

L'esigenza di rendere concretamente operativo l'esercizio, da parte delle regioni e degli enti locali, delle funzioni conferite dal disegno del federalismo amministrativo - sostanzialmente compiuto sia a livello di decreti normativi emanati dal Governo ai sensi dell'articolo 1 della legge delega<sup>22</sup>, che di legislazione regionale<sup>23</sup> - rappresenta dunque una prioritaria e non differibile scansione dell'intero processo di riforma.

Nel complesso iter procedimentale delineato dal citato art. 7<sup>24</sup> della legge n. 59 del 1997, si è registrata dapprima la costituzione di un "Gruppo tecnico" - composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, delle Regioni, delle autonomie locali e delle amministrazioni di volta in volta interessate - che ha elaborato un documento di lavoro sulla predisposizione degli schemi di d.P.C.M. esaminato nella seduta del 22 aprile 1999 dalla Conferenza unificata. In tale occasione si è pervenuti ad un accordo, nel quale il Governo, le Regioni e gli altri enti locali hanno individuato una serie di criteri e parametri da applicare nella predisposizione dei singoli decreti, esplicitando l'impegno comune a lavorare per la piena e tempestiva realizzazione del processo di decentramento amministrativo. Tale accordo del 22 aprile 1999 è stato integrato nel novembre 1999, con la previsione di una speciale procedura per la contestuale attribuzione e ripartizione delle risorse tra le regioni e tra queste e gli enti locali, stabilendo che nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, sulla base dei d.P.C.M. generali, si provveda entro 30 giorni, con accordo della Conferenza Unificata, al riparto delle risorse tra le regioni e che, entro i successivi 60 giorni, ciascuna regione determini il riparto delle risorse tra gli enti locali, effettuando infine, con appositi d.P.C.M., il trasferimento delle risorse contestualmente alle regioni e agli enti locali. E' seguita l'istituzione di tre diversi "tavoli tecnici" - ai cui lavori prendono parte rappresentanti della Presidenza del Consiglio, della Ragioneria generale dello Stato, delle amministrazioni interessate, delle regioni e delle autonomie locali - coerenti al modello della divisione per aree omogenee di funzioni operata dal d.lgs. n. 112 (sviluppo economico e attività produttive; territorio ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla collettività). Una significativa tappa procedurale è stata rappresentata

---

locali non risulti sufficiente ad assicurare la copertura delle quote di risorse determinate ai sensi dell'articolo 7 della stessa legge n. 59 e dell'art. 7 del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, la differenza venga coperta mediante corrispondente riduzione delle dotazioni relative alle funzioni residue alla competenza statale negli stati di previsione delle amministrazioni interessate.

<sup>22</sup> Si tratta del d.lgs. 143/97 in materia di agricoltura; del d.lgs. n. 469 del '97 in materia di mercato del lavoro e del d.lgs. 112/98 in materia di sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture e servizi alla persona e alla collettività, ai quali si aggiungono due decreti legislativi che, oltre al conferimento di funzioni, operano una riforma di settore, emanati ai sensi degli articoli 1 e 4 della legge delega: il d.lgs. n. 422 del '97 in materia di trasporto pubblico locale e il d.lgs. n. 114 del '98 in materia di commercio. Di tali provvedimenti il d.lgs. 112 ha sicuramente portata più generale ed è impostato per grandi aree funzionali (sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente ed infrastrutture; servizi alla persona e alla collettività), in armonia con i criteri di delega, contenuti nel Capo II, per la riforma dell'amministrazione centrale. Nella disciplina il decreto 112 contiene anche alcune disposizioni generali relative al nuovo quadro istituzionale in ordine ai rapporti internazionali, agli strumenti di raccordo, indirizzo e coordinamento, ai poteri sostitutivi, al regime fiscale del trasferimento di beni, al riordino delle strutture statali, al rinvio dei trasferimenti alle norme statutarie per le regioni a statuto speciale, precisando, con maggiore dettaglio, criteri e procedure per l'individuazione e l'attribuzione delle risorse.

<sup>23</sup> Vedasi SS.RR. n. 13/2000, parte 3<sup>a</sup>, par. 1.2.

<sup>24</sup> La norma prevede che, su iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i ministri interessati ed il Ministro del tesoro, siano elaborati schemi di decreto sui quali devono essere acquisiti i pareri della Commissione bicamerale per l'attuazione della riforma amministrativa e della Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome unificata con la Conferenza tra lo Stato, le città e le autonomie locali, nonché gli organismi rappresentativi degli enti locali funzionali (es. Unioncamere) e delle organizzazioni sindacali. I tempi previsti dal decreto legislativo n. 112 sono fissati al 31 dicembre 1999 per l'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ed al 31 dicembre 2000 per il completamento del trasferimento. L'ipotesi della mancata adozione nei termini è peraltro contemplata dall'articolo 7, comma 10 del d.lgs. n. 112, prevedendosi la possibilità per la Conferenza unificata di predisporre lo schema dell'atto o del provvedimento ed inviarlo al Presidente del Consiglio dei Ministri per le iniziative di cui allo stesso articolo 7 della legge n. 59 del 1997.

dalla nomina di un Commissario straordinario del Governo per il completamento del federalismo amministrativo.

Nel corrente anno sono stati sottoposti alle competenti Conferenze, che hanno espresso il proprio parere favorevole, alcuni schemi di provvedimento (già, all'esame della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo amministrativo) che concernono: la salute umana e la sanità veterinaria; gli incentivi alle imprese; l'individuazione delle risorse da trasferire alle Camere di commercio; il trasferimento alle regioni delle risorse collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno<sup>25</sup>. Sono, inoltre, stati esaminati nella seduta del 1° giugno 2000 della Conferenza Unificata gli accordi relativi ai provvedimenti di individuazione dei beni e delle risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni per l'esercizio delle funzioni in materia di: lavori pubblici; competenze collegate alla cessazione del soppresso intervento nel Mezzogiorno di cui alla delibera CIPE del 5.11.99; funzioni conferite dall'art. 105 del d.lgs. n. 112 del 1998; trasporti; funzioni conferite dall'art. 99 del d.lgs. n. 112 del 1998; viabilità; polizia amministrativa; catasto.

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 locali<sup>26</sup>, 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 miliardi 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 complessivo 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.

