

Quanto alle metodologie adottate, la quantificazione delle risorse finanziarie è stata effettuata su base annuale, in relazione agli stanziamenti di bilancio; nel caso di trasferimenti in corso d'anno, mentre per le attività strumentali, relative a "spese di funzionamento", è possibile operare sulla base di dodicesimi, nel caso delle attività finali, cui possono corrispondere spese di investimento, rileva altresì l'esigenza di non pregiudicare le dotazioni di competenza che debbano in corso d'anno essere trasferite a regioni ed enti locali²¹, salvaguardandone così quote idonee ad assicurare l'effettivo esercizio della funzione.

Il complesso delle risorse interessate dai provvedimenti di trasferimento (incluso oltre ai d.P.C.M. già emanati, gli schemi di accordo raggiunti in sede di Conferenza unificata) ammonta a 22.785 mld circa. Tra le poste più cospicue di assegnazioni si segnalano 7.000 mld (*una tantum*) per l'edilizia residenziale (accordo in Conferenza unificata 16.3.2000); 2.581 mld. per la viabilità (accordo in Conferenza unificata 1.6.2000); 1.472 mld in materia di incentivi alle imprese (accordo in Conferenza unificata 1.6.2000); 815 mld in materia ambientale (accordo in Conferenza unificata 16.3.2000); 639 mld per l'agricoltura (accordo in Conferenza unificata 16.3.2000).

Nel prendere atto di tale accelerazione nel processo attuativo delle scansioni procedurali - pur oltre i termini del 31 dicembre 1999 - la Corte sollecita il completamento del percorso per l'effettivo trasferimento delle risorse alle regioni ed agli enti locali - anche attese le significative tappe ancora da svolgere a seguito dei d.P.C.M. "generali" (atti della Conferenza unificata per il riparto delle risorse tra le regioni; d.P.C.M. di trasferimento alle singole regioni; atti regionali di riparto tra gli enti locali; d.P.C.M. di trasferimento agli enti locali) - e la decisiva accennata incidenza sul quadro globale posto dalle recenti discipline in materia di federalismo fiscale e di patto di stabilità.

²¹ L'amministrazione informa che si sta definendo una bozza di protocollo d'intesa tra Stato, regioni, enti locali ed organizzazioni sindacali per stabilire criteri generali per il trasferimento del personale, che costituiscano il quadro di riferimento per i successivi provvedimenti che dovranno stabilire i contingenti di personale da trasferire alle singole regioni e ai singoli enti locali, nonché le specifiche procedure attuative coinvolgenti anche le organizzazioni sindacali.

1.4 La semplificazione.

Tra gli obiettivi strategici della riforma vi è il processo di semplificazione sia delle fonti normative, che delle concrete procedure, anche attraverso l'annuale "legge di semplificazione" prevista dall'art. 20 della legge n. 59/1997; la prima di queste leggi (legge 8 marzo 1999, n. 50), è intervenuta sia sul versante organizzativo, prevedendo la costituzione - avvenuta solo nel novembre 1999 - nell'ambito della Presidenza di un "Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure"²², sia sul versante del raccordo istituzionale con le Camere (art. 6) e della razionalizzazione della ingente produzione normativa, mediante la redazione di testi unici (art. 7 ed 8).

La nuova disciplina, che prevede tra l'altro una Relazione annuale sulla semplificazione - estesa anche alla normativa comunitaria regionale - evidenzia il rilievo (art. 5) dell'"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.

In tal senso, si colloca sia la circolare del Presidente del consiglio dei ministri 15 aprile 1998 (ripresa in data 20 marzo 1999), che la più recente direttiva 27 marzo 2000²³, che prevede al riguardo, 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", da condurre sul duplice versante dell'impatto

²² 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).

²³ In G.U. 23 maggio 2000.

sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e su quello relativo all'attività dei cittadini e delle imprese, esplicitando la valutazione dei benefici e dei costi derivanti dalle misure regolatorie proposte e le opzioni alternative; all'attuazione di tale sperimentale impostazione, sono chiamate a concorrere diverse strutture della Presidenza²⁴ anche nella redazione di una apposita "Guida essenziale alla redazione dell'AIR".

