.000.000	91
Opere pubbliche	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	256.600.000.000	545.400.000.000	1.002
Ambiente	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	815.000.000.000		
Demanio idrico	Regioni	DPCM 12/10/2000	500.000.000		104
		DPCM 13/11/2000			
Catasto	Comuni	DPCM 19/12/2000	80.000.000.000		4.000
		Conf. Unif. 06/12/2000			
Trasporti	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	12.600.000.000	57.450.000.000	745
		DPCM 13/11/2000			
Protezione civile	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/09/2000	53.300.000.000		60
		DPCM 19/12/2000			
Totale		3.799.400.000.000	8.796.850.000.000	9.922	
Risorse complessive 12.596.250.000.000					

³³ Nelle risorse finanziarie a regime non sono comprese le spese per il personale trasferito, ad eccezione del mercato del lavoro, del trasporto pubblico locale e della viabilità (compresa nel settore Territorio, ambiente, infrastrutture) dove invece sono già conteggiate. Il complesso delle risorse indicate comprende, in alcuni casi, anche le quote conteggiate per le regioni a statuto speciale.

³⁴ Le somme sono il complesso dei finanziamenti per l'anno 2001 e l'anno 2002. Per quanto riguarda le risorse finanziarie *una tantum* si osserva che nel settore Attività produttive queste risorse sono il finanziamento di progetti già avviati nell'ambito dell'ex intervento straordinario per il Mezzogiorno. Nel settore Territorio, ambiente e infrastrutture, il finanziamento è relativo principalmente all'edilizia residenziale pubblica (7.000 mld), alla viabilità (1.194 mld) e alle opere pubbliche (545 mld).

Le risorse complessive per l'edilizia residenziale pubblica si elevano a 11.629,4 mld (Conferenza Stato-regioni).

Tabella 3

Area delle attività produttive (d.lgs. 112/98)

Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse <i>una tantum</i>	Personale
Uffici metrici provinciali	Cam. di comm.	DPCM 06/07/1999	14.400.000.000		244
UU.PP.I.C.A.	Cam. di comm.	DPCM 26/05/2000			91
Energia	Regioni ed ee.ll.	DPCM 12/10/2000	3.700.000.000		71
		DPCM 26/05/2000	1.471.600.000.000		
Incentivi alle imprese	Regioni	DPCM 15/12/1999			26
		DPCM 10/02/2000			
		DPCM 13/11/2000			
Mezzogiorno (Agensud)	Regioni	DPCM 12/09/2000		1.661.000.000.000	
Mezzogiorno (Az. Org. 6.3)	Regioni	DPCM 12/09/2000		5.135.400.000.000	
			Totale 1.489.700.000.000	6.796.400.000.000	432
			Risorse complessive 8.286.100.000.000		

Tabella 4

Area dei servizi alla persona e alla collettività (d.lgs. 112/98)

Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse <i>una tantum</i>	Personale
Istituti professionali	Regioni	DPCM 26/05/2000	300.000.000	-	331
Sanità	Regioni e ee.ll.	DPCM 26/05/2000	168.000.000.000	-	32
		DPCM 13/11/2000	256.600.000.000		
Invalidi civili	Regioni e ee.ll.	DPCM 26/05/2000	4.200.000.000	-	557
		DPCM 13/11/2000			
Istruzione scolastica	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/09/2000	582.000.000.000	-	206
		DPCM 13/11/2000			
		DPCM 12/09/2000	600.000.000		123
Polizia amministrativa	Regioni e ee.ll.	DPCM 14/12/2000			
		Conf. Unif. 01/02/2001	6.000.000.000.000		
			Totale 7.011.700.000.000	-	1.249
			Risorse complessive 7.011.700.000.000		

Tabella 5

Area Agricoltura (d.lgs. 143/97)

Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse una tantum	Personale
Agricoltura	Regioni	Conf. Unif. 5-10/2/2000	638.700.000.000	-	5.300
			Totale 638.700.000.000	-	5.300

Tabella 6

Area Mercato del lavoro (d.lgs. 469/97)

Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse una tantum	Personale
Mercato del lavoro (Dpcm 9 ott. 98)	Agenzie Impiego DPCM 05/08/1999 (15)	43.347.187.822			6.030
Mercato del lavoro (DDpcm 5 ago. 98)	Regioni e ee.ll.	DPCM 14/12/2000 (15)	336.895.214.434		
			Totale 380.242.402.256	-	6.030