<sup>25</sup> Al 13 giugno risultano pubblicati i d.P.C.M. in materia di istituti professionali e di strade di interesse regionale non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale. Sono in corso di adozione i seguenti ulteriori schemi di d.P.C.M.: di concessione dei trattamenti economici a favore degli invalidi civili, di istruzione scolastica ex artt. 138 e 139 d. lgs. 112; in materia ambientale; in materia di energia e risorse minerarie di competenza del Ministero dell'industria; in materia di protezione civile. Risulta altresì definito in sede tecnica l'assetto delle competenze in materia di politiche di coesione.

<sup>26</sup> 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.

#### 4. La semplificazione.

Tra gli obiettivi strategici della riforma vi è il processo di semplificazione, non limitato al solo aspetto delle fonti normative, ma delle concrete procedure da snellire attraverso l'annuale "legge di semplificazione" prevista dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997. Al riguardo la legge 8 marzo 1999, n. 50 è intervenuta anche 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"<sup>27</sup>, evidenziando inoltre il rilievo di uno specifico raccordo istituzionale con le Camere (art. 6) e della razionalizzazione della ingente produzione normativa, mediante la redazione di testi unici (art. 7 e 8).

La nuova disciplina - che prevede tra l'altro una Relazione annuale sulla semplificazione, estesa anche alla normativa comunitaria regionale - si segnala anche per la previsione (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. 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'evidente obiettivo di migliorare il rapporto tra cittadini, imprese e sistema normativo.

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 2000<sup>28</sup>, 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 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 Presidenza<sup>29</sup> anche per la redazione di un'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; 10 dalla legge n. 191 del 1998; 62 dalla legge n. 50 del 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 amministrative regolate.

Il rilievo della problematica della semplificazione amministrativa, nei rapporti tra cittadini, imprese e Pubbliche amministrazioni, è rappresentato anche nel D.p.e.f. 2000-2003<sup>30</sup>,

<sup>27</sup> 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).

<sup>28</sup> In G.U. 23 Maggio 2000.

<sup>29</sup> Insieme al Dipartimento per la Funzione pubblica, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ed il Nucleo per la semplificazione.

<sup>30</sup> Cap. 4.11.2.

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 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.

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 Pubblica Amministrazione. 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 del 1997); le misure di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, con particolare riguardo alla rete unitaria ed alla carta di identità elettronico-magnetica.

#### **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"<sup>31</sup>, sospinte in particolare da obiettivi e vincoli posti dall'adesione all'U.E.<sup>32</sup>.

Nella sua peculiare configurazione, sinergicamente orientata alla promozione delle politiche occupazionali in relazione al rilancio degli 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 sociale<sup>33</sup> 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,

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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).

<sup>33</sup> Vedasi anche il Ministero per politiche sociali nel volume I della presente relazione.

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 coinvolti<sup>34</sup>, venga condotta anche con riferimento ai profili più squisitamente finanziari ed amministrativi, attese le implicazioni derivanti sul quadro degli equilibri di bilancio, delle scelte programmatiche, del complessivo impatto amministrativo.

In tale contesto si colloca - a prescindere dalle istituzionali competenze dei singoli ministeri coinvolti<sup>35</sup> - l'azione di una struttura della Presidenza del consiglio dei Ministri<sup>36</sup>, la cui attenzione si è peraltro sinora accentrata<sup>37</sup> sul monitoraggio degli impegni del Governo da attuarsi con atti afferenti la funzione di indirizzo politico-amministrativo, 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 complessità dei profili di riorganizzazione amministrativa dei soggetti coinvolti nel monitoraggio delle politiche degli investimenti - le difficoltà di ricostruzione in termini finanziari<sup>38</sup>, la Corte intende avviare, anche sulla base di un confronto con le amministrazioni interessate, una ricostruzione in tal senso. Partendo dalle linee strategiche indicate nel Patto, nel quale particolare rilevanza assumono gli impegni assunti dal Governo in materia di investimenti, ad una prima provvisoria lettura in termini finanziari, notevole appare 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 sviluppo.

A fronte di ciò - e di una pluralità di soggetti pubblici e di specifiche strutture coinvolte nella ricostruzione e nel monitoraggio dei flussi di risorse - sostanzialmente carente 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 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. In tal senso l'obiettivo di una prima ricostruzione operata anche in termini contabili è dunque anche quello di stimolare le competenti amministrazioni ad un positivo confronto metodologico ed operativo.

<sup>34</sup> La prima verifica si è svolta il 22 e 23 aprile 1999 presso il CNEL.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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 delle attuazioni delle politiche di settore rilevanti, ed in particolare dell'azione volta allo sviluppo, all'occupazione ed alle politiche sociali.

<sup>37</sup> Cfr. Relazione al rendiconto generale dello stato per il 1998, vol. III, tomo I, cap. I, par. 5.

<sup>38</sup> Cfr. Relazione al rendiconto generale dello stato per il 1998, vol. III, tomo I, cap. I, par. 5.

Nell'esercizio avviato, si è inteso in primo luogo evidenziare l'ammontare globale di risorse, anche in via indiretta, "mobilitate" dal Patto utilizzando la lettura in chiave funzionale al IV livello operata per l'intero rendiconto dello Stato.

Più in particolare si è operata una correlazione tra le misure programmatiche indicate dal Patto ed il complesso delle funzioni-obiettivo individuate dalla Corte per l'intero rendiconto generale dello Stato.

Per agevolare tale lettura il complesso delle risorse così identificate, depurate dalle componenti delle spese di funzionamento e di intervento, viene riaggregata sotto voci più ampie (sostegno al sistema produttivo; infrastrutture materiali; calamità naturali; aree depresse; altre infrastrutture; ricerca) correlate alle linee strategiche del Patto. Nelle tabelle che seguono si rilevano in via sperimentale gli andamenti finanziari, con riguardo alla sequenza degli aggregati riferiti agli impegni ed ai pagamenti, relativi alle spese per investimenti.

