

Nota metodologica

Premessa

La Corte per gli esercizi finanziari 1995-1998 ha esaminato il rendiconto delle amministrazioni centrali ricostruendo la spesa sulla base di una classificazione per funzioni obiettivo, allo scopo di individuare le missioni assegnate alle amministrazioni stesse.

Applicando questa metodologia a carattere sperimentale ha contribuito a promuovere il processo di riforma della struttura di bilancio delineato dalla nuova disciplina (legge n. 94 del 1997 e d.lgs. n. 279 del 1997); in particolare l'art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997 ribadisce la necessità di costruire il rendiconto per funzioni e unità previsionali di base, al fine della "... valutazione delle politiche pubbliche di settore...".

L'analisi per funzioni del consuntivo '99 si è basata sulla classificazione funzionale COFOG, determinata in sede europea e aggiornata ad ottobre '98 che consente un raccordo più trasparente fra dati di bilancio, espressi in termini contabili/finanziari, e conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, così come previsto dalla legge n. 468 del '78 come modificata dalla legge n. 94 del '97 (art. 6 comma 3 lett. b).

La COFOG è costruita su dieci divisioni, articolate in gruppi, e questi in classi, ma presenta una serie di limiti e carenze nella definizione di alcuni settori.

Di conseguenza si è reso necessario individuare, partendo dalle classi COFOG, circa quattrocento "quarti livelli" che definiscono le funzioni istituzionali di ciascuna amministrazione.

L'art. 1 della legge n. 94 del 1997 prevede "che le spese siano indicate per aree omogenee di attività in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun ministero". L'attuale classificazione costruita sui centri di responsabilità (unità previsionali) deve, a questi fini, essere integrata, anche ai fini della decisione parlamentare, da una migliore integrazione con la classificazione per funzioni obiettivo (come auspicato dalla Commissione bicamerale per l'attuazione della legge n. 94 del 1997).

Le denominazioni dei quarti livelli (adottati dalla Corte) sono state individuate per il complesso delle amministrazioni consentendo, così, un'analisi orizzontale della spesa per una serie di politiche pubbliche.

Analisi per stati di previsione

Operativamente per ogni ministero sono stati definiti i quarti livelli funzionali ed a questi imputati percentualmente i capitoli di spesa, compresi quelli di funzionamento. L'elaborazione è stata effettuata con la collaborazione delle amministrazioni, anche ricorrendo ad una stima delle imputazioni sulla base di quelle individuate per gli esercizi precedenti e per il previsionale '99. Per il Ministero delle finanze è stato individuato un ulteriore quinto livello in collegamento con il "piano dei conti per destinazione", che consente un'analisi più dettagliata.

Per l'esame del rendiconto sono stati utilizzati schemi di analisi contabile elaborati dalla Corte, con riferimento alla massa impegnabile e spendibile, cui si riconducono i risultati finanziari in termini di impegno e pagamento.

I dati sono stati incrociati con la classificazione economica semplificata della Ragioneria Generale dello Stato che ripartisce le spese in quattro aggregati: funzionamento, intervento, investimento, altre spese.

Analisi speciali

La Corte ha elaborato degli aggregati per alcune politiche pubbliche tenendo conto della nuova struttura di governo disegnata dal d.lgs. n. 300 del 1999:

- attività produttive;
- politiche sociali;

- infrastrutture, trasporti, ambiente;
- istruzione e cultura;
- protezione civile.

Gli aggregati sono stati composti utilizzando i quarti livelli di tutte le amministrazioni centrali tenendo conto della finalizzazione delle risorse verso le politiche pubbliche prese in esame. Il problema si è posto in maniera più complessa per la Presidenza del Consiglio e per il Ministero del tesoro, amministrazioni che, in realtà, hanno competenze trasversali relative a tutte le politiche pubbliche.