Tabella 7

Area Trasporto pubblico locale (d.lgs. 422/97)

Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse una tantum	Personale
Trasp. Pu. Locale art. 8 d.lgs 422/97	Regioni e ee.ll.	DPCM 16/11/2000	1.396.000.000.000		24
Trasp. Pu. Locale art. 9 d.lgs 422/97	Regioni e ee.ll.	DPCM 16/11/2000	2.287.000.000.000		6
			Totale 3.683.000.000.000	-	30

N.B.: Gli importi in corsivo sono comprensivi delle spese relative al personale trasferito

Infine le risorse trasferite sono riaggregate in relazione ai destinatari finali (regioni ed altri enti) nelle quantità indicate nella tabella che segue.

Tabella 8

Enti destinatari	Risorse annue	Risorse una tantum
<i>Regioni</i>	2.111.100.000.000	13.796.400.000.000
<i>Regioni ed enti locali</i>	14.753.895.214.434	1.796.850.000.000
<i>Comuni</i>	80.000.000.000	
<i>Camere di commercio</i>	14.400.000.000	
<i>Agenzie impiego</i>	43.347.187.822	
Totali	17.002.742.402.256	15.593.250.000.000
Risorse complessive	32.595.992.402.256	

Dalla tabella si evince che per quanto riguarda le Regioni la quota complessiva di risorse ad esse direttamente trasferite raggiunge circa il 50%, percentuale cui peraltro concorrono in maniera sensibilmente maggiore le risorse *una tantum* rispetto a quelle a regime. Molto contenuto è invece il trasferimento diretto ai comuni (solo 80 mld in materia di catasto), essendo la gran parte delle risorse contabilizzate in tabella unitariamente per Regioni ed enti locali (14.753,9 mld).

Per definire criteri e procedure per il trasferimento del personale ai sensi dell'articolo 7 del d.lgs. n. 112/1998, è stato sottoscritto un apposito Protocollo d'intesa (approvato in sede di Conferenza unificata il 20 luglio 2000), tra i rappresentanti del Governo, delle regioni, delle autonomie locali e delle organizzazioni sindacali; con i d.P.C.M. indicati nelle tabelle che precedono si è provveduto, relativamente alle risorse umane, a definire l'entità delle stesse coinvolte nel processo di trasferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato, che ammontano a circa 23.000 unità, ripartite come segue: 9.922 unità nell'area *territorio ambiente e infrastrutture*; 432 unità nelle *attività produttive*; 1.249 nei *servizi alla persona e alla collettività*; 5.300 in *agricoltura*; 6.030 unità nel *mercato del lavoro* e 30 nel *trasporto pubblico locale*.

Nella legge finanziaria 2001 per quanto riguarda il personale da trasferire, si prevede che, qualora al 31 dicembre 2000 non sia stata completata la procedura di mobilità e trasferimento, regioni ed enti locali possano utilizzare le strutture degli uffici attualmente competenti (nella gran parte dei casi, quelli statali) (art. 52, comma 1). Tale

autorizzazione riveste carattere eccezionale e non può avere durata oltre l'anno, sollecitando dunque ad una compiuta definizione ai diversi livelli di autonomia, del complesso percorso descritto. Con i d.P.C.M. 13 novembre e 14 dicembre 2000 si è provveduto, tra l'altro, al riparto delle risorse umane per quanto attiene alle funzioni trasferite ex dd.lgs. nn. 112/98 e 469/97.

2. Ministeri istituzionali.

2.1 Attività di programmazione dei ministri: le note preliminari e le direttive generali.

L'attività di programmazione del ministro, dopo la riforma della legge di bilancio dello Stato ha assunto non solo il ruolo di atto di indirizzo politico dell'attività amministrativa bensì si pone anche come strumento per l'analisi e la valutazione delle scelte e dei risultati raggiunti. Pertanto, anche per i ministeri istituzionali, seppur nei limiti imposti dalla peculiarità delle funzioni svolte, che attengono alla tutela di interessi generali, si pone la necessità che i documenti programmatici a fianco di obiettivi di carattere generale individuino i risultati intermedi e strumentali che si vogliono raggiungere.

Il documento di programmazione deve consentire l'analisi e la valutazione dell'azione amministrativa sia in corso di esercizio sia a consuntivo e deve partire dall'analisi dei risultati conseguiti nei precedenti esercizi finanziari, al fine di rimodulare gli obiettivi laddove necessario ed assegnare le risorse alla luce di eventuali, diverse esigenze.