Sul versante degli adempimenti quantitativi, a fronte di 184 provvedimenti da semplificare, complessivamente previsti dalle leggi succedutesi (112 dalla legge n. 59/97; 10 dalla legge n. 191/1998; 62 dalla legge n. 50/1999) risultano, alla data del 30 maggio 2000 emanati 21 regolamenti, che hanno semplificato 28 procedimenti, mentre 10 (relativi a 17 procedimenti) sono stati approvati in prima deliberazione; il dato numerico non appare peraltro particolarmente significativo, a fronte della eterogeneità delle materie semplificate e della stessa natura dei provvedimenti in questione, che implicano non solo un passaggio di livello di fonte normativa, ma anche di valutazione e di sostanziale modifica (o di eventuale soppressione) delle procedure regolate.

Il rilievo della problematica della semplificazione amministrativa, nei rapporti tra cittadini, imprese e Pubbliche amministrazioni, è rappresentato anche nel D.p.e.f. 2000-2003²⁵, 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.

Tale esigenza è fortemente presente 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) la istituzione presso la PCM di un "Osservatorio", al fine di verificare lo stato di attuazione del processo di semplificazione, valutarne l'efficacia e rimuoverne

²⁴ Insieme al Dipartimento per la Funzione pubblica, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ed il Nucleo per la semplificazione.

²⁵ Cap. 4.11.2.

eventuali ostacoli, coinvolgendo le parti sociali e gli utenti nelle nuove regolamentazioni.

Tale Osservatorio, istituito con d.P.C.M. 6 aprile 1999, è stato articolato al suo interno in quattro gruppi di lavoro sui temi della semplificazione della documentazione amministrativa; della semplificazione per gli investimenti produttivi e il lavoro; dell'accelerazione delle procedure amministrative per gli investimenti pubblici; dell'informatizzazione tecnologica della P.A. Gli argomenti sui quali si è incentrata l'attenzione dell'Osservatorio sono stati lo sportello unico per le attività produttive; la conferenza dei servizi; la semplificazione della documentazione amministrativa; la cabina di ascolto degli utenti, il miglioramento delle procedure previste dal decreto sblocca-cantieri (art. 13 legge n. 135/1997); le misure di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, con particolare riguardo alla rete unitaria ed alla carta di identità elettronico-magnetica.

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

Oltre che su tale versante, il Patto sociale testimonia la centralità delle politiche per lo sviluppo e l'occupazione nei programmi governativi, evidenziando l'esigenza di un coinvolgimento delle realtà territoriali e sociali nella definizione delle linee strategiche dello sviluppo, oggi ulteriormente visibili nella costruzione ed attuazione del "Patto di stabilità e crescita"²⁶, sospinte in particolare da obiettivi e vincoli posti dall'adesione all'U.E.²⁷.

Nella sua peculiare configurazione, sinergicamente orientata alla promozione delle politiche occupazionali in relazione al rilancio degli

²⁶ Art. 28 legge n. 448 del 1998; art. 30 legge n. 488 del 1999 (finanziarie per il 1999 ed il 2000).

²⁷ La stretta connessione con le politiche di bilancio è confermata in tali documenti dagli obiettivi di ottenimento di un tasso di inflazione in linea con la "media dei Paesi comunitari economicamente più virtuosi", di riduzione del debito e del deficit dello Stato e di stabilità valutaria. Questi avevano già portato il 23 luglio 1993 alla sigla del protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo, integrato successivamente dal protocollo d'intesa sul lavoro pubblico del marzo 1997. L'art. 2 della legge n. 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).

investimenti pubblici ed alla creazione di nuove potenzialità di sviluppo, attraverso una ampia mobilitazione delle risorse e delle iniziative, in particolare attraverso l'utilizzazione dei fondi comunitari e degli strumenti della programmazione negoziata, il Patto sociale²⁸ 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, favorendo una convergenza dinamica degli effetti delle decisioni pubbliche - indipendentemente dalla sede e dalla fonte - orientate allo sviluppo ed all'occupazione.

Per tale originaria configurazione, un approccio agli effetti del Patto nel sistema, finanziario ed economico, implica una non agevole ricostruzione in termini programmatici, 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-finanziari.

Le riferite difficoltà non fanno venir meno l'importanza di un monitoraggio e di una valutazione che, al di là delle sedi più propriamente politiche ed esponenziali dei soggetti coinvolti²⁹, venga condotta anche con riferimento ai profili più squisitamente finanziari ed amministrativi, attese le implicazioni derivanti sul quadro degli equilibri di bilancio, sulle scelte programmatiche, sul complessivo impatto amministrativo.