Tavola I

| Aggregati Patto Sociale            | Stanziamiento definitivo di competenza<br>(1) | Impegni effettivi sulla competenza<br>(2) | Pagamenti sulla competenza<br>(3) | Incidenza % dei pagamenti sugli stan. def.<br>3/1*100 |
|------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 1.0 Sostegno al sistema produttivo | 8.741.832.734.780                             | 6.525.223.445.016                         | 3.743.776.425.271                 | 42,83                                                 |
| 1.1 Impresa                        | 7.972.393.321.740                             | 5.778.727.982.904                         | 3.485.981.966.504                 | 43,73                                                 |
| 1.2 Lavoro                         | 769.439.413.040                               | 746.495.462.112                           | 257.794.458.767                   | 33,50                                                 |
| 2.0 Infrastrutture materiali       | 27.980.904.062.180                            | 25.028.234.357.871                        | 13.088.027.135.021                | 46,77                                                 |
| 2.1 Territorio e ambiente          | 4.179.434.025.980                             | 3.324.025.061.944                         | 2.085.682.719.913                 | 49,90                                                 |
| 2.4 Edilizia                       | 6.745.149.074.500                             | 6.436.765.460.449                         | 2.497.568.815.595                 | 37,03                                                 |
| 2.5 Trasporto                      | 17.056.320.961.700                            | 15.267.443.835.478                        | 8.504.775.599.513                 | 49,86                                                 |
| 3.0 Calamità naturali              | 2.607.142.132.910                             | 2.029.327.693.157                         | 790.400.424.141                   | 30,32                                                 |
| 4.0 Aree depresse                  | 21.451.750.196.540                            | 18.381.821.538.031                        | 8.916.075.219.315                 | 41,56                                                 |
| 5.0 Altre Infrastrutture           | 398.692.925.000                               | 339.061.684.794                           | 240.508.357.157                   | 60,32                                                 |
| 5.1 Energia                        | 351.192.925.000                               | 330.561.684.794                           | 232.008.357.157                   | 66,06                                                 |
| 5.3 Informatica                    | 47.500.000.000                                | 8.500.000.000                             | 8.500.000.000                     | 17,89                                                 |
| 6.0 Ricerca                        | 4.450.061.203.040                             | 4.213.782.540.671                         | 1.334.708.612.092                 | 29,99                                                 |
| 7.0 Politiche comunitarie (*)      | 9.257.244.600                                 | 8.495.686.107                             | 6.228.364.062                     | 67,28                                                 |
| <b>Totale</b>                      | <b>65.639.640.499.050</b>                     | <b>56.525.946.945.647</b>                 | <b>28.119.724.537.060</b>         | <b>42,84</b>                                          |

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 2

| Aggregati Patto Sociale                   | Massa Impegnabile<br>(1)  | Impegni totali<br>(2)     | Residui di stanziamento<br>al 31/12<br>(3) | Incidenza %<br>dei res. di stan-<br>sulla massa<br>impegnabile<br>3/1*100 |
|-------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| <b>1.0 Sostegno al sistema produttivo</b> | <b>10.805.185.358.414</b> | <b>8.377.433.674.187</b>  | <b>1.852.210.229.171</b>                   | <b>17,14</b>                                                              |
| <b>1.1 Impresa</b>                        | 10.021.299.982.890        | 7.617.119.758.742         | 1.838.391.775.838                          | 18,34                                                                     |
| <b>1.2 Lavoro</b>                         | 783.885.375.525           | 760.313.915.445           | 13.818.453.333                             | 1,76                                                                      |
| <b>2.0 Infrastrutture materiali</b>       | <b>31.079.913.123.836</b> | <b>26.802.296.241.329</b> | <b>1.774.061.883.459</b>                   | <b>5,71</b>                                                               |
| <b>2.1 Territorio e ambiente</b>          | 5.529.160.175.971         | 4.050.559.748.955         | 726.534.687.011                            | 13,14                                                                     |
| <b>2.4 Edilizia</b>                       | 6.907.823.133.972         | 6.541.946.496.469         | 105.181.036.021                            | 1,52                                                                      |
| <b>2.5 Trasporto</b>                      | 18.642.929.813.892        | 16.209.789.995.905        | 942.346.160.427                            | 5,05                                                                      |
| <b>3.0 Calamità naturali</b>              | <b>3.135.585.613.087</b>  | <b>2.517.324.665.783</b>  | <b>487.996.972.626</b>                     | <b>15,56</b>                                                              |
| <b>4.0 Aree depresse</b>                  | <b>30.916.070.156.304</b> | <b>21.444.399.815.820</b> | <b>3.062.578.277.789</b>                   | <b>9,91</b>                                                               |
| <b>5.0 Altre Infrastrutture</b>           | <b>479.770.215.460</b>    | <b>398.242.008.210</b>    | <b>59.180.323.416</b>                      | <b>12,34</b>                                                              |
| <b>5.1 Energia</b>                        | 369.354.578.360           | 350.742.008.210           | 20.180.323.416                             | 5,46                                                                      |
| <b>5.3 Informatica</b>                    | 110.415.637.100           | 47.500.000.000            | 39.000.000.000                             | 35,32                                                                     |
| <b>6.0 Ricerca</b>                        | <b>4.566.865.857.838</b>  | <b>4.424.500.770.282</b>  | <b>210.718.229.611</b>                     | <b>4,61</b>                                                               |
| <b>7.0 Politiche comunitarie (*)</b>      | <b>10.001.961.558</b>     | <b>9.255.890.324</b>      | <b>760.204.217</b>                         | <b>7,60</b>                                                               |
| <b>Totale</b>                             | <b>80.993.392.286.497</b> | <b>63.973.453.065.934</b> | <b>7.447.506.120.287</b>                   | <b>9,20</b>                                                               |

(\*) Al netto del fondo di rotazione ricompreso nella voce 4.0 Aree depresse e dei conferimenti nazionali all'Unione