Sono, pertanto, prioritarie l'istituzione ed il corretto funzionamento del Servizio di controllo interno, al quale la legge attribuisce il controllo strategico e quello di gestione attraverso analisi e misurazioni dell'attività amministrativa. Si osserva infatti che, laddove il Servizio di controllo non è stato ancora istituito ovvero non è posto in condizione di funzionare correttamente, per carenza di risorse ed assenza di direttive del ministro, gli atti di programmazione sono meno incisivi e non consentono analisi efficaci sui risultati raggiunti.

2.1.1 Ministero degli affari esteri.

Il 2000 è stato il primo anno di attuazione della riforma del Ministero degli affari esteri ed i documenti di programmazione riflettono il nuovo disegno dell'organizzazione centrale. In particolare, le direttive generali, indirizzate agli attuali venti centri di responsabilità, indicano nella piena attuazione della riforma organizzativa e dell'ordinamento della carriera diplomatica due obiettivi di carattere generale. Come si osserva dall'esame del bilancio dell'Amministrazione, la gestione del personale, anche per le ingenti risorse che assorbe rispetto al totale degli stanziamenti, ha un ruolo

determinante per il raggiungimento dei fini istituzionali; la realizzazione di un equilibrio delle dotazioni organiche del personale di tutte le carriera è anch'esso obiettivo prioritario dell'esercizio in esame.

Diverso è il procedimento di programmazione degli aiuti italiani ai Paesi in via di sviluppo, disciplinato anche da norme speciali, che si incrociano con le disposizioni recate dal d.lgs. n. 29/1993, in parte appesantendone il percorso.

Nel rispetto degli indirizzi generali individuati dal CIPE, ogni anno è predisposta e presentata al Parlamento una relazione previsionale e programmatica, che viene sostanzialmente fatta propria dalle note preliminari; approvata la legge di bilancio, il Ministro predispone le direttive generali che sono deliberate dal Comitato direzionale ed il programma diventa operativo. La presidenza da parte del Ministro del Comitato direzionale è finalizzata a garantire unitarietà ed organicità alla programmazione nel suo insieme.

Con il programma 2000, in considerazione dell'esiguità delle risorse e della necessità di ottimizzare il loro utilizzo, si è prospettata l'opportunità di ripartire l'80% degli interventi non più su venti Paesi bensì su quindici, concentrati nel bacino del Mediterraneo, nel Corno d'Africa e nell'Africa australe con l'aggiunta della Cina e dell'India. Del 20% rimanente, una quota consistente è destinata alla Giordania ed al Libano e con le risorse restanti si finanzianno iniziative per l'America Latina e l'Africa occidentale.

Le "note" per il 2001 confermano gli obiettivi già indicati per il 2000 ed in particolare l'impegno per l'attuazione e l'ampliamento dell'azione di lotta alla povertà, il programma di lotta all'AIDS, il sostegno ai programmi internazionali di lotta contro gli stupefacenti, la valorizzazione del patrimonio culturale dei Paesi in via di sviluppo.

2.1.2 Ministero dell'interno.

Le direttive del ministro per l'anno 2000 sono più dettagliate ed articolate rispetto ai precedenti esercizi finanziari. Agli obiettivi di carattere generale, che descrivono le linee guida per l'attività dell'Amministrazione, si affiancano obiettivi specifici, individuati in relazione alle missioni istituzionali ed alle funzioni amministrative di supporto. La direttiva contiene un primo approccio alla costruzione di indici

rappresentativi dell'andamento dell'attività dell'Amministrazione per la valutazione dei risultati; si è, peraltro, in una fase ancora teorica, che non è stata seguita nei programmi dei titolari dei centri di responsabilità, dalla individuazione di un sistema di valutazione, ex ante ed ex post, con indicatori di realizzazione degli obiettivi specifici, ancorati a rapporti tra risorse, realizzazioni, tempi ed impatti. Si tratta, comunque, di un primo tentativo di ricondurre, in un documento di programmazione generale, l'azione dell'Amministrazione ad un sistema di misurazione che si sviluppa attraverso i diversi livelli di competenze.