Altre analisi

Sono state, inoltre, svolte analisi per settori ritenuti di particolare interesse:

- a) Aree depresse: sulla base della legge 94/97 è stata enucleata per funzioni di quarto livello la spesa destinata alle aree depresse, ponendo in evidenza la destinazione settoriale dei fondi.
- b) Opere pubbliche: così come per gli esercizi 1997 e 1998 sono stati individuati i capitoli di spesa che interessano le opere pubbliche, di tutte le amministrazioni centrali, per tipologie di opere (compresi i capitoli destinati al pagamento dei mutui).
- c) Acque: dalle analisi sulle politiche pubbliche "infrastrutture, territorio e ambiente" e "attività produttive" è stata scorporata la spesa destinata al settore delle acque, al fine di esaminare le varie attività di risanamento ed approvvigionamento delle acque, nonché gli interventi per l'assetto idrogeologico.
- d) Trasferimenti: dallo stato di previsione del Ministero del tesoro sono stati selezionati tutti i capitoli di spesa per "trasferimenti", successivamente riaggregati settorialmente per finalità di spesa.

Capitolo I

Presidenza del Consiglio dei Ministri

- 1. Il quadro istituzionale di riferimento.**
- 2. L'attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993.**
- 3. Il trasferimento delle risorse dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali.**
- 4. La semplificazione.**
- 5. L'impulso sul sistema economico di sviluppo e di finanza pubblica.**
- 6. La programmazione ed il controllo interno.**
- 7. La gestione finanziaria; 7.1 Profili generali; 7.2 L'analisi funzionale; 7.3 Le riallocazioni di bilancio.**

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1999 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Funzione obiettivo	Importi in milioni di lire							
	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1.1.1.1 - Programmazione, definizione e coordinamento della politica governativa	278.501	307.819	17.450	247.361	216.094	193.940	119.812	59.023
1.1.1.2 - Gestione trasferimenti per il funzionamento degli organi costituzionali	909.047	975.270		870.574	867.706	847.855	202.615	43.395
1.1.1.3 - Rapporti con il sistema delle autonomie territoriali	48.880	53.783		37.664	37.664	36.342	6.698	11.776
1.1.3.1 - Indirizzo e programmazione politica estera	10	10		10	10	0	10	0
1.1.3.2 - Processo di integrazione europea e attuazione delle politiche comunitarie	8.074	8.248		6.944	6.944	5.511	2.346	1.283
1.1.3.6 - Tutela degli italiani all'estero	2.210	2.406		1.154	1.154	1.167	240	1.067
1.2.1.2 - Aiuti all'Albania	85.000	89.054		80.764	80.764	27.964	54.700	6.450
1.3.1.1 - Programmazione e attuazione delle politiche generali del personale del pubblico impiego	214.702	257.660	22.395	199.202	199.202	164.129	286.961	20.066
1.3.2.1 - Trasferimenti per i servizi statistici	270.751	271.181		270.583	270.583	270.581	543	258
1.3.3.5 - Trasferimenti all'AIPA e realizzazione R.U.P.A.	74.831	136.581	109.250	72.014	33.014	89.592	45.538	2.817
1.3.3.9 - Pubblicità istituzionale di interesse collettivo	4.341	12.763		4.203	4.203	6.444	1.980	8.138
2.2.1.1 - Previsione rischi e interventi a prevenzione di calamità	652.167	891.877	448.000	634.346	503.829	681.150	543.704	35.079
2.2.1.6 - Servizio civile degli obiettori di coscienza	171.850	172.400		171.850	171.850	95.456	77.244	0
3.6.1.1 - Trasferimenti per i servizi di informazione e sicurezza	448.900	453.899		416.168	416.168	419.936	1.709	32.753
4.1.1.8 - Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse	3.700	3.700	3.700	3.700	3.700	3.700	0	0
4.1.1.14 - Servizi di meteorologia, rilevazioni cartografiche, idrogeologiche e geologiche	63.905	103.472	58.448	54.840	41.232	69.292	117.063	10.266
4.5.2.2 - Interventi finanziari e contributi a società, enti ed organismi portuali compresi quelli per la navigazione interna	250	550		250	250	200	250	200
4.5.3.5 - Sovvenzioni e contributi per le metropolitane ed il trasporto rapido di massa	118.428	531.774	528.569	117.510	36.567	452.567	816.408	1.934
4.5.4.8 - Sicurezza del volo	7.000	7.000		7.000	7.000	7.000	0	0
4.7.2.1 - Interventi finanziari a sostegno delle attività alberghiere	326	5.700	5.700	326	326	3.183	12.656	0
4.7.3.1 - Indirizzo e promozione della attività turistica	80.180	87.041		79.016	78.943	75.180	11.159	2.723
4.7.3.2 - Interventi finanziari per lo sviluppo del settore turistico	184.637	630.823	629.523	184.637	126.179	567.351	614.779	4
4.7.3.3 - Interventi finanziari per lo sviluppo del settore turistico nelle aree depresse	2.914	2.914	2.914	2.914	2.914	1.400	11.468	0
5.3.1.2 - Tutela, disinquinamento e risanamento del mare e delle acque interne	0	16.188	16.188	0	0	2.107	53.682	0
5.4.1.7 - Tutela dell'ambiente nelle aree a rischio idrogeologico	2.408	2.408	2.408	2.408	2.399	36	2.372	0
6.2.1.1 - Indirizzo, coordinamento e normativa nei diversi settori delle opere pubbliche	13	13		2	2	2	0	11
6.2.1.2 - Attività consultiva e ispettorato tecnico in materia di lavori pubblici	14.520	14.520		14.520	14.520	2.283	12.237	0
6.2.1.6 - Riqualificazione delle aree metropolitane	327.732	661.437	655.506	327.241	164.375	541.464	1.087.919	3.321
6.2.1.7 - Riqualificazione delle aree metropolitane nelle aree depresse	54.086	54.086	54.086	54.086	47.086	11.159	341.752	0
8.1.1.1 - Vigilanza e sostegno alle attività sportive e ricreative	14.282	19.100	4.036	13.660	13.660	14.056	2.721	927
8.2.1.1 - Tutela e conservazione dei beni architettonici e monumentali	207.744	474.984	473.318	207.563	113.241	436.773	580.171	1.454
8.2.1.15 - Opere a tutela del patrimonio storico e artistico nelle aree depresse	25.000	9.000	9.000	25.000	25.000	0	35.000	0

