

1.2 Gli aspetti specifici del nuovo ordinamento contabile.

1.2.1 E' stato già ricordato, d'altro canto, il D.P.C.M. 23 dicembre 1999 concernente "Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri", in ordine al quale è stato proposto dalla Corte dei conti ricorso per conflitto di attribuzioni.

Al riguardo, prescindendo dal ricordato aspetto ed in attesa della pronuncia della Corte costituzionale, è necessario effettuare considerazioni e valutazioni che si riconnettono allo "specifico" della Corte dei conti anche in relazione alla disciplina dettata dagli art. 39, 40 e 41 del T.U. approvato con R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 per la funzione di referto al Parlamento (con particolare richiamo all'ultimo periodo dell'art. 41 predetto, che prevede che la Corte – a Sezioni riunite – espone le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione").

1.2.2 Sulla disciplina dell'autonomia finanziaria e sulla contabilità della Presidenza il discorso viene introdotto dalle considerazioni svolte dalle Sezioni riunite in sede consultiva (adunanza del 17 dicembre 1999) sullo schema di regolamento.

E' stata affermata, in tale sede, l'essenzialità – per l'ordinamento contabile della Presidenza – di un raccordo con i principi generali della contabilità pubblica, il quale si coniuga con l'esplicito intento legislativo di assicurare la coerenza della struttura contabile e della disciplina della gestione con i criteri di classificazione della spesa nel bilancio statale – i cui principi riformatori sono estesi alla generalità delle amministrazioni pubbliche – nel quale è prevista l'allocazione, con l'esercizio 2000, di una apposita unità previsionale di base nello stato di previsione della spesa del ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica.

Le Sezioni riunite nella sede consultiva hanno, ancora, segnalato in via generale l'esigenza di assicurare, anche nei successivi provvedimenti organizzativi, la conformazione, pur nella peculiarità dei compiti della Presidenza, dei modelli operativi ai principi base dei circuiti programmatici e valutativi – che con i profili squisitamente gestionali strettamente interagiscono – sottesi alla intera recente legislazione e per la stessa Presidenza richiamati, in modo espresso, dal comma 6 dell'art. 7 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303.

Una ulteriore considerazione della Corte assume rilievo in questa materia: cioè quella che per assicurare una compiuta rappresentazione alle Camere del rendiconto generale dello Stato, ed una unitaria ricomposizione dell'intero quadro del sistema amministrativo, ha inteso prospettare la trasmissione del rendiconto della Presidenza anche alla Corte dei conti ai fini della relazione annuale sullo stesso rendiconto generale.

L'art. 9, comma 4, del D.P.C.M. 23 dicembre 1999 prescrive che il rendiconto finanziario della Presidenza entro quindici giorni dalla sua approvazione sia trasmesso, corredato della relazione, ai Presidenti delle Camere, nonché su richiesta di queste ultime alla Corte dei conti ai fini del referto annuale.

Alla luce di quanto più avanti esposto appare utile, nella presente sede, segnalare ai Presidenti delle Camere l'esigenza di un tempestivo invio alla Corte del rendiconto, corredato da documentazione illustrativa idonea a fornire adeguati elementi di giudizio. Verrebbe così soddisfatta l'opportunità che nella relazione della Corte, che accompagna la parificazione del

norma dell'art. 134 della Costituzione, in quanto tale funzione, sia pure di natura ausiliare, è caratterizzata, oltre che dalla sua previsione nell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, dalla posizione di piena indipendenza dell'organo chiamato a esercitarla (sentenze nn. 406 del 1989 e 302 del 1995);

b) con riferimento ai presupposti oggettivi, il ricorso è indirizzato alla garanzia della sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali, in quanto la lesione lamentata concerne competenze della Corte dei conti configurate dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, riconducibili alla previsione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

c) circa il profilo dell'idoneità a determinare conflitto di atti aventi natura legislativa, quali il d.lgs. n. 303 del 1999, la Corte costituzionale ha già dato una risposta affermativa (sentenza n. 457 del 1999; ordinanze nn. 280 e 23 del 2000, 323 del 1999).

rendiconto generale dello Stato, sia svolta una analisi sia dei profili organizzativi che della attività istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri: ciò — come già detto in inizio — per le evidenti interazioni con gli altri ministeri e con la complessiva realtà amministrativa, interazioni che appaiono sussistenti anche dopo la nuova configurazione assunta dalla stessa Presidenza in base al d.lgs. n. 303/1999.

Il tutto per rappresentare al Parlamento l'effettiva, concreta, traduzione dei principi riformatori, lo stato di attuazione dei programmi, la loro ricaduta finanziaria, l'analisi comparativa dei modelli gestionali adottati.