Tavola 3

| Aggregati Patto Sociale                   | Massa Spendibile<br>(1)    | Autorizzazioni<br>di cassa<br>(2) | Pagato totale<br>(3)      | Residui totali<br>(4)     | Incidenza %<br>dei pagamenti<br>sulla Massa<br>Spendibile<br>3/1*100 | Incidenza %<br>del pagam. sulle<br>autorizz. di cassa<br>3/2*100 |
|-------------------------------------------|----------------------------|-----------------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| <b>1.0 Sostegno al sistema produttivo</b> | <b>16.506.343.378.576</b>  | <b>8.732.884.904.640</b>          | <b>6.618.204.034.744</b>  | <b>9.471.051.767.759</b>  | <b>40,09</b>                                                         | <b>75,78</b>                                                     |
| <b>1.1 Impresa</b>                        | <b>15.382.371.781.098</b>  | <b>8.364.950.732.600</b>          | <b>6.310.534.154.495</b>  | <b>8.663.890.381.777</b>  | <b>41,02</b>                                                         | <b>75,44</b>                                                     |
| <b>1.2 Lavoro</b>                         | <b>1.123.971.597.478</b>   | <b>367.934.172.040</b>            | <b>307.669.880.249</b>    | <b>807.161.385.982</b>    | <b>27,37</b>                                                         | <b>83,62</b>                                                     |
| <b>2.0 Infrastrutture materiali</b>       | <b>50.459.453.951.110</b>  | <b>26.743.512.767.825</b>         | <b>20.162.325.662.414</b> | <b>28.990.108.158.710</b> | <b>39,96</b>                                                         | <b>75,39</b>                                                     |
| <b>2.1 Territorio e ambiente</b>          | <b>9.893.842.417.167</b>   | <b>5.389.508.777.590</b>          | <b>3.782.132.309.962</b>  | <b>5.954.476.626.101</b>  | <b>38,23</b>                                                         | <b>70,18</b>                                                     |
| <b>2.4 Edilizia</b>                       | <b>8.759.677.416.309</b>   | <b>5.620.759.290.410</b>          | <b>2.901.160.956.435</b>  | <b>5.655.576.790.873</b>  | <b>33,12</b>                                                         | <b>51,62</b>                                                     |
| <b>2.5 Trasporto</b>                      | <b>31.805.934.117.634</b>  | <b>15.733.244.699.825</b>         | <b>13.479.032.396.017</b> | <b>17.380.054.741.736</b> | <b>42,38</b>                                                         | <b>85,67</b>                                                     |
| <b>3.0 Calamità naturali</b>              | <b>7.656.766.830.691</b>   | <b>3.797.314.713.727</b>          | <b>2.041.378.331.650</b>  | <b>5.450.469.118.567</b>  | <b>26,66</b>                                                         | <b>53,76</b>                                                     |
| <b>4.0 Aree depresse</b>                  | <b>41.779.367.175.302</b>  | <b>19.721.540.450.835</b>         | <b>15.102.674.934.852</b> | <b>26.496.456.317.222</b> | <b>36,15</b>                                                         | <b>76,58</b>                                                     |
| <b>5.0 Altre Infrastrutture</b>           | <b>997.358.813.431</b>     | <b>598.334.109.000</b>            | <b>429.437.823.709</b>    | <b>502.051.392.334</b>    | <b>43,06</b>                                                         | <b>71,77</b>                                                     |
| <b>5.1 Energia</b>                        | <b>886.743.176.331</b>     | <b>489.084.109.000</b>            | <b>362.539.306.440</b>    | <b>458.334.272.503</b>    | <b>40,88</b>                                                         | <b>74,13</b>                                                     |
| <b>5.3 Informatica</b>                    | <b>110.615.637.100</b>     | <b>109.250.000.000</b>            | <b>66.898.517.269</b>     | <b>43.717.119.831</b>     | <b>60,48</b>                                                         | <b>61,23</b>                                                     |
| <b>6.0 Ricerca</b>                        | <b>9.483.575.645.395</b>   | <b>4.327.764.712.700</b>          | <b>3.731.662.736.297</b>  | <b>5.712.280.144.996</b>  | <b>39,35</b>                                                         | <b>86,23</b>                                                     |
| <b>7.0 Politiche comunitarie (*)</b>      | <b>10.742.769.852</b>      | <b>9.396.274.200</b>              | <b>7.497.933.111</b>      | <b>3.243.170.720</b>      | <b>69,80</b>                                                         | <b>79,80</b>                                                     |
| <b>Totale</b>                             | <b>126.893.608.564.357</b> | <b>63.930.747.932.927</b>         | <b>48.093.181.456.778</b> | <b>76.625.660.070.308</b> | <b>37,90</b>                                                         | <b>75,23</b>                                                     |

(\*) Al netto del fondo di rotazione ricompreso nella voce 4.0 Aree depresse e dei conferimenti nazionali all'Unione



Ad un primo approccio, basato sull'aggregazione delle funzioni obiettivo di IV livello riconducibili agli obiettivi del Patto, emergono risorse complessive per 116.032 miliardi, che, depurate dalle spese di funzionamento (2.493 mld), di intervento (31.590) 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 IX del volume I dedicato ai ministeri per le 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 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 dalla aree depresse, cui sono ricondotte significative risorse (21.000 mld). Si segnala al riguardo, in un quadro metodologico ancora in via di definizione, il chiaro intento del legislatore, cui sinora non è stata data puntuale attuazione, emergente da specifiche, puntuali disposizioni normative della legge di riforma del bilancio statale (art. 1 comma 3, della legge n. 94 del 1997, che sostituisce i commi 5 e 6 dell'art.2 della legge n. 468 del 1978), che esplicitamente privilegiano siffatte evidenziazioni.

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 del ruolo delle intese istituzionali di programma (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<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> 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 miliardi. 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 miliardi dei 40.000 complessivi), i maggiori interventi riguardano, nell'ordine la realizzazione del progetto Malpensa 2000 (5.370 miliardi), la tutela delle risorse naturali e ambientali (3.341 miliardi), la viabilità (2.639 miliardi), la programmazione e l'edilizia sanitaria (2.293 miliardi), i trasporti ferroviari (758 miliardi) in cui il maggior onere grava sull'ente Ferrovie dello Stato.