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1999 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Funzione obiettivo	Importi in milioni di lire							
	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
8.2.1.17 - Indirizzo, promozione e sostegno a favore dello spettacolo e di istituzioni culturali	0	23	23	0	0	0	23	0
8.3.1.1 - Sostegno alle imprese radiotelevisive ed editoriali	1.214.164	1.300.605	116.099	1.201.975	993.840	1.076.233	1.418.721	81.954
8.3.1.2 - Diffusione radiotelevisiva per comunicazioni istituzionali	54.897	55.955		54.783	54.783	53.063	40.196	116
10.1.2.1 - Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile	16.100.589	16.101.889		16.100.589	16.100.589	16.101.800	89	0
10.1.2.2 - Contributi agli enti per l'assistenza agli invalidi e agli invalidi	14.912	21.824		14.912	14.912	12.795	15.029	0
10.2.1.1 - Trasferimenti alle gestioni previdenziali	160	440		160	160	280	160	0
10.2.1.7 - Erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate e militari nonché trattamenti provvisori	476	671		476	476	429	267	26
10.4.1.1 - Trasferimenti e assistenza alle famiglie per protezione sociale	869.195	1.011.715		864.761	864.761	357.922	645.344	19.377
10.7.1.1 - Lotta alla droga e recupero dei tossicodipendenti	164.011	611.692		162.299	162.299	538.813	76.624	19.895
10.7.1.2 - Regolamentazione e sostegno all'immigrazione	94.579	101.762		94.444	94.444	77.690	40.388	148
10.7.1.4 - Sostegno agli esuli, agli sfollati ed altre categorie indigenti	228.193	268.485		228.159	228.159	250.656	18.302	34
10.7.1.6 - Contributi per il volontariato	17.897	18.211		12.897	12.797	10.082	8.153	5.429
10.9.1.2 - Approvvigionamenti e stoccaggio per l'utilizzo in caso di emergenza e calamità	38.875	47.841	20.000	38.875	35.877	14.735	38.784	5.418
10.9.1.3 - Interventi per la ricostruzione e indennizzi per calamità	1.157.552	1.170.345	893.345	1.157.550	531.513	558.492	1.361.760	451.491
10.9.1.4 - Interventi per la ricostruzione e indennizzi per calamità nelle aree depresse	306.653	447.513	447.513	306.653	304.000	50.274	558.832	229
10.9.1.7 - Ulteriori misure di protezione sociale	89.612	61.528		89.523	89.523	24.331	91.989	89
TOTALE AMM.NE	24.628.155	27.478.161	4.517.474	24.435.564	22.974.711	24.155.414	9.358.398	827.151