1.2.3 A talune considerazioni si presta la disamina dei bilanci preventivi per gli esercizi 2000 e 2001, approvati — rispettivamente — con D.P.C.M. del 30 dicembre 1999 e del 1° dicembre 2000 (pubblicati nei supplementi ordinari della Gazzetta Ufficiale n. 24 del 31 gennaio 2000 e n. 16 del 23 gennaio 2001).

In linea di larga massima può evidenziarsi che le strutture dei due bilanci ricordati si conformano, sostanzialmente, a principi e criteri stabiliti dalla legge n. 94/1997 e dal d.lgs. n. 279/1997. Può, quindi, osservarsi che la nomenclatura è modulata per funzioni obiettivo disaggregate, ai fini della gestione, in capitoli di spesa: nel rispetto dei principi vigenti in materia di bilancio sono, poi, stati individuati centri di responsabilità (in numero di 9) con autonomia gestionale, ai quali è stata assegnata una specifica dotazione di bilancio in relazione ai compiti istituzionali.

1.2.3.1 In ordine ai criteri di elaborazione del bilancio rileva mettere in luce che — quanto all'esercizio 2000 — esso è stato redatto in termini di sole previsioni di competenza e cassa; i residui formati al 31 dicembre 1999 sulla precedente gestione sono stati inseriti, per ragioni di carattere tecnico, in appositi capitoli nello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; peraltro la carenza di dati relativa al consuntivo non consente valutazioni di alcun tipo, anche in relazione alla natura delle ragioni addotte (appunto "ragioni di carattere tecnico").

Per la parte relativa alle entrate il bilancio preventivo 2000 evidenzia che esse sono state costituite dalle risorse provenienti dal bilancio statale, risorse fissate per l'anno 2000 in 1.627 mld, dei quali 619 riguardanti il fondo per il funzionamento della Presidenza (capitolo 2710 dello stato di previsione delle spese del Ministero del tesoro, bilancio e della programmazione economica); gli ulteriori — cospicui — stanziamenti pari a 979 mld attengono ad interventi operati, in attuazione di specifiche previsioni legislative a favore dell'editoria (capitolo 2714), mentre i restanti 29 mld riguardano il funzionamento della Scuola Superiore della pubblica amministrazione, dell'ARAN e del FORMEZ.

Sul piano strutturale assume rilievo constatare che nel bilancio preventivo 2001 dalle previsioni di spesa sono state enucleate alcune voci, con una dotazione finanziaria complessiva di 995 mld, non riconducibili al supporto ed allo svolgimento delle funzioni e prerogative del Presidente, che sono state conseguentemente iscritte nello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; trattasi delle spese di funzionamento dell'Aran, della gestione autonoma della Scuola superiore della pubblica amministrazione, delle spese di funzionamento e della quota di associazione partecipativa del Formez, (che nel bilancio 2000 risultavano inseriti nel centro di responsabilità "Funzione pubblica"), nonché degli interventi ed investimenti a favore di imprese radiofoniche ed editoriali, precedentemente iscritti nel centro di responsabilità "Informazione ed editoria".

Sono state, inoltre, trasferite al Tesoro le spese relative ai programmi di assistenza e integrazione sociale per gli stranieri vittime di violenza e quelle a tutela delle minoranze linguistiche, gestite, nell'anno 2000, rispettivamente, nei centri di responsabilità "Pari opportunità" e "Affari regionali".

1.2.3.2 Particolare interesse rivestono per la Corte le “note preliminari” che illustrano gli stati di previsione dell’entrata e della spesa in cui si articola il bilancio.

La nota preliminare costituisce – come è stato affermato con chiarezza nella precedente relazione – il documento più rilevante per la cognizione, da parte del Parlamento, degli “obiettivi generali perseguiti dalle politiche pubbliche di settore” (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 279/1997), a misura dei quali vengono dimensionate, nel breve periodo, le risorse finanziarie appostate nelle “unità previsionali di base” (u.p.b.) in cui si articola il bilancio; ed infatti la perdita di analiticità del bilancio “politico” (o “per l’approvazione parlamentare”), elaborato per u.p.b., è compensata proprio dalla nota preliminare che, con il corredo degli elementi contenuti negli allegati tecnici (art. 1, comma 7, d.lgs. n. 279/1997), illustra il contenuto e le finalità delle u.p.b., evidenziando, in particolare, i programmi e i progetti finanziati nell’ambito degli stati di previsione.

