

**DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1998**

INDICE

VOLUME III**TOMO I****PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E MINISTERI ISTITUZIONALI:**

Presidenza del Consiglio dei ministri	<i>Pag.</i>	9
Ministero di grazia e giustizia	»	93
Ministero degli affari esteri	»	145
Ministero della difesa	»	207
Ministero dell'interno	»	257

MINISTERI FINANZIARI:

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica	»	327
Appendice — La spesa per le aree depresse nel bilancio dello Stato.....	»	395
Ministero delle finanze	»	405

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Sintesi e conclusioni

Sommario: 1. Il quadro istituzionale di riferimento.

2. Il processo di attuazione della legge 59; 2.1 La «terza regionalizzazione»; 2.2 La riforma delle strutture centrali; 2.3 La attuazione della normativa in materia di contrattazione collettiva, di lavoro pubblico e di dirigenza.

3. L'attuale assetto dell'apparato; 3.1 La nuova organizzazione interna; 3.2 I supporti alle strategie.

4. L'adeguamento al disegno del D.lgs. 29/93 4.1 Gli indirizzi programmatici; 4.2. Le indagini del servizio di controllo interno; 4.3 La gestione delle risorse umane e logistiche.

5. L'impulso sul sistema economico di sviluppo e di finanza pubblica; 5.1 Il patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione; 5.2 Il monitoraggio sulle misure di finanza pubblica e le direttive sui residui di stanziamento.

6. La gestione finanziaria. 6.1 I profili generali; 6.2 L'analisi funzionale; 6.3 L'analisi per centri di responsabilità.

Sintesi e conclusioni

Le linee strategiche che hanno caratterizzato l'attività della Presidenza si riconducono a tre prioritarie ed interconnesse tematiche di intervento: la guida dei percorsi di riforma della P.A. tracciati dal legislatore e che sollecitano una compiuta attuazione nel tessuto amministrativo; l'individuazione ed il

trasferimento delle risorse finanziarie ed umane alle Autonomie, per consentire l'effettività del disegno di decentramento, che con il d.lgs. 112 del '98 ha trovato ampia e generale definizione normativa; il più diretto coinvolgimento nelle funzioni di impulso e di monitoraggio sul sistema economico-sociale, nella consapevolezza del significato strategico del processo di semplificazione dei rapporti tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. In tale prospettiva, che qualifica ulteriormente il ruolo della Presidenza di sede primaria di impulso e coordinamento della vita amministrativa, in coerenza al disegno costituzionale (art. 95) ed ai principi affermati dalla legge 59/97, proprio con riguardo alla fondamentale esigenza di un ridisegno delle articolazioni centrali come perno della riforma del sistema, è da registrare che risultano di recente predisposte, da parte del Governo, iniziative legislative di riordino di Ministeri e della stessa Presidenza, come previsto dalla delega contenuta negli articoli 11 e 12 della legge 59/1997.

La Corte ha da tempo indicato l'esigenza di una ridefinizione delle strutture della Presidenza, nella quale si sono sovrapposte competenze eterogenee riferite ad interi rami di amministrazione, di cospicuo spessore finanziario, che non rendono univoca e coerente la fisionomia dell'apparato e che si riflettono sulla rappresentazione contabile e sulla gestione finanziaria. Tale composizione estremamente diversificata, derivante dagli interventi via via assegnati, evidenzia nella ricostruzione funzionale e per centri di responsabilità, la netta prevalenza di risorse non riconducibili al nucleo «proprio» delle competenze della Presidenza. In relazione ad esse emerge nel rendiconto un cospicuo ammontare di residui, anche di stanziamento, che - seppure in base a specifiche previsioni normative ed al nuovo processo valutativo disegnato dall'art. 3 della legge 94/97, ritenuti non suscettibili di ridimensionamento nella direttiva emanata dalla stessa Presidenza a tutte le amministrazioni (D.P.C.M. 30 aprile 1999) - rappresentano un indice non fisiologico e sollecitano ad una più rigorosa attenzione e monitoraggio degli interventi sottesi.