1. Il quadro istituzionale di riferimento.

Nell'ampio processo riformatore delle amministrazioni centrali e di conferimento di funzioni, con il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 è stato riordinato l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59 del 1997, ridisegnando le funzioni e le strutture in coerenza ai compiti propri di impulso e coordinamento assegnati al Presidente dalla Costituzione - per assicurare l'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo, ai sensi dell'art. 95 -, privilegiandone di conseguenza il collegamento con gli Organi costituzionali, le Istituzioni europee, il sistema delle Autonomie. In tal senso si collocano infatti le previsioni di cui agli artt. 3 e 4, relativi alla promozione ed al coordinamento dell'azione del Governo nei confronti dell'Unione europea e nei rapporti con il sistema delle autonomie, favorendo al riguardo la collaborazione ai vari livelli di Governo¹.

A tali essenziali compiti si accompagnano ulteriori funzioni di prioritario rilievo nella realtà sociale ed istituzionale, come il coordinamento delle politiche di pari opportunità ed il monitoraggio di politiche di settore di peculiare valenza per l'azione di Governo, quali, in particolare, il lavoro pubblico, le politiche di coesione, gli investimenti e lo sviluppo.

Alla nuova configurazione ordinamentale consegue il trasferimento dei numerosi compiti operativi e gestionali che si erano via via stratificati e che avevano assunto sempre maggiore spessore, anche finanziario, nella struttura complessiva e nella rappresentazione di bilancio dell'amministrazione. Sul tema, che aveva da tempo sollecitato l'attenzione della Corte, è dunque da registrare positivamente il riordino previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 303, articolato su diverse scansioni temporali.

La norma precisa infatti che il trasferimento delle competenze previsto dal comma 1 (turismo al ministero dell'Industria, commercio e artigianato; italiani nel mondo al ministero per gli affari esteri; segreteria del comitato per la liquidazione delle pensioni privilegiate ordinarie al ministro del tesoro, bilancio e p.e.; aree urbane al ministero di lavori pubblici; diritto d'autore e disciplina della proprietà letteraria al ministero per i beni e le attività culturali) sia immediato (salve successive modifiche ordinamentali adottate in base alla legge 59) per le strutture già affidate mediante delega del Presidente del Consiglio a Ministri con portafoglio. Da ciò l'importanza, segnalata anche nella scorsa relazione, del ricorso al sistema delle deleghe², così come della enucleazione, precisata nell'analisi della gestione finanziaria, delle relative risorse a partire dal bilancio per il 2000.

Alla data di inizio della nuova legislatura è rinviato il passaggio delle competenze relative agli uffici dei Commissari di Governo nelle Regioni al ministero dell'Interno, così come di quelle svolte dal Dipartimento degli affari sociali all'istituendo ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. In tal senso, nella lettura per funzioni operata dalla Corte si è operata una ricostruzione unitaria delle risultanze relative alla Protezione sociale nel quadro dell'attuazione delle Politiche sociali (Vol. I Cap. IX), mentre nella presente analisi finanziaria viene dato adeguato risalto, anche in vista dell'accorpamento di strutture disegnato dal d.lgs. n. 300, alle risorse di tale natura riferite per il 1999 alla Presidenza (circa 19.000 mld di stanziamento).