Le considerazioni che precedono, per le evidenti interazioni con gli altri ministeri e con la complessiva realtà amministrativa, devono integralmente estendersi anche alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Le due note preliminari delle quali si è presa cognizione (2000 e 2001) si differenziano notevolmente, con netto miglioramento qualitativo della nota dell’esercizio relativo al 2001. Infatti il documento 2000 è caratterizzato da notevole genericità senza esporre, almeno tendenzialmente, programmi o progetti connessi alla gestione finanziaria.

In ordine al “valore aggiunto” che registra la nota preliminare dell’esercizio 2001, rispetto a quella del precedente esercizio, questi sono gli elementi da porre in evidenza:

- l’effettiva opera atta a circoscrivere l’autonomia alla gestione delle risorse finanziarie direttamente finalizzate all’esercizio delle funzioni e prerogative costituzionali del Presidente e delle attività delle relative strutture di supporto;

- la espressa menzione che i residui sono oggetto di accertamento al 31 marzo 2001 ed esplicitati analiticamente per capitoli nello specifico documento da trasmettere, contestualmente al rendiconto finanziario, ai Presidenti delle Camere, con conseguente adeguamento della consistenza di cassa;

- la dichiarata esigenza di realizzare la riorganizzazione degli immobili in uso alla Presidenza del Consiglio con contemporanea riqualificazione della spesa da destinare, in luogo di locazione di locali, all’acquisto di un immobile idoneo ad ospitare gli uffici amministrativi³;

1.3 Attuazione del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303: gli assetti organizzativi.

Il d.lgs. 30 luglio 1999 n. 303 – fatte salve tutte le osservazioni, qui ribadite, concernenti il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (Governo della Repubblica e Corte dei conti) in ordine all’art. 9, comma 7 dello stesso decreto – sembra situarsi nel persuasivo disegno tracciato dalla riforma amministrativa; appare, inoltre, contraddistinto da una positiva corrispondenza alle osservazioni e proposte espresse dalla Corte nelle proprie relazioni annuali.

In sintesi i principi fondamentali della “nuova” Presidenza sono riassumibili nel modo seguente:

- a) trasferimento dei compiti non direttamente riconducibili alle funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente ai ministeri preposti a funzioni omogenee, con la possibilità di ricorrere a schemi organizzativi diversi dallo schema dell’amministrazione per ministeri, secondo modelli dotati di autonomia tecnica e funzionale;

- b) attribuzione alla Presidenza (ricondata – al fine di modulare gli assetti operativi - ai compiti rigorosamente istituzionali del Presidente) di autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria; adozione di criteri organizzativi interni adatti a garantire alla struttura unità

³ Ciò ha portato alla previsione della spesa di 67 mld sul capitolo 707 per l’anno 2001 (che viene ad aggiungersi a quanto già accantonato, per la stessa finalità, sulle disponibilità reperite a carico della gestione 2000 per 82 mld).

direzionale, con criteri di flessibilità che consentano una chiara distinzione fra indirizzo politico e gestione e una razionale applicazione dei principi in tema di responsabilità dei dirigenti (anche con riguardo all'applicazione delle nuove regole di "spoils-system").

L'attuazione del d.lgs. n. 303/1999 si riconnette peraltro a livello sistemico a quei complessi processi riformatori, dei quali da almeno un triennio la Corte segue, dal suo osservatorio sull'azione amministrativa e di spesa, la progressiva evoluzione.

Nella complessità degli indicati processi è dato cogliere, proprio per la Presidenza del Consiglio, il consolidamento di talune linee strategiche che confermano e ricalcano linee direttrici che hanno già ispirato l'attività di referto della Corte: la concreta attuazione dei percorsi di riforma della dirigenza e del personale, in coerenza con i nuovi principi che informano il bilancio statale ed il sistema dei controlli (legge n. 94 del 1997; d.lgs. n. 286 del 1999); l'individuazione e l'attribuzione alle regioni ed alle autonomie delle risorse umane e finanziarie necessarie per rendere effettivo l'esercizio delle funzioni ad esse conferite; l'esplicazione di un ruolo di stimolo, coordinamento ed impulso nel sistema di finanza pubblica e delle politiche di investimento.

1.3.1 Una volta enucleato il quadro di fondo e tracciate le linee fondamentali del nuovo assetto, per l'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio occorre fare riferimento, puntuale, al D.P.C.M. 4 agosto 2000.