Questa maggiore attenzione per il ruolo che la programmazione dell'autorità di governo deve svolgere per determinare le linee di azione dell'Amministrazione, per una più consapevole allocazione delle risorse ed una successiva verifica dei risultati dei dirigenti, trova conferma nelle direttive predisposte per il 2001. In sostanziale adesione alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 dicembre 2000 (che ha dettato le linee guida per la redazione della direttiva annuale sull'azione amministrativa), il Ministro ha individuato gli obiettivi pluriennali, definendo le linee strategiche per politiche di settore³⁵, gli obiettivi da raggiungere nell'ambito dei processi di riforma dell'Amministrazione, gli strumenti per il controllo, strategico, di gestione e di regolarità amministrativo-contabile, gli obiettivi generali per centri di responsabilità. Sono, inoltre, indicate alcune schede-progetto, che indicano nel dettaglio gli obiettivi, i risultati attesi e le azioni da porre in essere nell'anno di riferimento. In un quadro sinottico per la misurazione della capacità di realizzazione dell'Amministrazione, sono riportati i tempi previsti per la realizzazione degli obiettivi specifici.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, nel settore della sicurezza delle aree del Mezzogiorno, anche a motivo delle più cogenti disposizioni in materia di monitoraggio fissate in sede comunitaria, ha segnato un notevole progresso nel livello qualitativo dello specifico documento di programmazione.

³⁵ Le politiche di settore per l'anno 2001 sono state individuate come: "La politica della sicurezza", "La politica dell'immigrazione", "La politica della protezione civile", "Le politiche dell'integrazione europea", "Le politiche amministrative generali".

2.1.3 Ministero della giustizia.

Anche per il Ministero della giustizia, le “note” hanno indicato quale obiettivo prioritario per il 2000 l’attuazione, entro il primo semestre dell’anno, della riforma organizzativa disposta dal d.lgs. n. 300/1999, che doveva accompagnarsi all’adeguamento del sistema dei controlli, ai sensi del d.lgs. n. 286/1999. Mentre con d.P.R. n. 55/2001³⁶ è stato approvato il decreto di organizzazione del Ministero, è stato del tutto disatteso l’impegno di dare effettiva attuazione al Servizio di controllo interno.

Le direttive generali hanno, altresì, sottolineato l’impegno di far decollare la riforma del giudice unico di primo grado³⁷, operativa dal 1° gennaio 2000 anche nel settore penale, alla cui efficacia sono ancora di ostacolo carenze di strutture e di personale. Non è possibile dare un giudizio completo sull’efficacia della riforma, atteso che l’esercizio dell’attività giurisdizionale risente delle situazioni logistiche dei diversi distretti. La Corte ritiene che l’azione amministrativa deve perseguire con il massimo impegno l’obiettivo di realizzare condizioni idonee al funzionamento dei nuovi uffici.

Nella considerazione che le modifiche legislative degli ultimi anni (attribuzione di competenza penale al giudice di pace, depenalizzazione dei reati minori, istituzione dei tribunali metropolitani, sezioni stralcio per lo smaltimento dell’arretrato in materia civile, giudice unico di primo grado), tutte indirizzate all’obiettivo strategico di accelerare il processo, richiedono un’ottimizzazione dell’impiego delle risorse, umane e strumentali, le direttive hanno indicato quali obiettivi strumentali al successo della riforma, l’incremento del personale di magistratura³⁸ ed una più razionale dislocazione degli uffici giudiziari. Questi obiettivi di carattere generale non sono integrati nelle direttive per i singoli centri di responsabilità da obiettivi intermedi, ma mantengono un carattere di astrattezza e non danno conto del percorso che si intende perseguire per il loro raggiungimento.

³⁶ D.P.R. 6 marzo 2001, n. 55.

³⁷ Si tratta della riforma ordinamentale ed organizzativa che, nell’ambito di un intervento complessivo che vuole fornire un’efficiente risposta alla domanda di giustizia, maggiormente ha inciso nel sistema, concentrando in un unico ufficio di primo grado le competenze ripartite tra tribunale e pretura.

³⁸ La legge n. 48/2001 ha previsto un incremento del personale di magistratura di 1000 unità, delle quali trecento da destinare alla trattazione delle controversie di cui alla legge n. 533/1973 ed il d.l. n.341/2000, convertito con modificazioni dalla legge n. 4/2001, ha, tra l’altro, dettato norme particolari per agevolare la copertura dei posti in organico del giudice di pace e per agevolare gli incarichi dei giudici onorari di tribunale.