Sempre alla data di avvio della nuova legislatura è rimesso il trasferimento dei compiti svolti dall'Ufficio Roma Capitale e Grandi Eventi al ministero delle infrastrutture e dei trasporti: ne consegue, sul versante finanziario, un'analoga attenzione sulla base dei principali indicatori finanziari e delle prime risultanze dei controlli gestionali.

Specifiche previsioni sono riservate dalla norma per il trasferimento e/o l'attribuzione di competenze all'Agenzia per la protezione civile, all'Agenzia per la protezione dell'ambiente e

¹ Con d.P.C.M. 19 marzo 1999, n. 98 è stato adottato il Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Conferenza Stato-Regioni.

² Rel. al rendiconto generale per il 1999. Vol. III, tomo I, pag. 15.

per i servizi tecnici, all'Agenzia per il servizio civile. In materia di protezione civile è da segnalare la recente approvazione (16.3.2000) in sede di Conferenza unificata, di uno schema di d.P.C.M. per la individuazione di beni e delle risorse da trasferire³. Dall'accennato complesso processo di riordino si conferma la necessità di un adeguato monitoraggio, sia sul versante dei procedimenti amministrativi, che della stessa articolazione e rappresentazione contabile, coinvolta, tra l'altro, dalla correlata attribuzione di compiti e risorse finanziarie alle Autonomie, in base al d.lgs. n. 112 del 1998.

In parallelo a tale processo di dislocazione di compiti e di risorse alle altre amministrazioni è riconosciuta alla Presidenza dal d.lgs. n. 303 un'autonomia organizzativa, regolamentare e contabile, nell'ambito dello stanziamento previsto ed approvato con le leggi finanziaria e di bilancio⁴.

L'autonomia finanziaria e la contabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri è stata disciplinata con d.P.C.M. 23 dicembre 1999 emanato previa l'acquisizione dei pareri resi dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti⁵. Una più articolata definizione delle strutture è stata di recente attuata nel d.P.C.M. 15 aprile 2000⁶, che ha individuato le "Strutture generali della Presidenza", indicando le disposizioni di carattere generale che presiedono all'articolazione interna ed alle procedure di maggior rilievo, richiamando espressamente (art. 3, comma 3) i principi a base della disciplina di cui agli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 in ordine alla emanazione delle direttive generali ed alla individuazione degli obiettivi (pur nella peculiarità dell'apparato), al riparto dei poteri gestionali, ai moduli di coordinamento, ai profili organizzativi dei singoli uffici.

Per le delicate implicazioni sul regime dei controlli preventivi la Corte ha sollevato, con riferimento all'art. 9 comma 7 del d.lgs. n. 303, conflitto di attribuzione in occasione dell'emanazione sia del regolamento di autonomia finanziaria e contabile, che del regolamento di organizzazione in relazione agli artt. 76 e 100 della Costituzione⁷.

Al di là di tali problematiche, con specifico riguardo all'autonomia finanziaria e di bilancio la Corte riafferma l'esigenza, già rappresentata in sede consultiva, della trasmissione alla Corte, oltre che al Parlamento, del rendiconto della Presidenza, che resta essenziale, anche nel nuovo contesto, alla ricostruzione del quadro complessivo della gestione del bilancio dello Stato e degli andamenti amministrativi.

La nuova configurazione tende, nell'evoluzione del sistema, a qualificare il ruolo della Presidenza non solo come sede istituzionale di impulso e di coordinamento dell'attività dei Ministeri, in attuazione dell'art. 95 della Costituzione, ma anche, su di un piano più generale, come centro di riferimento dell'intero processo di attuazione delle leggi di riforma del 1997 (leggi nn. 59, 94, 127), di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, di ridefinizione dell'assetto della dirigenza, di semplificazione delle procedure amministrative, di traduzione operativa, sull'essenziale versante delle risorse umane e finanziarie, del disegno di federalismo c.d. "a costituzione invariata".