In tale contesto si colloca - a prescindere dalle istituzionali competenze dei singoli ministeri coinvolti³⁰ - una struttura della Presidenza del consiglio dei

²⁸ Vedasi anche "Politiche pubbliche in materia sociale", in questo volume.

²⁹ La prima verifica si è svolta il 22 e 23 aprile 1999.

³⁰ Non ben definita appare la delimitazione di competenze tra l'Ufficio per il coordinamento e lo sviluppo delle iniziative per l'occupazione, che opera all'interno del Dipartimento per gli affari economici, e l'Ufficio per le politiche di promozione dell'occupazione, che, pur incardinato nello stesso Dipartimento, "resta affidato" al Ministro del lavoro e della previdenza sociale, ai sensi del d.P.C.M. 20 aprile 1999, n. 166.

Ministri,³¹ la cui attenzione si è peraltro sinora accentrata³² sul monitoraggio degli impegni del Governo misurabili in termini di emanazione o approvazione di documenti di normazione primaria ed attuativa; è, dunque, ancora in fase di approfondimento metodologico la ricostruzione degli interventi di natura più propriamente finanziaria relativi alla allocazione, finalizzazione e modulazione delle risorse necessarie all'avvio o completamento degli interventi prescelti, di più immediato rilievo nelle implicazioni di politica di bilancio e nell'esame delle risultanze contabili.

Nel rappresentare, unitamente alla percezione della centralità della problematica - evidenziabile anche nella accennata attenzione ai profili di riorganizzazione amministrativa - le difficoltà di ricostruzione in termini finanziari³³, la Corte intende avviare, anche sulla base di un confronto con le amministrazioni interessate, una prima ricostruzione in tal senso, partendo naturalmente dalle linee strategiche indicate nel Patto, nel quale particolare rilevanza assumono gli impegni del Governo in materia di investimenti. Ad una prima provvisoria lettura in termini finanziari, notevole è infatti, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo la mole di risorse "mobilitate" direttamente od indirettamente dal Patto e che investono non solo l'area direttamente ed immediatamente rivolta al lavoro, ma ulteriori centrali segmenti delle politiche di sviluppo³⁴.

³¹ Vedasi da ultimo artt. 12 e 24 del d.P.C.M. 15 aprile 2000 (in G.U. del 21 aprile 2000). La funzione ha specifico rilievo anche nell'ambito dell'Ufficio del Segretario generale, chiamato ad elaborare il quadro conoscitivo per l'analisi, la verifica e l'aggiornamento del programma di Governo, ad effettuare il monitoraggio dell'attuazione delle politiche di settore rilevanti, ed in particolare dell'azione volta allo sviluppo, all'occupazione ed alle politiche sociali.

³² Cfr. Relazione al rendiconto generale dello Stato per il 1998, vol. III tomo I, cap. I, par.5.

³³ Cfr. Relazione al rendiconto generale dello Stato per il 1998, vol. III, tomo I, cap. I, par.5.

³⁴ Ad un primo approccio, basato sull'aggregazione delle funzioni obiettivo di IV livello riconducibili agli obiettivi del Patto, emergono risorse complessive per 116.032 mld, che, depurate dalle spese di funzionamento (2.493 mld), di intervento (31.590 mld) e di altre spese (16.300 mld), indicano per gli investimenti una mobilitazione di risorse (in termini di stanziamento) di 65.640 mld circa. Di tale complesso circa 8.800 mld sono riconducibili prevalentemente al sostegno nei settori produttivi, con quasi 8.000 mld riferiti all'impresa e 770 mld al lavoro (ove più cospicue sono le risorse destinate ad *interventi*, come precisato nel capitolo dedicato alle politiche sociali). Un ruolo centrale, coerente al complessivo intento programmatico del rilancio della politica degli investimenti, è rinvenibile nei settori territorio e ambiente (circa 4.180 mld), dell'edilizia (6.745 mld), ed in particolare dei trasporti, che coinvolgono le risorse maggiori (circa 7.000 mld), per una complessiva aggregazione per le *infrastrutture materiali* di circa 18.000 mld. Di rilievo quantitativamente minore, ma centrale nel "patto" e nell'evoluzione del sistema, appaiono le