In tale quadro evolutivo, la stessa rappresentazione contabile richiede un processo di aggiustamento in linea con i principi della legge n. 94/97, affidando ai singoli centri di responsabilità, nei limiti di compatibilità e peculiarità dell'apparato, effettiva dimensione operativa ed autonomia di intervento, in coerenza con una riqualificazione dei documenti di bilancio, in cui la «nota preliminare» è sostanzialmente assente e con i principi a base del circuito programmatico di cui agli articoli 3 e 14 d.lgs. n. 29/93.

Su tali elementi di criticità nel processo attuativo della riforma riscontrati con riguardo alla generalità delle Amministrazioni, la Corte ha attirato l'attenzione del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per la funzione pubblica formulando, con deliberazione delle SS.RR., nel maggio 1999, specifiche «osservazioni», in base all'art. 3, comma 6, della legge 20 del 1994. Il Presidente del Consiglio ha fornito una risposta positiva, confermando la 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. Nel prendere atto di una maggiore attenzione, anche per quanto attiene alla adozione di simili iniziative all'interno dell'amministrazione, è da segnalare la distanza che tuttavia permane da una compiuta operatività del disegno normativo nell'intero sistema amministrativo; in tale contesto assumono dunque ulteriore spessore i compiti propulsivi della Presidenza anche nella concreta elaborazione dei profili metodologici ed operativi seguiti dalle diverse amministrazioni.

E' in definitiva auspicabile una sollecita attuazione del riordino delle strutture centrali in coerenza con i principi indicati dal legislatore per completare il disegno normativo ed assicurare la funzionalità dell'intero impianto di riforma, nell'attesa del quale, per la Presidenza, si è ricorsi a provvedimenti di natura organizzatoria, quali quelli assunti nel 1998, che, nella dichiarata transitorietà, mostrano un carattere sostanzialmente ricognitivo.

1. Il quadro istituzionale di riferimento.

L'azione della Presidenza del Consiglio si colloca in una fase istituzionale caratterizzata dall'obiettivo di dare concreta attuazione al processo avviato con il ciclo delle leggi di riforma di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, di semplificazione delle procedure amministrative, di traduzione operativa, anche sul versante delle risorse umane e finanziarie, del disegno di federalismo «a costituzione invariata».

Il ruolo della Presidenza viene sempre più a qualificarsi nell'ordinamento non solo come necessaria sede di impulso e di coordinamento dell'attività dei Ministeri, in attuazione dell'art. 95 della Costituzione, ma anche, su un piano più generale, come momento di ricomposizione delle problematiche con le quali si misura l'intero processo di riorganizzazione delle Pubbliche amministrazioni.

Le linee strategiche che guidano i complessi processi di attuazione della riforma coinvolgono il ruolo della Presidenza come sede primaria di impulso e di coordinamento su tre fondamentali direttrici: 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; il parallelo riassetto delle strutture centrali e della stessa Presidenza, in coerenza con la classificazione per funzioni del bilancio statale (l. n. 94/1997); la guida di una concreta attuazione della riforma delle pubbliche amministrazioni come presupposto essenziale anche per un rilancio dell'occupazione e del mercato.

Di tali ultimi profili è esplicita testimonianza il «Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione», siglato con i rappresentanti delle Autonomie e del mondo del lavoro il 22 dicembre 1998 e definitivamente firmato il 1° febbraio 1999, che dedica prioritaria attenzione al tema cruciale della semplificazione amministrativa¹. In tale linea strategica si innesta anche la recente legge 8 marzo 1999, n. 50 (legge di semplificazione 1998), che nel definire l'essenziale

¹ Il processo di semplificazione disegnato dal legislatore incontra tempi non brevi di attuazione: alla data del 19 maggio risultano emanati 21 regolamenti sui 112 originariamente previsti dalla legge 59. Ulteriori regolamenti di semplificazione sono previsti dalla l. 191/98.

obiettivo di semplificazione, coordinamento e «conoscibilità» della ingente produzione normativa, prevede opportunamente (art. 5) una «analisi dell'impatto della regolamentazione» 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. La legge prevede altresì la costituzione, nell'ambito della Presidenza di un «Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure», composto da 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, della scienza e tecnologia dell'organizzazione, dell'analisi organizzativa, dell'analisi delle politiche pubbliche.