³ Si tratta di 50 mld. al sistema delle autonomie per il finanziamento delle funzioni di cui all'art. 108 del d.lgs. 112/1998; di 1.570 mld. alle province per le funzioni di predisposizione dei piani provinciali di emergenza; di 1.273 mld. relativi alle spese di funzionamento legate al trasferimento del 35% dei centri assistenza pronti interventi (CAPI), al netto delle spese di affitto. E' altresì previsto il trasferimento di 60 unità del dipartimento della protezione civile. Si registra peraltro la richiesta delle Regioni per l'attivazione di un fondo dotato di risorse pari a 1.000 mld. per quanto riguarda la gestione delle emergenze di tipo B di cui alla legge 225.

⁴ Con la previsione, a partire dal 2000 della gestione delle spese nei limiti delle disponibilità iscritte in apposita UPB dello stato di previsione del ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica.

⁵ Rispettivamente nella seduta del 6 dicembre 1999 e del 17 dicembre 1999.

⁶ In G.U. del 21 aprile 2000.

⁷ Sez. controllo, I collegio, 5 aprile 2000, n. 39 e 8 maggio 2000, n. 48.

Nei complessi processi di attuazione della riforma, le linee strategiche che caratterizzano il ruolo della Presidenza si collocano dunque su tre fondamentali direttrici: 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, come presupposto essenziale anche per un rilancio dell'occupazione e del mercato.

2. L'attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993.

Nella stretta interrelazione tra riforma dei bilanci e delle amministrazioni si innesta, con specifico impatto sulla Presidenza, la complessiva modifica dell'attività di misurazione e valutazione dell'azione amministrativa avvenuta con d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286⁸, 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; controllo "strategico", inteso 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; valutazione della dirigenza, anche ai fini dell'attribuzione delle componenti retributive variabili, definite in sede contrattuale.

In tali, appena accennate, coordinate del nuovo sistema dei controlli interni, peculiare spessore riveste per la Presidenza, la costituzione (art. 7) di una banca-dati sull'attività di valutazione, collegata con tutte le amministrazioni attraverso i sistemi informativo-statistici, nella quale raccogliere tutte le direttive annuali dei ministri, nonché gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità relativi ai centri di responsabilità amministrativa ed alle funzioni-obiettivo del bilancio statale. Nell'ottica complessiva del sistema, il ruolo di tale banca-dati va valorizzato non solo in termini di valenza ricognitiva e statistica, ma come centrale supporto alla corretta impostazione del processo di bilancio e delle metodologie di attuazione e verifica delle politiche pubbliche assentite.

La compiuta attuazione dei processi di informatizzazione, intesi non solo come razionale raccolta di dati, ma quale essenziale momento di aggregazione e comparazione statistica ed informativa, richiede, in un sistema policentrico ed autonomistico, necessari momenti di raccordo, di indirizzo e validazione delle metodologie e dei supporti. A tal fine, sono previsti - sempre presso la Presidenza del consiglio dei ministri - un Comitato tecnico-scientifico di esperti ed un Osservatorio, con il compito di fornire indicazioni e suggerimenti per l'aggiornamento e la standardizzazione dei sistemi di controllo interno, anche per le amministrazioni pubbliche non statali, la cui attività, nell'ottica dell'intero sistema dei controlli, presuppone momenti di interazione e comunicazione con la Corte dei conti⁹.

Nella stretta correlazione tra riforma amministrativa e riforma del bilancio, particolare rilievo riveste, non solo a livello teorico, ma di compiuta attuazione di un corretto rapporto tra vertice politico e dirigenza, - nella distinzione tra compiti di indirizzo e verifica e funzioni gestionali - il circuito programmatico disegnato dagli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29¹⁰ del 1993, che è alla base della stessa costruzione del sistema dei controlli interni (d.lgs. n. 286 del 1999).

⁸ In attuazione dell'art. 17, c.1, della legge n. 59/1997.

⁹ Presso la quale, con deliberazione delle SS.RR. n. 2 del 1997 è stato istituito un Seminario permanente dei controlli.