In ordine alle risorse complessivamente mobilitate, nella stessa formulazione adottata, emerge un intento orientato al miglioramento della qualità ed efficienza degli investimenti pubblici, piuttosto che al solo incremento del relativo volume finanziario; ciò è testimoniato dalle linee direttrici identificabili nel documento nel ruolo delle intese istituzionali di programma³⁵ (quali strumenti per il governo delle priorità e flessibilità degli investimenti sul territorio), e di contestuale allocazione delle risorse (di competenza e di cassa) individuate dalla legge 30 giugno 1998, n. 208 e dalla delibera CIPE del 9 luglio 1998. Altra interagente linea qualificante è rappresentata dalla attuazione del ciclo di programmazione dei fondi strutturali comunitari 1994-1999 con l'obiettivo di allocare nelle aree dell'obiettivo 1 almeno il 70% dei fondi erogati entro il 1999; dalla revisione delle procedure per la programmazione negoziata per l'approvazione e finanziamento delle iniziative di promozione imprenditoriale; dalla programmazione degli investimenti pubblici (da attuare con i fondi comunitari 2000-2006)³⁶.

risorse (circa 400 mld) già identificabili per le altre infrastrutture "immateriali" (energia, telecomunicazioni, informatica). Oltre al ruolo delle calamità naturali, cui sono ricondotti 2.600 mld di stanziamenti, settori centrali del patto sono rappresentati dalla ricerca, con 4.450 mld e dalle aree depresse, cui sono ricondotte significative risorse (21.000 mld) in un quadro metodologico ancora in via di definizione, nonostante il chiaro intento del legislatore, emergente da specifiche, puntuali disposizioni normative della legge di riforma del bilancio statale (art. 1 comma 3, della legge n. 94/1997, che sostituisce i commi 5 e 6 dell'art.2 della legge n. 468/1978), che esplicitamente privilegiano siffatte evidenziazioni.

³⁵ Nel corso del 1999 sono state stipulate sette intese istituzionali di programma relative alle seguenti regioni: Lombardia, Umbria, Toscana, Marche, Calabria, Sicilia e Sardegna. Tali intese presentano un diverso stato di attuazione attraverso la stipula di numerosi accordi di programma quadro, che talora costituiscono parte integrante dell'intesa stessa, che viene ad assumere connotati di più dettagliata valenza programmatica. In particolare per quanto riguarda l'intesa per la Sicilia, tutti gli interventi sono programmati senza il ricorso all'accordo di programma. L'importo complessivo degli interventi individuati negli accordi di programma relativi alle intese stipulate nel 1999, ammonta a circa 40.000 mld. A detto importo fanno riscontro risorse statali per il 45% circa, mentre le risorse regionali sono coinvolte in misura molto più contenuta (6%) e comunque inferiore alle risorse di altri enti e privati (10%). Il restante 38% è costituito da risorse future (32%), non ancora assegnate e da risorse Docup (6%).

Oltre agli interventi per la ricostruzione post terremoto (che assorbe 24.000 mld dei 40.000 complessivi), i maggiori interventi riguardano, nell'ordine la realizzazione del progetto Malpensa 2000 (5.370 mld), la tutela delle risorse naturali e ambientali (3.341 mld), la viabilità (2.639 mld), la programmazione e l'edilizia sanitaria (2.293 mld), i trasporti ferroviari (758 mld) in cui il maggior onere grava sull'ente Ferrovie dello Stato.

³⁶ Per una più puntuale analisi svolta con riguardo alla programmazione negoziata ed al ruolo in materia riconducibile alla utilizzazione dei fondi comunitari vedasi Vol. II, cap. dedicato al Ministero del tesoro, bilancio e p.e..

La materia riveste ulteriore spessore anche alla luce degli importanti processi innovativi rappresentati dalla legge n. 144/1997³⁷, in base a cui, oltre al trasferimento dal CIPE alle diverse amministrazioni settorialmente competenti dei compiti di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria già ad esso attribuiti, previsto dall'art. 7 della legge n. 94/1997³⁸, 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.