In tale ottica sembra ragionevolmente privilegiarsi un approccio della Presidenza al problema dell'effettiva semplificazione dei rapporti tra cittadini, imprese e Pubbliche amministrazioni, non sul solo versante, pur necessario, della razionale e coerente ricomposizione normativa, ma anche su quello del concreto impatto nella realtà sociale.

Al tema della semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative è strettamente collegato e strategicamente coerente, anche nell'attenzione degli Organi di Governo, l'obiettivo di una valorizzazione delle risorse umane del settore pubblico, con un deciso rilancio della formazione e riqualificazione professionale ed in particolare della dirigenza, necessaria condizione per un effettivo decollo del disegno di ammodernamento della pubblica amministrazione. In tale prospettiva si colloca l'adozione del regolamento istitutivo di un ruolo unico della dirigenza presso la Presidenza del Consiglio², quale presupposto necessario anche per il conferimento degli incarichi dirigenziali, in coerenza con la sottesa definizione degli obiettivi e dei programmi specificamente attribuiti.

² D.P.R. n. 150 del 26 febbraio 1999 in G.U. n. 121 del 26 maggio 1999. Con la recente delibera della Sezione del controllo (I Collegio) nell'adunanza del 13 maggio 1999 il provvedimento è stato ammesso al visto ed alla conseguente registrazione con esclusione dell'art. 3, comma 4 e dell'art. 5, comma 4 e comma 7.

In tali coordinate di fondo, peculiare spessore riveste la funzione di valutazione, misurazione e monitoraggio del sistema delle amministrazioni pubbliche: a tal fine l'art. 17, c.1, lett. c) della legge n. 59/1997 prevede la costituzione presso la Presidenza di una banca dati sull'attività di valutazione, collegata con tutte le amministrazioni, attraverso sistemi informativo-statistici di supporto al controllo interno di gestione, alimentato da rilevazioni periodiche, al massimo annuali, dei costi, delle attività e dei prodotti ed il collegamento al sistema informatico del Ministero del Tesoro - RGS, accessibile anche al pubblico con le modalità da definirsi in via regolamentare.

L'attuazione della norma, affidata ad uno schema di d.lgs. oggi all'esame delle Camere, prevede una complessiva modifica dell'attività di misurazione e valutazione, sulla base di una distinzione tra controllo di gestione, volto ad ottimizzare il rapporto tra costi e risultati, attraverso verifiche ed interventi correttivi sull'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa; valutazione della dirigenza, sulla base anche dei risultati del controllo di gestione ed in coerenza a quanto previsto dai contratti collettivi di lavoro anche ai fini dell'eventuale applicazione delle misure di cui all'art. 21, commi 1 e 2 del d.lgs. 29; controllo «strategico» volto a supportare gli organi di indirizzo e controllo politico, valutando l'adequatezza delle scelte attuative adottate in termini di congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati conseguiti. Nel disegno complessivo del sistema, l'esigenza di informazione statistica, oltre ad essere di necessario supporto al controllo interno di gestione (ed in via mediata sull'ulteriore processo di ricomposizione degli andamenti gestionali da parte della Corte dei conti), appare fortemente vincolata alla lettura dei dati di bilancio, per la prima volta per lo Stato rendicontati, per il 1998, sulla base della nuova impostazione per centri di responsabilità e unità previsionali (oltre che per capitoli) (l. n. 94/1997; d.lgs. n. 279/1997).