Tavola 4

Tavola 4

| Regione                                             | Stipula I.I.P | Oggetto A.d.P.                   | Stipula A.d.P. | Importo Interventi | RISORSE   |           |                             |          |           |           |        |
|-----------------------------------------------------|---------------|----------------------------------|----------------|--------------------|-----------|-----------|-----------------------------|----------|-----------|-----------|--------|
|                                                     |               |                                  |                |                    | statali   | regionali | altri soggetti pubbl./priv. | docup    | future    | UE        |        |
| Lombardia                                           | 03/03/99      | malpensa 2000                    | 03/03/99       | 5.370,04           | 4.761,80  | 550,29    | 57,96                       |          |           |           |        |
|                                                     |               | edil. sanitaria                  | 03/03/99       | 1.392,15           | 1.180,65  |           | 211,50                      |          |           |           |        |
|                                                     |               | beni culturali                   | 26/05/99       | 174,01             | 79,72     | 55,60     | 38,90                       |          |           |           |        |
|                                                     |               | ambiente                         | (*)            | 832,14             |           |           |                             |          |           |           |        |
|                                                     |               | trasporto                        | (*)            | 1.468,74           | 1.211,00  | 200,37    | 57,37                       |          |           |           |        |
| Umbria                                              | 03/03/99      | ricostruzione                    | 03/03/99       | 15.944,72          | 5.034,88  |           | 1.566,00                    | 1.377,91 | 7.965,93  |           |        |
|                                                     |               | viabilità                        | 03/03/99       | 581,70             | 90,00     | 16,02     | 475,68                      |          |           |           |        |
|                                                     |               | sdf                              | 03/03/99       | 0,70               | 0,35      | 0,35      |                             |          |           |           |        |
| Toscana                                             | 03/03/99      | piano progr. sanitaria           | 03/03/99       | 901,23             | 674,50    | 226,73    |                             |          |           |           |        |
|                                                     |               | risorse naturali e ambientali    | 18/05/99       | 348,50             | 306,80    | 41,70     |                             |          |           |           |        |
|                                                     |               | beni culturali                   | 16/12/99       | 165,64             | 108,43    | 33,84     | 23,35                       |          |           |           |        |
|                                                     |               | trasporto                        | (*)            | 11.908,55          |           |           |                             |          |           |           |        |
| Sardegna                                            | 21/04/99      | metanizzazione                   | 21/04/99       | 250,00             | 150,00    | 100,00    |                             |          |           |           |        |
|                                                     |               | trasporti ferr                   | 21/04/99       | 569,60             |           | 0,20      | 569,40                      |          |           |           |        |
|                                                     |               | viabilità                        | 21/04/99       | 1.534,90           | 601,50    | 41,00     | 368,00                      |          |           | 524,40    |        |
|                                                     |               | lingua e cultura sarda           | 21/04/99       | 25,00              | 10,00     | 15,00     |                             |          |           |           |        |
|                                                     |               | istruzione e formazione          | 21/04/99       | 80,00              | 73,50     | 6,50      |                             |          |           |           |        |
| Marche                                              | 07/05/99      | ricostruzione                    | 07/05/99       | 8.683,79           | 2.841,00  |           | 294,00                      | 674,00   | 4.874,79  |           |        |
|                                                     |               | viabilità                        | 07/05/99       | 522,71             | 522,00    |           |                             |          |           |           |        |
|                                                     |               | trasporti ferr                   | 19/11/99       | 189,15             | 10,00     |           | 179,15                      |          |           |           |        |
|                                                     |               | sdf                              | 07/05/99       | 3,50               | 1,75      | 2,00      |                             |          |           |           |        |
|                                                     |               | sdf                              | 07/05/99       | 0,40               | 0,20      | 0,20      |                             |          |           |           |        |
| Sicilia                                             | 13/09/99      | -                                | -              | -                  | -         | -         | -                           | -        | -         | -         |        |
| Calabria                                            | 19/10/99      | risorse naturali e ambientali    | 19/10/99       | 1.893,66           | 1.180,31  | 713,35    |                             |          |           |           |        |
|                                                     |               | risorse naturali e ambientali    | 27/10/99       | 1.099,38           | 310,68    | 450,00    | 338,70                      |          |           |           |        |
| TOTALE I.I.P. 1999                                  |               |                                  |                | 53.940,21          | 19.149,07 | 2.003,15  | 3.841,31                    | 2.051,91 | 12.840,72 | 524,40    |        |
| Basilicata                                          | 05/01/00      | trasporto                        | 19/01/00       | 1.098,42           | 660,00    | 118,42    |                             |          |           | 320,00    |        |
|                                                     |               | trasp. ferr                      | 19/01/00       | 515,09             | 381,09    | 77,15     | 28,85                       |          |           | 28,00     |        |
|                                                     |               | progr. sanitaria                 | 19/01/00       | 294,33             | 241,59    | 52,74     |                             |          |           |           |        |
| Abruzzo                                             | 05/02/00      | sdf                              | 15/02/00       | 1,00               | 1,00      |           |                             |          |           |           |        |
| Molise                                              | 16/02/00      | beni culturali                   | 09/03/00       | 48,40              | 23,80     | 24,60     |                             |          |           |           |        |
| Puglia                                              | 16/02/00      | -                                | -              | -                  | -         | -         | -                           | -        | -         | -         |        |
| Campania                                            | 16/02/00      | poli produttivi                  | 16/02/00       | 800,00             | 200,00    | 200,00    | 400,00                      |          |           |           |        |
|                                                     |               | sost. att. produttive            | 16/02/00       | 455,96             | 157,60    | 298,30    |                             |          |           |           |        |
|                                                     |               | completamenti opere infrastrutt. | 16/02/00       | 171,72             | 171,72    |           |                             |          |           |           |        |
|                                                     |               | sistemi urbani                   | 16/02/00       | 230,63             | 230,72    |           |                             |          |           |           |        |
| Lazio                                               | 22/03/00      | -                                | -              | -                  | -         | -         | -                           | -        | -         | -         |        |
| E. Romagna                                          | 22/03/00      | Sanità                           | 23/12/99       | 1.346,61           | 904,67    | 47,62     | 394,32                      |          |           |           |        |
| Piemonte                                            | 22/03/00      | Risorse umane e culturali        | (*)            | 37,30              | 37,30     |           |                             |          |           |           |        |
| Liguria                                             | 25/03/00      | telematica                       | (*)            | 30,44              | 24,90     | 2,54      | 3,00                        |          |           |           |        |
|                                                     |               | sdf                              | (*)            | 2,05               | 1,05      | 0,55      | 0,45                        |          |           |           |        |
| (*) Accordi di programma in corso di sottoscrizione |               |                                  |                | TOTALE I.I.P. 2000 | 5.031,94  | 3.035,44  | 821,92                      | 826,61   | -         | -         | 348,00 |
|                                                     |               |                                  |                | TOTALE             | 58.972,15 | 30.085,90 | 3.998,62                    | 5.479,77 | 2.725,91  | 17.715,51 | 872,40 |

(\*) Accordi di programma  
in corso di sottoscrizione

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 il finanziamento delle iniziative di promozione imprenditoriale; dalla programmazione degli investimenti pubblici (da attuare con i fondi comunitari 2000-2006)<sup>40</sup>.

La materia riveste ulteriore spessore anche alla luce degli importanti processi innovativi rappresentati dalla legge n. 144 del 1997<sup>41</sup>, 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 del 1997<sup>42</sup>, 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.

Al riguardo il Presidente del Consiglio dei ministri ha emanato in data 10 settembre 1999 una direttiva relativa alla costituzione dei nuclei presso le amministrazioni, alla elaborazione di specifiche linee programmatiche, alla stipula di un protocollo tra i diversi soggetti pubblici interessati, volto ad integrare i diversi strumenti di programmazione degli interventi pubblici, nonché la formazione e l'aggiornamento dei componenti dei nuclei stessi.