Nella rilevanza delle tematiche coinvolte, il ruolo della PCM appare dunque quello 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 ed eventuali appesantimenti burocratici, alla predisposizione di adeguati documenti conoscitivi e valutativi, in coerenza alle esigenze poste dal sistema³⁹ di unitari momenti e centri di riferimento e coordinamento dei programmi governativi e dell'azione amministrativa pubblica. Si conferma, in definitiva, l'esigenza di un approccio all'analisi delle politiche per gli investimenti e lo sviluppo, che - sollecitata dal sempre più rilevante impatto, finanziario e decisionale, dei diversi livelli di Governo, anche sovranazionale, e del sistema delle Autonomie - richiede un approfondimento operativo, funzionale alla stessa piena utilizzazione dei fondi comunitari, con la definizione di chiavi di lettura unitarie nella ricostruzione, dislocazione ed attivazione delle risorse⁴⁰.

³⁷ "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".

³⁸ A tale disegno è stata data attuazione con deliberazione CIPE n. 141 del 6 agosto 1999, con la riconduzione allo stesso CIPE di una generale competenza sulle questioni di rilevante valenza economico finanziaria e della funzione di coordinamento a livello territoriale o settoriale (art. 1), accompagnata dalla parallela devoluzione dei compiti più marcatamente gestionali alle amministrazioni competenti.

³⁹ Legge n. 59/1997; d.lgs. n. 303/1999.

⁴⁰ Vedasi le esigenze esposte, nella Relazione della Sezione affari comunitari ed internazionali, Del. 1/1999. Cfr. anche art. 10 e 32 d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76, relativo ai principi di riordino della contabilità regionale.

In una impostazione sistemica di tali esigenze di coordinamento e di indirizzo, la indicata funzione di valutazione e di impulso sul sistema economico di sviluppo e di finanza pubblica si collega a quella prevista in ordine alla conservazione dei residui di stanziamento dall'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 1999 (14.787,3 mld di cui 5.612 derivanti da esercizi pregressi e 9.175,3 dalle disponibilità di competenza per il 1999) il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro, ha adottato il d.P.C.M. 14 marzo 2000⁴¹. Con tale provvedimento è stata determinata la percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 1999, (70%, analoga all'esercizio precedente), deliberando l'esclusione delle dotazioni riferite alla gestione della PCM in relazione al perseguimento di interventi qualificanti ritenuti irrinunciabili per gli aspetti socioeconomici e politici particolarmente rilevanti (Giubileo 2000, lotta alla droga; volontariato; emergenza e protezione civile; etc.) oltre alle dotazioni disposte da provvedimenti legislativi pubblicati negli ultimi quattro mesi dell'anno.

2. Ministeri istituzionali.

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

Dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina del bilancio⁴² assume un rilievo maggiore la connessione tra la definizione delle linee-guida per la gestione affidata ai centri di decisione politica, con l'individuazione degli obiettivi posti all'azione amministrativa dello Stato e la determinazione delle risorse finanziarie assegnate ai centri di responsabilità.

⁴¹ In G.U. n. 88 s.g. 14.4.2000.

⁴² Legge 3 aprile 1997 n.94.

Le note preliminari e le direttive generali del ministro, formulate per l'indirizzo politico-amministrativo sulla base delle proposte dei dirigenti titolari della gestione amministrativa costituiscono due momenti di un unico processo di programmazione e devono pertanto mantenere uno stretto nesso funzionale. Nonostante un miglioramento e seppure con alcune differenze, le note preliminari e le direttive generali non sono ancora in linea con il disegno riformatore della legge n. 94/1997 e del d.lgs. n. 29/1993 (artt. 3 e 14); andrebbero meglio correlate al conseguimento degli obiettivi specifici ai fini della corretta individuazione degli indicatori di valutazione dei comportamenti gestori e dei risultati conseguiti.

2.1.1 Ministero degli affari esteri.

Le note preliminari e le direttive generali del Ministro per il 1999, seppur tendenzialmente proiettate verso la realizzazione del programma di riforma dell'organizzazione centrale, della cooperazione allo sviluppo e dell'ordinamento della carriera diplomatica, non potevano individuare obiettivi specifici tenuto conto che al momento della loro predisposizione la nuova disciplina non era ancora entrata in vigore. In particolare le direttive mostrano un miglioramento che attesta una sempre maggiore attenzione per l'attività di pianificazione.

Manca, peraltro, una correlazione con gli obiettivi indicati nel documento programmatico del Governo in materia di immigrazione, che pur interessa ampiamente le competenze del dicastero.