¹⁰ I riferimenti al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 devono intendersi fatti al testo risultante dalle modifiche e integrazioni a più riprese apportate.

Sul tema la Corte ha formulato, sia nel 1998, che nel 1999¹¹, "Osservazioni al Presidente del Consiglio dei ministri" ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, evidenziando, pur nella diversità di situazioni, una diffusa carenza dei vertici politici nella formulazione delle direttive generali e degli altri atti di indirizzo per l'azione amministrativa, con conseguente impatto negativo sull'intera attività gestionale (oltre che sulla responsabilizzazione e predefinizione dei meccanismi valutativi della dirigenza), sollecitando l'attivazione di opportune iniziative di coordinamento.

In entrambe le occasioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ha manifestato adesione 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 gestionali.

Per quanto più specificamente riguarda la Presidenza, appare positiva l'acquisizione, rinvenibile nella nota preliminare che accompagna il bilancio di previsione per il 2000¹², pur nella peculiarità dei relativi compiti, degli indicati principi, posti alla base dei circuiti programmatici e valutativi sottesi alla intera recente legislazione, e richiamati espressamente, per la stessa Presidenza, dal comma 6 dell'art. 7 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303.

Nella riforma dei sistemi amministrativi e dei processi di bilancio, nuovo e peculiare rilievo riveste la dirigenza pubblica, coinvolta, nell'indicato circuito, sia nella fase "ascendente" di formulazione di proposte per l'elaborazione del quadro programmatico, che in quella gestionale, come destinataria delle direttive e delle risorse e responsabile dell'effettivo conseguimento dei risultati. In tal senso, è stata sottolineata la stretta interrelazione tra la definizione di obiettivi in sede contrattuale e la predisposizione di priorità, piani e programmi, non potendo sussistere incoerenze logiche tra tali momenti e scansioni¹³. Gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale, unitamente al contratto che ad essi accedono, devono dunque essere contraddistinti da caratteri di concretezza tali da giustificare il conferimento, 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, tenuto conto dei risultati conseguiti in precedenza¹⁴ (nel cui contesto logico-sistematico trova, tra l'altro, ragion d'essere l'unitaria qualifica dirigenziale).

Al riguardo, peculiare rilievo assume l'istituzione di un ruolo unico della dirigenza presso la Presidenza del Consiglio (d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150; d.P.C.M. 4 agosto 1999)¹⁵, la cui attuazione ha evidenziato ritardi e difficoltà nella ricognizione delle unità dirigenziali e dei posti di funzione, non consentendo la compiuta operatività dell'interscambio di esperienze e professionalità dirigenziali a base della filosofia sottesa alla sua istituzione¹⁶.

¹¹ SS.RR. 27 aprile 1998, n. 25 e 26 maggio 1999, n. 22.

¹² d.P.C.M. 30 dicembre 1999, "Approvazione del bilancio della gestione finanziaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno 2000 e relativo bilancio", in G.U. n. 24 del 31 gennaio 2000.

¹³ In data 1 luglio 2000 il Presidente del Consiglio dei ministri ha emanato una direttiva contenente "linee guida per la definizione dei contratti individuali della dirigenza".

¹⁴ Sez. controllo. Del. 3 giugno 1999, n. 39.

¹⁵ Con la delibera della Sezione del controllo n. 44 del 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.

¹⁶ Emblematica di un complesso processo di attuazione appare la revoca dell'indizione delle elezioni del dirigente di prima fascia del ruolo unico a componente del comitato di garanti, di cui all'art. 2, comma 3, del d.lgs. 29/93, (d.P.C.M. 11 maggio 2000, in G.U. n. 110 dell'11 maggio 2000) che non ha sinora consentito la costituzione di tale importante organo. Tale indizione è stata da ultimo disposta con d.P.C.M. 8 giugno 2000 (in G.U. n. 136 del 13 giugno 2000).

Alla data del 31 marzo 2000 risultano conferiti 149 incarichi di funzione di livello dirigenziale generale: sono stati comunicati, altresì, circa mille incarichi di funzione di livello dirigenziale. Al riguardo è in corso una indagine relativa all'attuazione del ruolo unico nella sede del controllo, riferita al 1999 ed al 1° trimestre 2000.