Le direttive 2001 riprendono le linee generali di indirizzo formulate per il 2000, con particolare riguardo all'attuazione della riforma dell'apparato organizzativo, che viene descritto con riferimento alle funzioni attribuite alle nuove strutture. Seppur si riscontra un maggior dettaglio nella indicazione dei risultati che si intende raggiungere, gli stessi rimangono ancora connotati da un eccesso di sintesi. Pertanto, il miglioramento, che pur si era osservato nelle note preliminari e nelle direttive generali per il 1999 e che si conferma per il 2000, non consente ancora di ritenere i documenti di programmazione aderenti alla legge n. 94/1997, al d.lgs. n. 29 del 1993 (artt. 3 e 14) e, da ultimo, alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha dettato gli indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa.

Anche alla luce delle osservazioni formulate, e nel rispetto della peculiarità delle funzioni attribuite all'Amministrazione della giustizia, appare ancora più grave il continuo rinvio dell'attuazione del Servizio di controllo interno, che non consente di disporre di valutazioni sugli andamenti delle gestioni dei precedenti esercizi finanziari, sulle cui basi dovrebbero essere costruiti i nuovi documenti programmatici, e dell'esito di monitoraggi ed analisi sul funzionamento e l'efficienza dell'apparato organizzativo.

2.1.4 Ministero della difesa.

2.1.4.1 La nota preliminare.

Il Ministero della difesa, per ogni esercizio finanziario, predispone una *Nota aggiuntiva al bilancio* che costituisce, unitamente alla c.d. P.T.F. - Programmazione tecnico-finanziaria, il documento nel quale vengono indicate le linee programmatiche del dicastero.

La nota preliminare viene redatta ora nella nuova ottica programmativa recata dalla legge n. 94/97 e dal d.lgs. n. 279/97.

La programmazione della spesa della difesa muove dall'esigenza di accelerare il processo di ristrutturazione dello *strumento militare* al fine di renderlo adeguato allo scenario internazionale che prevede, in coerenza con la strategia della NATO, lo sviluppo della politica europea di sicurezza e difesa.

In tale contesto, vengono in evidenza concetti come *flessibilità e prontezza d'impiego, elevata mobilità, capacità di proiezione e sostenibilità nel tempo dell'azione*

militare; si rende dunque necessaria l'*integrabilità* e l'*interoperabilità*, in particolare con i Paesi della NATO e con quelli dell'Unione Europea.

Assume quindi importanza prioritaria la creazione di un corpo professionale, quale del resto è ormai disegnato dalla normativa, e, conseguentemente, si pone rilievo alle esigenze di bilancio.

Discorso peculiare viene poi fatto per l'*Arma dei Carabinieri* che viene chiamata a svolgere compiti in sede internazionale (oltre a quelli tipici di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza sul piano nazionale) che si svolgono sul piano prettamente militare ed, in particolare, su quello della *polizia militare*, nell'ambito di missioni dirette a ristabilire l'ordine pubblico (es.:Albania, Kosovo).

Dalla nota preliminare emerge una sostanziale conferma del livello delle risorse assegnate alla difesa, soprattutto se confrontate con il P.I.L.:

Esercizio	2000	2001
Funzione Difesa (Forze Armate)	22.987,0	24.609,0
Funzioni Sicurezza Pubblica (Carabinieri)	7.429,9	7.558,8
Funzioni Esterne	218,5	222,8
Pensioni Provvisorie	2.210,3	1.939,4
Totale	32.845,7	34.330,0

Gli incrementi sono dunque nell'ordine del 4,52% sul piano complessivo rispetto al bilancio 2000 (si sottolinea come in sede di rendiconto 99 il livello degli stanziamenti definitivi sia stato pari a 34.050,1 mld).

In particolare, per la funzione Difesa l'incremento è del 7,05%, per l'Arma dei Carabinieri dell'1,74%, mentre per le Pensioni provvisorie si registra una diminuzione del 13,96%.

Va considerato che è tendenziale un consistente aumento, nel bilancio difesa del dato di rendiconto, che nel 99 si è rivelato di particolare consistenza con un livello di 34.050,1 mld che indica un incremento del 9,74% rispetto ai 31.029 mld del bilancio di previsione.

Tale rilevazione è stata sostanzialmente confermata dai dati del rendiconto 2000 che mostra stanziamenti definitivi per 35.392,01 con uno scostamento di circa 500 mld rispetto alle proiezioni determinate dall'applicazione dello stesso indice (36.044,9 mld),

nonostante l'incremento del 1999 sul 1998 fosse già considerevolmente superiore rispetto a quelli registrati per gli esercizi 1997 e 1998 (nel 1997 è stato dell'1,31% - da 29.698,5 mld si è passati a 30.086,25, mentre nel 1998 è stato del 4,89% - da 31.650,8 mld si è passati a 33.199,6).