2.1.2 Ministero dell'interno.

Si conferma quanto già segnalato nella Relazione annuale al Parlamento per l'esercizio 1998 in merito ad un miglioramento qualitativo degli atti di programmazione del Ministro. In particolare, si sottolinea che le note preliminari rappresentano uno degli obiettivi indicati nel D.p.e.f. in materia di sicurezza dello sviluppo nel Mezzogiorno, assicurando, almeno sul punto specifico, uno stretto nesso funzionale con gli obiettivi generali di governo. Per garantire un maggiore sviluppo nelle regioni del Sud, si individua come una delle priorità per il

Dipartimento di pubblica sicurezza, l'attuazione del progetto "sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno", approvato anche dalla Commissione europea.

Si salda il processo di programmazione che, partendo dalle linee strategiche dell'autorità di governo, trova concreta realizzazione nell'azione amministrativa dei singoli dicasteri. Peraltro, il successivo passaggio richiede una programmazione operativa, attualmente carente, che individua soltanto l'obiettivo finale ma non il percorso da seguire in termini di livelli, di servizi ed interventi.

2.1.3 Ministero della giustizia.

L'attuazione delle leggi di riforma relative al giudice unico ed alle sezioni stralcio, avviate di fatto nel 1999, e non ancora a regime, costituiscono due momenti di uno stesso processo di riorganizzazione del sistema giustizia.

Si sottolinea, per quanto attiene le note preliminari, un eccesso di sintesi che non dà conto del percorso che si intende perseguire per il raggiungimento degli obiettivi, individuati perlopiù con la descrizione delle funzioni attribuite dalla legge, senza indicazioni in ordine al grado di funzionamento dei servizi e degli interventi specifici che si intendono realizzare.

Si ribadisce la necessità della costruzione di un disegno unitario che, attraverso linee programmatiche dell'azione amministrativa, individui le politiche pubbliche in materia di giustizia.

2.1.4 Ministero della difesa.

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

Già nella direttiva per il 1999 si coglievano significativi miglioramenti sotto il profilo della corrispondenza tra programmi da attuare e le necessarie risorse finanziarie da assegnare.

Infatti, nella Relazione sul rendiconto 1998, si dava atto della cura posta nella definizione dei programmi di spesa e del miglioramento del circuito complessivo dei documenti di indirizzo e di programmazione finanziaria, che, nel

sistema Difesa, si compongono non solamente della direttiva e della nota preliminare, ma anche della nota aggiuntiva e della programmazione tecnico-finanziaria.

La direttiva 1999, emanata con il d.m. 8 gennaio 1999, sostanzialmente ricalcando quella del 1998, in un contesto più essenziale nel quale viene marcata l'attiva partecipazione della Difesa agli organismi internazionali, sottolinea che le esigenze operative nazionali devono essere coerenti con quelle europee ed atlantiche, derivanti dall'appartenenza alla CSCE ed alla NATO, nel quadro della piena integrabilità ed interoperatività con le forze armate degli alleati europei e nord-americani.

Il livello di forza è stato calibrato su 230.000 unità, aumentando il livello del personale in ferma volontaria, aspetto questo intimamente collegato all'altro della progressiva riduzione della leva. La prevista riduzione viene, peraltro, considerata come un obiettivo da raggiungere gradualmente e veniva indicata, per il 1999, in circa 10.000 unità, portando quindi il livello complessivo a 280.000 unità (178.000 per l'Esercito, 40.000 per la Marina e 62.000 per l'Aeronautica).

In tale contesto, va tenuto presente che, in conseguenza del d.lgs. 30 dicembre 1997, n.490 (con il quale è stata operata una revisione complessiva della disciplina normativa sul reclutamento, stato giuridico ed avanzamento degli Ufficiali delle forze armate) viene prevista una significativa contrazione delle consistenze organiche degli Ufficiali, i quali dovrebbero ridursi del 25 per cento in otto anni, passando da un organico di 29.100 unità ad uno di 21.900.

Per quel che attiene al personale civile, è in atto il processo che porterà ad una rilevante diminuzione della consistenza complessiva, dalle 50.000 unità dei primi anni 90 a 43.000 unità ed, al tempo stesso, sono previsti meccanismi di riqualificazione e di reimpiego di una quota rilevante di detto personale.