Nella rilevanza delle tematiche coinvolte, il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri, in sinergia con il Ministero del tesoro bilancio e p.e., appare dunque quello di consentire - a fronte di competenze diffuse a livello di amministrazioni diverse, centrali e non - i necessari supporti 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 sistema<sup>43</sup> 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 risorse<sup>44</sup>.

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'art. 3 della legge n. 94 del 1997, che prevede l'esame, da parte del Ministero del tesoro,

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> "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".

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> In tale contesto va considerata anche la direttiva del Presidente del consiglio dei ministri concernente l'affidamento alla commissione tecnica della spesa pubblica di una indagine sulla programmazione della spesa in conto capitale alimentata con le risorse iscritte nel bilancio dello Stato per gli anni 2000/2002.

<sup>44</sup> 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.

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 2000<sup>45</sup>. 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 Presidenza del Consiglio dei ministri 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 che dalle dotazioni disposte da provvedimenti legislativi pubblicati negli ultimi quattro mesi dell'anno.

#### **6. La programmazione ed il controllo interno.**

La rilevanza dei circuiti programmatici disegnati dagli art. 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 investe la Presidenza sotto due profili.

Per un verso, il nuovo ruolo di guida e di supporto per le amministrazioni pubbliche, anche con specifico riguardo ai processi di bilancio, trova conferma nella richiamata istituzione presso la Presidenza (art. 7 d.lgs. n. 286) di una banca-dati sull'attività di valutazione, fondata sulla raccolta delle direttive annuali di ministri e degli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità relativi ai centri di responsabilità ed alle funzioni obiettivo, cui corrisponde una apposita struttura (art. 18 d.P.C.M. 15 aprile 2000) ed il cui impatto investe anche il Dipartimento per il coordinamento amministrativo.

In tal senso le osservazioni formulate dalla Corte per sollecitare la Presidenza ad un "più penetrante coordinamento nell'individuazione di linee guida e criteri metodologici per assicurare una più adeguata ottemperanza ai principi fondamentali che guidano la riforma della pubblica amministrazione"<sup>46</sup> trovano proprio in materia di predisposizione e di supporto dei circuiti programmatici e di bilancio specifica valenza e concreta operatività, in stretta correlazione con il ruolo del Ministero del Tesoro. La stessa ricordata emanazione, su proposta di quest'ultimo per la determinazione dei provvedimenti relativi alle percentuali di conservazione in bilancio dei residui di stanziamento, onde razionalizzare le politiche pubbliche di investimento, si inserisce in tale prospettiva strategica.

L'adesione a tale sollecitazione della Corte è stata rappresentata dal Presidente del Consiglio al Presidente della Corte<sup>47</sup>, sottolineando peraltro la peculiarità delle funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri e la loro immediata correlazione con le indicazioni del Programma di Governo ed il monitoraggio delle politiche settoriali considerate strategiche.

Il Presidente si è altresì dichiarato convinto del rilievo del sistema delle direttive per quelle articolazioni della Presidenza "la cui attività gestionale poco si differenzia, per vero, da quella di analoghe strutture ministeriali", e che sono come è noto, in base al d.lgs. n. 303 del 1999 trasferite ad altre amministrazioni.

Va rilevato che nel d.d.l. del bilancio a legislazione vigente, per il 1999, del tutto assente è una vera e propria "nota preliminare" allo stato di previsione della P.C.M., sostituita da una mera "nota preliminare tecnica". Ne è risultata, anche sul piano dei conseguenziali adempimenti, una scarsa operatività del sistema programmatico, che ha negativamente inciso anche sulla gestione finanziaria del complesso di attività riferite ancora per il 1999 alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

<sup>45</sup> In G.U. n. 88 s.g. del 14.4.2000.

<sup>46</sup> SS.RR. n. 22 del 26 maggio 1999.

<sup>47</sup> In data 25 giugno 1999.

Peraltro, sul versante delle direttive è da registrare positivamente l'intervenuta adozione di tale essenziale strumento programmatico da parte del Ministro per la Funzione pubblica, del Ministro per le Riforme istituzionali, del Ministro per i rapporti con il Parlamento, del Ministro per gli Affari regionali. Analoghe direttive sono state adottate dai Ministri delegati nei settori del Turismo e della protezione civile.

Nel complesso processo di affidamento delle indicate misure programmatiche va positivamente considerato il fatto che in sede di approvazione del bilancio della gestione finanziaria della Presidenza del Consiglio dei ministri per il 2000<sup>48</sup>, si rinviene una, sia pure embrionale, nota preliminare, che richiama espressamente e fa propri i principi programmatici espressi nella normativa generale e specifica<sup>49</sup>, più volte rappresentati dalla Corte<sup>50</sup>.

A tale importante adempimento è seguita in data 16 febbraio 2000, la direttiva generale del Segretario generale, rivolta ai dirigenti generali o equiparati preposti alle strutture del Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, che si articola in quattro parti: nella prima vengono definite le linee guida di carattere generale, alle quali ispirare le scelte dei Dipartimenti e degli Uffici nel corso dell'anno 2000; nella seconda vengono identificati alcuni obiettivi puntuali, che costituiscono una specificazione delle linee generali alle attività di ciascuna struttura; nella terza gli Uffici e i Dipartimenti sono sollecitati ad attivare programmi di innovazione, già messi a punto o in fase di predisposizione, ritenuti funzionali al conseguimento degli obiettivi ad esse assegnati, anche ricorrendo alle opportunità dell'*information technology*. Nella quarta vengono precisate le modalità di monitoraggio della direttiva, affidato al Servizio per il controllo interno, in linea con le recenti innovazioni del sistema.

Come si è anticipato nella scorsa relazione, obiettivo del Servizio per il Controllo interno era di realizzare una "analisi dei costi e dei prodotti", inteso non solo come costi dei singoli centri di produzione delle attività, ma anche come costi delle diverse linee di attività dell'Amministrazione.

Il sistema di rilevazione dei costi adottato dal Servizio per il controllo interno per l'analisi e la valutazione, dal punto di vista economico, delle attività gestionali delle strutture organizzative ha consentito di definire i livelli di costo delle attività svolte nell'esercizio 1998, correlandoli con le risorse impiegate per la loro realizzazione.

Il metodo applicato si è avvalso delle esperienze maturate nel corso delle sperimentazioni condotte in precedenza presso il Dipartimento del bilancio. L'operazione esposta nella Relazione n. 2/1999 consiste nell'aver impostato, nella prima fase, una segmentazione dell'attività amministrativa svolta presso le unità organizzative del Segretariato generale, attraverso una scomposizione del lavoro, individuando le attività elementari ed i relativi prodotti. La ricomposizione con l'imputazione dei costi a ciascuna linea di attività ha consentito la costruzione di indicatori sintetici riguardanti il grado di utilizzazione del personale, l'incidenza dei costi unitari, la quantificazione dei rendimenti.