Su questo provvedimento sono comunque necessarie due preliminari, ma essenziali, precisazioni:

- esso sopperisce ad esigenze molteplici di adeguare alle disposizioni del d.lgs. n. 303 del 1999 l'organizzazione delle strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri di cui all'art. 7, comma 1, del decreto stesso; di individuare gli uffici e le funzioni di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio dei ministri, dei ministri senza portafoglio e dei Sottosegretari di Stato presso la Presidenza; di dettare disposizioni di carattere generale sulla composizione degli uffici di gabinetto dei ministri senza portafoglio e sulle segreterie degli stessi e dei Sottosegretari presso la Presidenza;

- non vengono prese in considerazione le strutture della Presidenza destinate ad essere trasferite ad altre amministrazioni o a costituirsi in agenzie, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 303, per le quali, in attesa della data prevista per il trasferimento, ovvero della costituzione delle agenzie, viene salvaguardata, interinalmente, la organizzazione in atto.

Le strutture generali disegnate dal D.P.C.M. 4 agosto 2000 sono oggetto di dettagliata specificazione normativa. Continua ad essere privilegiato il criterio della flessibilità nella conformazione e nell'adattamento funzionale delle strutture, esaltando il ruolo del Segretario generale.

Con disposizione di carattere generale vengono individuate - con criterio assorbente - le strutture che fanno parte del Segretariato generale, nel senso che vengono ricondotte ad esso tutte le strutture non affidate alla responsabilità di ministri o poste alle dirette dipendenze di Sottosegretari.

Quanto ai compiti del Segretario generale, con dizione onnicomprensiva, seppure alquanto generica, viene disposto dal D.P.C.M. 4 agosto 2000 che egli "sovrintende alla organizzazione e alla gestione amministrativa del Segretariato generale".

Più in dettaglio viene, poi, specificato che lo stesso Segretario generale è responsabile dell'approvvigionamento delle risorse umane della Presidenza, nonché dei profili gestori per i quali sia prevista, in sede di bilancio della Presidenza, una gestione accentrata. Va posto in luce, altresì, che il Segretario generale risponde al Presidente dell'esercizio coordinato delle funzioni di cui all'art. 19 della legge n. 400 del 1988 non attribuite ad un Ministro o Sottosegretario, adottando, anche mediante delega dei relativi poteri, tutti i provvedimenti occorrenti.

Tornando al tema della flessibilità già enunciata, è da tener presente che l'organizzazione interna delle strutture che compongono il Segretariato generale, ivi comprese quelle che abbiano cessato di essere affidate a Ministri o Sottosegretari, può essere modificata con provvedimento del Segretario generale. Peraltro alle modifiche dell'organizzazione interna delle strutture affidate alla responsabilità di Ministri o Sottosegretari provvedono, parimenti, i Ministri o Sottosegretari interessati.

Il profilo del coordinamento, che costituisce elemento di forte qualificazione del sistema delineato, emerge da una specifica previsione normativa, in forza della quale - per le attribuzioni che implicano l'azione unitaria di più strutture - il Segretario generale può istituire, sentiti i capi delle strutture generali interessate e previo assenso della autorità politiche (ove si tratti di strutture affidate alla responsabilità di Ministri), strutture di coordinamento interdipartimentali. Il provvedimento del Segretario generale indica - altresì - il coordinatore delle strutture, il livello dell'incarico anche ai fini della graduazione delle inerenti responsabilità.

L'esame dettagliato delle strutture generali della Presidenza del Consiglio fornisce peraltro un quadro non immune da pleoricità, che rivela - in sequenza - strutture generali preposte "in maniera organica ed integrata alle aree funzionali omogenee", strutture generali adibite a compiti di organizzazione, gestione delle risorse, controllo e monitoraggio e "strutture equiparate a quelle generali".

1.3.2 Nella vastità di un tale quadro organizzativo, ritiene la Corte utile soffermarsi su tre strutture che meglio sembrano qualificare, in senso conforme alla riforma voluta dal d.lgs. n. 303/1999, l'intero assetto della Presidenza: il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, il dipartimento per il coordinamento amministrativo e il dipartimento per gli affari economici.

Tra le tre predette strutture appare di speciale rilievo l'ultima menzionata. Non sfugge infatti l'essenzialità, nell'attuale contesto politico-istituzionale, dei compiti demandati al Dipartimento per gli affari economici. Si vuole fare qui riferimento alle analisi macroeconomiche in relazione anche alla finanza pubblica ed al mercato del lavoro e all'adozione di provvedimenti economico-finanziari di carattere generale.