Obiettivo generale e prioritario è quello del completamento della ristrutturazione dell'area tecnico-operativa e di quella tecnico-amministrativa-industriale, già parzialmente regolata dai decreti legislativi emanati in virtù della delega contenuta nella legge 28 dicembre 1995, n. 549.

Appare importante analizzare anche la direttiva emanata per l'esercizio 2000 con il decreto del Ministro del 5 gennaio 2000.

Essa, pur basata sulla struttura di quella relativa al 1999, appare improntata ad una più attenta programmazione, cosa del resto auspicata nella relazione al rendiconto e necessaria, recando detta direttiva, in allegato, la c.d. P.T.F. - Programmazione tecnico-finanziaria.

In particolare, si rileva la cautela con la quale si prevede la riduzione della forza bilanciata. Infatti essa viene indicata anche per il corrente esercizio 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, sarebbe dimensionata su 170.000 unità per l'Esercito, 40.000 per la Marina e 60.000 per l'Aeronautica.

Al di là delle dichiarazioni di principio, la direttiva mostra di volere accelerare il processo di trasformazione della struttura della forza accentuandone la professionalità ed al tempo stesso ricercando un'economia di gestione anche in settori in passato trascurati ed oggetto di valutazioni critiche da parte della stessa Corte (costituiscono un esempio in tal senso le spese per il *catering* e quelle relative ai servizi di commissariato).

2.2 Profili istituzionali.

L'esame dell'attività dei ministeri istituzionali nel 1999 pone in evidenza alcuni elementi significativi che dovranno svilupparsi nei successivi esercizi finanziari.

Per i Ministeri degli affari esteri e della giustizia l'esercizio in esame è stato segnato da importanti riforme che hanno riflessi anche sul piano organizzativo.

Per il Ministero dell'interno si sottolineano la conclusione del processo di riforma normativa in materia di immigrazione con l'adozione del regolamento di attuazione del d.lgs. n. 280 del 1998 (d.P.R. n. 364/1999) e le disposizioni recate

dal d.lgs. n. 300/1999 di riforma dell'organizzazione di Governo che istituiscono l'agenzia della protezione civile, con personalità giuridica e prevedono una nuova configurazione delle prefetture quali uffici territoriali del governo⁴³.

Nella nuova configurazione dettata dal d.lgs. n. 300, i Ministeri dell'interno e della giustizia sono articolati per dipartimenti, per aree di materie omogenee, mentre il Ministero degli affari esteri è organizzato per direzioni generali, con un segretario generale con compiti di coordinamento e vigilanza sugli uffici.

I servizi di controllo interno hanno operato nei Ministeri degli affari esteri e dell'interno sulla base della normativa precedente il d.lgs. n. 286 del 1999, che ha ridefinito la disciplina di carattere generale in materia di controlli interni. Si sottolinea la necessità che le amministrazioni diano piena e tempestiva attuazione alla nuova disciplina che prevede controlli di tipo strategico, di supporto all'azione del ministro, di gestione funzionali all'attività dirigenziale generale, di valutazione dei dirigenti e di regolarità amministrativa.

Il controllo interno non è mai stato operativo presso il Ministero della giustizia, dove è stata solo istituita la Commissione per la valutazione dei dirigenti con funzioni limitate rispetto ai compiti previsti dalla legge. E' questo un elemento di grave inefficienza se si considera che l'Amministrazione deve migliorare la produttività degli uffici attraverso una più adeguata organizzazione per evitare un irrazionale utilizzo delle risorse (umane e strumentali).

2.2.1 Ministero degli affari esteri.

La riorganizzazione del ministero è stata definita dal d.P.R. n. 267 del 1999⁴⁴ che ha reintrodotto nell'ordinamento ministeriale, con effetti dal 1° gennaio 2000, a fianco delle direzioni generali tematiche, le direzioni generali geografiche⁴⁵, con l'intento di elaborare e realizzare interventi programmatici che

⁴³ Cfr. il capitolo "L'organizzazione" di questo volume.

⁴⁴ Il d.P.R. 11 maggio 1999, n. 267 è stato emanato dopo un lungo e travagliato iter; la riforma del dicastero era attesa fin dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 29 del 1993; d.m. 10 settembre 1999, n. 029/3466.