In queste coordinate di fondo del sistema, si inquadra strategicamente l'ormai indifferibile esigenza, da tempo segnalata dalla Corte³ - e con chiarezza indicata dal legislatore (art. 12 l. 59/1997) - di una riorganizzazione delle strutture e della configurazione interna, privilegiando, anche in coerenza con i principi costituzionali, il nucleo delle articolazioni di supporto alle funzioni di impulso, di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio e di collegamento con le altre amministrazioni. In tal senso appare orientato il recente schema di riordino, approvato dal Governo in via preliminare nella seduta del 4 giugno u.s. ed ora all'esame delle Camere, imperniato su tre obiettivi di fondo: l'individuazione delle funzioni «tipiche» e proprie della Presidenza; la conseguente riallocazione presso le amministrazioni di settore delle funzioni eterogenee e non riconducibili agli specifici profili funzionali della Presidenza; l'individuazione di nuove regole organizzative e di funzionamento ispirate a principi di notevole flessibilità⁴.

La stessa architettura contabile, oggi evidenzia, nei documenti di bilancio, una compresenza di attività non omogenee e coerenti all'indicato nucleo di competenze connaturali al ruolo costituzionale della Presidenza e tra l'altro prevalenti, dal punto di vista quantitativo, nel complesso delle risorse gestite dall'Amministrazione⁵.

Il necessario riassetto interno non può, peraltro, non misurarsi anche con il quadro evolutivo del sistema, in senso federale ed autonomistico, che postula momenti di coordinamento e di monitoraggio con l'intero universo delle pubbliche amministrazioni. La nuova configurazione deve dunque apparire coerente con le indicate linee strategiche, assicurando i necessari supporti operativi per le delicate funzioni di monitoraggio, di guida e di impulso del sistema. Tale attività, che sembra acquisire sempre maggiore spessore all'interno dell'Amministrazione, deve dunque oggi misurarsi soprattutto con tre temi: il

³ Vedasi le Relazioni al rendiconto generale dello Stato per gli anni passati.

⁴ Vedasi par. 2.2.

⁵ Vedasi par. 6.1.

monitoraggio della effettiva attuazione delle misure legislative approvate, ed in particolare di quelle di razionalizzazione della spesa e di rilancio dell'occupazione; la guida del processo di riforma delle amministrazioni pubbliche disegnato dalle leggi del 1997; la concreta definizione del complesso delle risorse umane e finanziarie da trasferire alle Regioni ed alle autonomie a garanzia della concreta «fattibilità» dell'ampio decentramento avviato.

2. Il processo di attuazione della legge n. 59 del 1997.

2.1 La «terza regionalizzazione».

La legge n. 59 del 1997 prevede un amplissimo processo riformatore in cui il conferimento di funzioni dallo Stato alle regioni e alle autonomie locali è strettamente collegato al riordino dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato.

Nella complessa fase di attuazione della riforma della legge 59 - che vede interagire diversi livelli di Governo, di fonti normative, di procedure - un centrale ruolo di impulso, di coordinamento e di monitoraggio viene svolto dalla Presidenza, ove a tal fine è costituito un apposito gruppo di coordinamento istituito con D.P.C.M. del 30 aprile 1997⁶. La rilevanza strategica dell'attuazione del ciclo riformatore è testimoniata dalla specifica delega conferita ad uno dei Sottosegretari di Stato (D.P.C.M. 30 ottobre 1998, in G.U. n. 269 del 17.11.1998) per il coordinamento delle attività anche di carattere normativo, inerenti all'attuazione delle leggi n. 59 e n. 127 del 1997 e n. 191 del 1998, e più in generale alla semplificazione del sistema di regolazione, insieme ai profili della disciplina dei sistemi informatici e telefonici presso le pubbliche amministrazioni.

⁶ La composizione del Gruppo, già integrato con alcuni decreti del Segretario Generale definito con D.P.C.M. 29 dicembre 1998. Nel suo ambito, con D.P.C.M. 18 febbraio 1999, su proposta del Ministro del Tesoro, è stato istituito un «Gruppo tecnico» per la determinazione delle risorse finanziarie e strumentali da trasferire alle regioni ed agli enti locali, ai fini della predisposizione dei D.P.C.M. necessari a rendere operativi i conferimenti di funzioni previsti dal D.lgs. 112/1998.