In sintesi gli strumenti utilizzati sono rappresentati dall'elenco delle strutture organizzative che gestiscono risorse generatrici di costo e delle principali attività svolte nell'ambito delle singole unità per l'ottenimento del prodotto finale erogato; dai criteri contabili che hanno determinato l'attribuzione dei costi secondo la natura e le caratteristiche delle risorse a cui essi sono collegati; dal sistema di riportistica che rappresenta la formalizzazione della rilevazione conclusiva<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> G.U. n. 24 del 31.1.2000.

<sup>49</sup> Art. 7, comma 6, d.lgs. 303/99.

<sup>50</sup> Un esplicito richiamo, accolto dalla Presidenza, è nel parere delle SS.RR. reso nell'adunanza del 17.XII.1999.

<sup>51</sup> Il costo denominato "immobile" per gli immobili condotti in locazione, comprende il canone e gli oneri condominiali; per gli immobili demaniali il costo è stato determinato sulla base del calcolo della media tra i canoni di

Va considerato che l'utilizzazione di unità elementari (linee di attività) è poco sensibile all'influenza delle variazioni organizzative, conseguenti ai provvedimenti transitori di riorganizzazione della Presidenza. Le informazioni rilevate, utili anche nella prospettiva di una pianificazione strategica, sono prevalentemente impostati sulla contabilità analitica, che consente di individuare indicatori quantitativi, preordinando una traccia anche per la costruzione di indicatori di qualità.

Sulla base di quanto rappresentato nella citata relazione, le indicazioni che emergono da un primo sommario esame dei dati disponibili hanno evidenziato le interrelazioni tra livello dei costi e modalità organizzative, facendo venire alla luce difficoltà di contabilizzazione per attività e procedure intermedie che non realizzano prodotti finali.

Va considerato, pur nell'interesse della metodologia seguita, che le informazioni che riguardano il livello di produttività e la qualità del prodotto realizzato risultano ancora scarse e poco significative. Più in particolare l'indagine pone in rilievo che molte attività si caratterizzano per insufficienza di informatizzazione e, in alcuni settori, per l'accentuata ripetitività di adempimenti e per la mancata definizione di una strategia mirata ad una più razionale utilizzazione del personale; per alcune tipologie di attività l'analisi dei costi, comprensivi di quelli necessari all'insieme delle attività svolte e di quelli per il funzionamento della struttura, ha fatto emergere anomalie di imputazione, per le quali è stato necessario aggiungere ulteriori indicatori rispetto al "numero dei prodotti", quali il numero degli atti istruttori necessari alla realizzazione del provvedimento.

In questa prima fase ricognitiva, la rilevazione ha fornito, per ciascuna linea di attività, una indicazione complessiva del costo totale sostenuto per la realizzazione di un prodotto, includendo i vari costi ad esso collegabili, ma non ha sempre consentito di individuare l'insieme delle singole attività svolte in successione per il raggiungimento di obiettivi intermedi, che pur non confluendo nei prodotti finali rilevati, tuttavia assumono un peso nella attribuzione dei costi complessivi di cui sono parte integrante.

Il servizio per il controllo interno intende realizzare ulteriori livelli di analisi maggiormente aderenti alle tipologie analizzate, in relazione alle esigenze conoscitive dell'amministrazione.

Un ulteriore impegno del Servizio è la recente impostazione, in via ancora sperimentale, di una "trimestralizzazione del sistema di contabilità analitica", che mediante l'approntamento di un sistema trimestrale dei costi e la conseguente predisposizione di *report* trimestrali per la rendicontazione analitica dei costi, tende a consentire una più puntuale analisi delle criticità emerse, con la conseguente definizione di interventi correttivi.

locazione di Palazzo Theodoli e Palazzo Sciarra. La ripartizione del costo di locazione (o di fitti figurativi) di ciascun immobile è stata effettuata ricomprendendo nel costo al metro quadrato di superficie direttamente utilizzata, anche i costi delle aree di servizio (androni, scale, corridoi, anditi, soppalchi e servizi igienici o tecnici). Il costo della manutenzione è stato imputato a quegli immobili in cui sono stati realmente effettuati i lavori. Sono stati ripartiti sulle superfici utilizzate direttamente anche i costi relativi a forza motrice, pulizia locali, tassa ritiro rifiuti solidi urbani, riscaldamento e condizionamento. L'ammortamento degli arredi e delle apparecchiature tecniche è stato calcolato su base decennale traendo i dati dalla situazione patrimoniale dei consegnatari (£. 26.594.898.500), ripartita sui singoli utenti (£. 1.565.3000). Le spese d'ufficio (effettuate anche nel 1998 dal PGS) sono state calcolate sulla base delle rilevazioni contabili del Servizio Provveditorato e ripartite sui singoli utenti (£. 1.632.000). L'ammortamento degli automezzi, comprensivo degli oneri di conduzione, è stato ripartito percentualmente su tutte le linee di attività. L'ammortamento delle apparecchiature e degli apparati informatici è stato stimato con riferimento alle singole postazioni in £. 5.000.000, su base quinquennale. Il costo del servizio telefonico è stato ripartito in misura percentuale per gli utenti delle centrali telefoniche dei vari palazzi e personalizzato per quanto riguarda i numeri telefonici urbani e interurbani. Il costo del personale è stato calcolato su base annua tenendo presente lo stipendio base, l'indennità integrativa speciale, l'indennità di amministrazione più le competenze accessorie in ragione di n. 400 ore di straordinario per il personale dei livelli e n. 820 per i dirigenti generali, inclusi i relativi contributi previdenziali ed assistenziali a carico del dipendente e dell'amministrazione. Per i periodi inferiori all'anno il computo è stato effettuato su base mensile.

## **7. La gestione finanziaria.**

### **7.1 Profili generali.**

Preliminare all'analisi della gestione finanziaria è la considerazione che il 1999 è l'ultimo anno in cui è presente nel bilancio dello Stato un autonomo stato di previsione per la P.C.M.: a partire dal 2000, infatti, in base all'autonomia finanziaria e contabile riconosciuta dall'art. 8 del d.lgs. n. 303, le risorse della Presidenza sono articolate in un autonomo bilancio, fondato su di un apposito stanziamento presente nella U.P.B. 3.1.3.2 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, bilancio e p.e.<sup>52</sup>.