Si ricorda che, in relazione 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 (art. 6 d.P.R. n. 150), la Corte aveva segnalato taluni profili critici che non hanno trovato sinora positivo riscontro, nonostante le affermazioni ufficiali¹⁷. In particolare, era stata rappresentata 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": circa 40 dirigenti generali risultano ancora a disposizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri da un periodo di tempo superiore alla fisiologica transitorietà della posizione.

Giova richiamare quanto precisato nella sede del controllo¹⁸, che ha evidenziato, tra i principi da seguire nella gestione del personale dirigenziale e nel conferimento di nuovi incarichi, la necessità del rispetto dei limiti enucleabili sia nelle disposizioni transitorie, con riguardo ai contingenti individuati alla data di entrata in vigore della norma, che in quelle "a regime" relative alle dotazioni organiche, nel cui ambito calcolare anche la percentuale normativamente attribuibile ad estranei. Sul tema le SS.RR., adite dal Governo in un procedimento di registrazione con riserva ex art. 25 T.U. 1214/1934, pur superando i dubbi di legittimità con riguardo alla specifica questione prospettata, hanno confermato l'esistenza di tali limitazioni, rinvenibili nel d.P.R. n. 150 del 1999 e da ritenersi insite nell'ordinamento, quale garanzia di una corretta gestione delle risorse dirigenziali e finanziarie e della stessa compiuta attuazione del complessivo disegno di riforma delle amministrazioni pubbliche, sollecitando il Dipartimento per la Funzione Pubblica ad una tempestiva e compiuta attuazione del nuovo sistema¹⁹.

3. Il trasferimento delle risorse dallo Stato alle Regioni ed agli Enti locali.

Nella complessa fase di attuazione della riforma della legge n. 59 del 1997 - in cui il conferimento di funzioni dallo Stato alle regioni e alle autonomie locali è strettamente collegato al riordino dell'amministrazione centrale e periferica, e che vede interagire diversi livelli di Governo, di fonti normative, di procedure - tema prioritario è l'emanazione dei d.P.C.M. per l'individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative da trasferire e la conseguente ripartizione tra regioni ed enti locali²⁰.

La problematica relativa alla quantificazione delle risorse finanziarie si innesta in una più generale prospettiva di evoluzione dei meccanismi fiscali nei rapporti tra Autonomie e Stato centrale, conseguenti alla realizzazione del federalismo fiscale di cui al d.lgs. n. 56 del 2000, di attuazione dell'art. 10 della legge n. 133 del 1999: la sostituzione a regime dei trasferimenti con le entrate fiscali pone infatti l'esigenza di un coerente innesto, anche in termini finanziari, delle nuove funzioni, nelle connessioni con il nuovo disegno dell'ordinamento e con la disciplina del Patto di stabilità interno. In parallelo, vanno riviste le dotazioni di competenza del bilancio statale e la stessa coerenza attuativa del disegno di riforma dei ministeri di cui al d.lgs. n. 300 del 1999²¹.

¹⁷ Sez. Controllo. Del. 39/1999.

¹⁸ Sezione del controllo. 28 gennaio 2000, n. 8.

¹⁹ SS.RR. n. 10/E/2000 del 21 aprile 2000.

²⁰ La norma generale prevede l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. In alcuni casi sono previste invece, dal d.lgs. n. 112/98 fattispecie diverse, quali, ad esempio, la delibera CIPE contenente i criteri e le modalità per il trasferimento alle regioni delle risorse collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel mezzogiorno; le relative scadenze sono previste dai singoli decreti legislativi.

²¹ Si ricorda al riguardo che l'art. 32 della legge 488/1999 (finanziaria per il 2000) stabilisce che, al fine di attuare il conferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali - previsto dalla legge 59 senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato - qualora la riduzione delle dotazioni di bilancio relative alle funzioni conferite alle regioni e agli enti