⁴⁵ Le cinque direzioni generali determinate su base geografica sono: Paesi dell'Europa; Paesi delle Americhe; Paesi del Mediterraneo e del medio Oriente, Paesi dell'Africa sub-sahariana; Paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide.

tengano conto non solo dei rapporti bilaterali con i singoli Paesi ma delle esigenze delle diverse regioni del mondo cui appartengono⁴⁶. La direzione generale competente per area geografica unifica le competenze ripartite tra le direzioni generali ed assume nei confronti delle relative rappresentanze diplomatiche e degli operatori economici il ruolo di referente per la trattazione dei rapporti economici e politici bilaterali. Questa nuova ripartizione dovrebbe sviluppare una maggiore specializzazione del personale diplomatico nei confronti dei problemi dell'area territoriale di competenza della direzione generale.

Le direzioni generali tematiche perdono le competenze nella trattazione dei rapporti bilaterali, e sono chiamate a gestire affari multilaterali di natura politica o economica, o affrontare quei temi che richiedono un'azione unitaria (la promozione degli interessi degli italiani nel mondo, della cultura italiana...).

Si sottolinea come la modifica del nome dell'attuale Direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali in Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie dia conto anche formalmente del profondo mutamento che si è verificato negli ultimi anni, che hanno visto esaurirsi il fenomeno dell'emigrazione dei cittadini italiani all'estero sostituito da una sempre maggiore immigrazione.

Tenuto conto della complessità della nuova struttura dell'Amministrazione, le direzioni generali sono aumentate da sei a tredici⁴⁷; con funzioni di coordinamento tra le diverse strutture, sono stati istituiti due organismi, il Consiglio per gli affari internazionali, di supporto al Ministro e l'Unità di coordinamento alle dirette dipendenze del Segretario generale.

Peraltro, la riforma del Ministero non ha interessato la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo per la quale da anni pende innanzi al Parlamento

⁴⁶ La ripartizione per aree geografiche è adottata dai principali Paesi occidentali e reintroduce lo schema organizzativo che era previsto dal r.d. 19 settembre 1920 n. 1468, sostituito con la ripartizione delle competenze per direzioni generali per materia (r.d. 25 agosto 1932 n. 1086).

⁴⁷ Il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 di riforma del Governo, ha previsto che il Ministero degli affari esteri possa avere fino a 20 direzioni generali.

un progetto di radicale trasformazione del modulo amministrativo di gestione che dovrebbe far capo ad una Agenzia specializzata.

La Corte ha più volte sottolineato le conseguenze negative che una indefinita aspettativa di riforma determina sull'attuale struttura, alle prese da tempo con problemi di organico e di riassetto organizzativo e funzionale e come tale situazione di precarietà istituzionale ostacola di fatto l'adozione di misure di potenziamento e razionalizzazione dell'azione amministrativa.

A tale stato di incertezza viene fatta risalire la mancata adozione di modifiche procedurali al regolamento di attuazione della legge n. 49 del 1987, concordate e definite in sede di apposita Conferenza di servizi (DGCS ed Ufficio centrale di bilancio) e l'aggravarsi della condizione di funzionalità del settore per effetto della diminuzione, nel periodo 1996-1999, di 70 unità di personale.

L'esame della gestione dei "commodity programme aid" ha evidenziato, tra l'altro, che le carenze organizzative e di personale, unitamente ad un procedimento nel quale si inseriscono diversi uffici è tra le cause dei ritardi nella erogazione dei fondi di aiuto. Solo il tempo medio tra la delibera di finanziamento ed il trasferimento degli stessi sul conto corrente intestato al Paese beneficiario raggiunge circa i due anni.

Il processo di applicazione del d.lgs. n. 286 del 1999, di riforma dei servizi di controllo interno, ha coinciso per il Ministero degli affari esteri con l'avvio della riforma dell'organizzazione centrale.

Tra le innovazioni la Corte sottolinea l'importanza dell'avvio dal 1° gennaio 2000 del Sistema informatico di gestione del bilancio del Ministero, di supporto anche al servizio di controllo interno, che consentirà l'effettuazione di registrazioni di bilancio secondo la classificazione economica e finanziaria, in vista di una maggiore visibilità delle risorse assegnate e impiegate.

L'art. 10 del d.lgs. n. 303 del 1999, nell'ambito del riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha trasferito dal 16 settembre 1999 al Ministero degli affari esteri le strutture e le risorse (finanziarie, materiali ed umane) del