Non meno rilevanti sono da ritenere altre attribuzioni del dipartimento, il quale è anche struttura di supporto che opera in materia di: concertazione del Governo con le parti sociali; monitoraggio e valutazione del conseguimento degli obiettivi economico-finanziari programmati e degli andamenti economici generali; occupazione, in riferimento anche all'attuazione e all'aggiornamento degli accordi con le parti sociali; interventi per le crisi aziendali e per l'attuazione degli strumenti di programmazione negoziata; rapporti con le parti sociali e le amministrazioni pubbliche interessate.

Numerosi sono anche i compiti demandati al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL). Essenziali, e quindi di grande importanza ai fini del ruolo e delle funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, appaiono quattro attribuzioni specifiche che dovrebbero fungere da volano nella intera, e complessa, materia dell'attività normativa e nella comune consulenza giuridica di carattere generale:

- 1) il coordinamento e la promozione delle istruttorie in ordine alle iniziative legislative del Governo, verificandone, sulla base delle indicazioni del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, la coerenza con il programma dei lavori parlamentari;
- 2) la cura della qualità dei testi normativi e degli emendamenti del Governo (anche con riferimento all'omogeneità e alla chiarezza della formulazione e all'efficacia per la semplificazione) ed il riordinamento della legislazione vigente da correlare al corretto uso delle diverse fonti;
- 3) la verifica, con l'ausilio delle amministrazioni dotate delle necessarie competenze tecniche nonché del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, delle

relazioni e delle analisi appositamente predisposte a corredo delle iniziative legislative del Governo;

- 4) la cura delle analisi e delle relazioni redatte dal Governo perché indichino, compiutamente, il quadro normativo nazionale e comunitario di riferimento, gli eventuali precedenti della Corte costituzionale, gli obiettivi perseguiti e la congruità dei mezzi previsti, gli oneri che le nuove disposizioni impongono (ai cittadini, alle pubbliche amministrazioni e alle imprese).

Quanto al Dipartimento per il coordinamento amministrativo è puntuale, nel provvedimento del 4 agosto 2000, l'indicazione del perseguimento dei fini: cioè effettuare i necessari interventi di coordinamento e indirizzo, nonché di monitoraggio, in vista anche della verifica di fattibilità delle iniziative legislative, ed esercitare anche ogni altra attività attinente al coordinamento amministrativo demandata alla Presidenza.

1.4 Le iniziative di coordinamento e propulsione dell'attività del Governo; i poteri di indirizzo e la emanazione delle direttive di rilievo generale.

1.4.1 Fin dalle prime fasi di elaborazione della legge 23 agosto 1988, n. 400 apparve molto chiara la necessità di rendere effettivo il coordinamento e la propulsione dell'attività di Governo da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Emblematiche, e ad un tempo significative, appaiono alcune delle attribuzioni contemplate nell'art. 5, comma 2 della stessa legge, tra le quali vanno poste in luce:

- l'indirizzo ai ministri di direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri nonché quelle connesse alla responsabilità — propria del Presidente - di direzione della politica generale del Governo;
- il coordinamento e la promozione della attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo;
- l'adozione di direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici, promuovendo le verifiche necessarie.

In tale prospettiva la Corte ha prestato, in passato, la massima attenzione ai principi posti a base del circuito programmatico di cui agli articoli 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993; tale circuito — peraltro — non può essere sottratto ad una fase di generale impulso e propulsione attuata dalla Presidenza.

Sugli elementi di criticità rinvenuti nel processo attuativo di un elemento molto qualificante della riforma amministrativa — chiaramente riscontrati con riguardo alle 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 giustificare 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 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 iniziative normative 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 direttrici, volte a valutare l'impatto sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e quello relativo all'attività dei cittadini e

⁴ Cap. 4.11.2.

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.

¹⁰ In G.U. 23 Maggio 2000.

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 regolamentazione¹² 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 "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

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.

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).

amministrazioni competenti in via prevalente ed in particolare alla dirigenza, con particolare attenzione alla predeterminazione anche temporale dei procedimenti.

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 raccordo 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 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 enfattizzazione 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

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 perseguibile l'obiettivo della semplificazione e pertanto a sopprimerne la previsione di delegificazione.

¹⁶ La complessità della vigente realtà normativa, se da un lato spiega le proposte contenute 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.

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 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.

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

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.

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

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

comunitari. Per tale centrale settore occorre dunque una precisazione delle metodologie di analisi ed una conseguente elaborazione, soddisfacente 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 ricognitiva — 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.

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 alle 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

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.

²² In G.U. n. 81 s.g. 6,4.2001.

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 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 rilievo 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.

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

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 1° 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).

²⁵ Come è noto, soggetta a referendum.

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 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

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 conferiscano 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 n. 59/1997, 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.

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 sovramunicipale, 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 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 1° 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.