La ragione di tale scarto rispetto al *trend* degli esercizi precedenti può essere rinvenuta nella maggiore spesa per le *missioni internazionali*.

Il rapporto con il P.I.L., elemento questo ritenuto un indicatore importante per la valutazione della spesa per la difesa, risulta pari all'1,46%, valore in leggera diminuzione rispetto a quello del 2000 (1,48%).

Ma è maggiormente significativo il rapporto con il P.I.L. della Funzione Difesa, ed in questo caso il rapporto del previsionale 2001 con il P.I.L. è dell'1,05% con un minimo incremento rispetto al dato 2000 (1,04%) e, comunque, ben distante dai rapporti esistenti in altri Paesi (in Francia è dell'1,9% e nel Regno Unito del 2,4%).

Nel bilancio di previsione 2001, vengono inseriti tre nuovi Centri di responsabilità: *Esercito italiano*, *Marina militare* ed *Aeronautica militare*, oltre all'*Ufficio generale per la gestione degli enti dell'area industriale*.

Nel caso dei primi tre, tale innovazione, che segue quella dell'individuazione quali centri di responsabilità degli *Ispettorati logistici* per le tre *Forze armate*, indica la sempre maggiore diretta assunzione di responsabilità anche nel processo decisionale tendente all'acquisizione di beni e servizi da parte degli Stati maggiori di forza armata, sia pure in un primo momento nell'ambito del *funzionamento* ed attraverso l'operatività degli *Ispettorati logistici*.

Dovrà dunque valutarsi, nel prossimo futuro, quali andamenti nei procedimenti di spesa si registreranno e, sotto il profilo sistematico, quali evoluzioni avrà il rapporto fra l'area *tecnico-amministrativa* e l'area *tecnico-operativa*.

La rilevanza dell'*Ufficio generale per la gestione degli enti dell'area industriale* va considerata nel contesto della creazione dell'*Agenzia Industrie-difesa*, prevista dal d.lgs. n. 300 del 1999.

Si tratta infatti di un'operazione estremamente complessa che dovrà portare ad un riordino del settore che potrà portare anche a consistenti problemi di *outplacement* del personale attualmente impiegato.

2.1.4.2 Le direttive del Ministro.

Gli atti di indirizzo e quelli di programmazione finanziaria, devono tenere conto per la difesa di un quadro fortemente evolutivo.

Già nella passata relazione si faceva cenno alla direttiva emanata per l'esercizio 2000 con il decreto del Ministro del 5 gennaio 2000.

Su di essa veniva, infatti, espressa una valutazione positiva in quanto appariva improntata ad una più attenta programmazione.

In particolare, veniva rilevata la cautela con la quale si prevedeva la riduzione della forza bilanciata. Infatti essa veniva ancora indicata in 10.000 unità complessive (da 280.000 a 270.000), mediante una riduzione del personale di leva di circa 20.000 unità, un aumento dei volontari di truppa di 8.000 unità e dei sottufficiali di circa 1.500, dovuto quest'ultimo aumento ad un passaggio di carriera in adempimento al d.lgs. n. 196 del 1995.

La forza complessiva, dunque, secondo le previsioni, per il 2000, veniva dimensionata su 170.000 unità per l'Esercito, 40.000 per la Marina e 60.000 per l'Aeronautica.

Al riguardo, va detto che la direttiva per il 2001, emanata con il decreto del Ministro del 5 gennaio 2001, pone l'accento, nell'ambito degli interventi nei settori del personale, dell'approntamento e dell'ammodernamento delle forze, alla prosecuzione del processo di “professionalizzazione” dello strumento attraverso un programma di progressiva riduzione della forza bilanciata, con la gradualità necessaria per evitare squilibri strutturali e compatibilmente con la disponibilità di risorse a bilancio, al fine di conseguire i livelli stabiliti.

Si prevede, dunque, di attuare una contrazione per il personale militare di circa 7.750 unità attraverso una riduzione di Ufficiali e personale di leva rispettivamente di 1.130 e 11.600 unità ed un contestuale incremento di 5.000 unità, tra Sottufficiali e volontari di truppa (ferma breve e servizio permanente), con una significativa aliquota di questi ultimi di circa 4.870 unità.