Al riguardo, la Corte conferma l'esigenza, già rappresentata in sede consultiva<sup>53</sup>, di trasmettere, direttamente anche alla Corte, oltre che al Parlamento, il rendiconto della gestione, al fine di consentire nella sede della relazione al rendiconto annuale dello Stato una compiuta analisi delle gestioni finanziarie e degli andamenti riferibili all'intero sistema amministrativo.

Una correlata conseguenza, di ordine metodologico è la enucleazione, nell'ambito del consuntivo 1999 dei C.d.r. le cui risorse sono oggi ricomprese nell'autonomo bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche in vista dei possibili raffronti con l'indicato nuovo assetto contabile.

---

<sup>52</sup> G.U. 31.1.2000 n. 24.

<sup>53</sup> Parere reso dalle SS.RR. nell'adunanza del 17 dicembre 1999.

Esercizio finanziario 1999

| (in milioni di lire)                                                                                                                |                                       |                   |                                 |                   |                   |                                       |                   |                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|-------------------|---------------------------------------|-------------------|-------------------------|
| Centro di responsabilità                                                                                                            | Stanziamenti definitivi di competenza | Massa impegnabile | Impegni effettivi di competenza | Massa spendibile  | Pagato totale     | Residui "C" provenienti da competenza | Impegni Totali    | Autorizzazioni di cassa |
| 1 Gabinetti e uffici di diretta collaborazione all'opera del Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministri senza portafoglio | 469.767                               | 469.767           | 434.137                         | 482.990           | 436.864           | 3.012                                 | 434.137           | 478.683                 |
| 2 Segretariato generale                                                                                                             | 1.164.668                             | 1.250.144         | 1.052.623                       | 1.545.256         | 953.939           | 333.275                               | 1.122.890         | 1.318.380               |
| 7 Rapporti con il Parlamento                                                                                                        | 7.900                                 | 7.900             | 6.293                           | 8.947             | 6.192             | 847                                   | 6.293             | 8.523                   |
| 8 Politiche comunitarie                                                                                                             | 8.074                                 | 8.074             | 6.944                           | 9.140             | 5.511             | 1.841                                 | 6.944             | 8.248                   |
| 9 Funzione pubblica                                                                                                                 | 416.367                               | 420.633           | 405.108                         | 577.736           | 366.479           | 96.423                                | 405.108           | 435.889                 |
| 10 Affari regionali                                                                                                                 | 30.311                                | 30.311            | 28.406                          | 31.712            | 9.757             | 19.523                                | 28.406            | 13.002                  |
| 13 Riforme elettorali e istituzionali                                                                                               | 2.816                                 | 2.816             | 1.637                           | 2.971             | 1.289             | 430                                   | 1.637             | 2.959                   |
| 20 Pari opportunità                                                                                                                 | 15.333                                | 15.333            | 15.069                          | 27.360            | 4.866             | 11.673                                | 15.069            | 15.746                  |
| 17 Informazione e editoria (solo capp. 1358 e 1401)                                                                                 | 4.341                                 | 4.341             | 4.203                           | 16.561            | 6.444             | 1.972                                 | 4.203             | 12.763                  |
| <b>TOTALE</b>                                                                                                                       | <b>2.119.577</b>                      | <b>2.209.319</b>  | <b>1.954.420</b>                | <b>2.702.673</b>  | <b>1.791.341</b>  | <b>468.996</b>                        | <b>2.024.687</b>  | <b>2.294.193</b>        |
| 3 Consiglio di Stato e tribunali amministrativi regionali                                                                           | 253.260                               | 253.260           | 225.950                         | 279.653           | 221.610           | 20.129                                | 227.539           | 259.731                 |
| 4 Consiglio di giustizia amministrativa della regione Siciliana                                                                     | 501                                   | 501               | 491                             | 510               | 421               | 78                                    | 491               | 495                     |
| 5 Avvocatura generale dello Stato                                                                                                   | 210.286                               | 211.145           | 196.265                         | 256.000           | 180.824           | 43.720                                | 197.544           | 232.342                 |
| 6 Protezione civile                                                                                                                 | 2.120.701                             | 2.912.439         | 1.363.434                       | 4.300.430         | 1.266.151         | 712.229                               | 2.112.030         | 2.517.254               |
| 11 Aree urbane                                                                                                                      | 162.874                               | 190.654           | 122.760                         | 746.175           | 57.465            | 118.129                               | 161.838           | 208.890                 |
| 12 Famiglia e solidarietà sociale                                                                                                   | 17.543.515                            | 18.013.828        | 17.527.823                      | 18.262.511        | 17.362.972        | 673.115                               | 17.527.923        | 18.192.510              |
| 14 Turismo                                                                                                                          | 103.867                               | 103.893           | 95.288                          | 189.472           | 102.757           | 17.197                                | 102.272           | 143.898                 |
| 15 Spettacolo                                                                                                                       | 0                                     | 22.058            | 0                               | 23                | 0                 | 0                                     | 0                 | 23                      |
| 16 Servizi tecnici nazionali                                                                                                        | 125.859                               | 145.678           | 80.415                          | 289.335           | 109.936           | 19.590                                | 107.641           | 171.390                 |
| 17 Informazione e editoria (al netto dei capp. 1358 e 1401)                                                                         | 1.270.133                             | 1.618.382         | 1.049.695                       | 2.672.545         | 1.131.386         | 823.776                               | 1.257.828         | 1.358.825               |
| 18 Italiani nel mondo                                                                                                               | 2.210                                 | 2.210             | 1.154                           | 2.473             | 1.167             | 136                                   | 1.154             | 2.406                   |
| 19 Roma capitale                                                                                                                    | 715.372                               | 3.764.135         | 357.015                         | 4.639.161         | 1.929.384         | 167.388                               | 714.617           | 2.096.205               |
| <b>TOTALE</b>                                                                                                                       | <b>22.508.578</b>                     | <b>27.238.183</b> | <b>21.020.290</b>               | <b>31.638.288</b> | <b>22.364.073</b> | <b>2.595.487</b>                      | <b>22.410.877</b> | <b>25.183.969</b>       |
| <b>TOTALE AMMINISTRAZIONE</b>                                                                                                       | <b>24.628.155</b>                     | <b>29.447.502</b> | <b>22.974.710</b>               | <b>34.340.961</b> | <b>24.155.414</b> | <b>3.064.483</b>                      | <b>24.435.564</b> | <b>27.478.162</b>       |