

## Capitolo VII

### **Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministeri istituzionali**

**1. Presidenza del Consiglio dei ministri:** 1.1. *Premessa, considerazioni generali e profili istituzionali;* 1.2 *Gli aspetti specifici del nuovo ordinamento contabile;* 1.3 *Attuazione del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303: gli assetti organizzativi;* 1.4 *Le iniziative di coordinamento e propulsione dell'attività del Governo; i poteri di indirizzo e l'emanazione delle direttive di rilievo generale;* 1.5 *Attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri ed attuazione della normativa sulla dirigenza;* 1.6 *La semplificazione delle fonti normative e delle procedure;* 1.7 *L'impulso sul sistema economico di sviluppo e di finanza pubblica;* 1.8 *Il trasferimento delle risorse al sistema delle autonomie.*

**2. Ministeri istituzionali:** 2.1 *Attività di programmazione dei ministri: le note preliminari e le direttive generali:* 2.1.1 Ministero degli affari esteri; 2.1.2 Ministero dell'interno; 2.1.3 Ministero della giustizia; 2.1.4 Ministero della difesa: 2.1.4.1 La nota preliminare; 2.1.4.2 Le direttive del Ministro; 2.2 *Risultati di consuntivo:* 2.2.1 *Analisi finanziaria per funzioni obiettivo COFOG:* 2.2.1.1 Ministero degli affari esteri; 2.2.1.2 Ministero dell'interno; 2.2.1.3 Ministero della giustizia; 2.2.1.4 Ministero della difesa; 2.3 *Profili istituzionali:* 2.3.1 Ministero degli affari esteri; 2.3.2 Ministero dell'interno; 2.3.3 Ministero della giustizia; 2.3.4 Ministero della difesa.

#### **1. Presidenza del Consiglio dei ministri.**

##### *1.1 Premessa, considerazioni generali e profili istituzionali.*

1.1.1 L'organizzazione dell'attività di Governo – con particolare riferimento al ruolo e alle funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri – è una componente essenziale della riforma amministrativa e del bilancio, il cui disegno è imperniato sulle leggi del 1997 e sui provvedimenti delegati degli anni successivi.

A seguito della riforma il maggior problema, in atto, risiede nella distanza che separa il quadro delineato dalle norme dalla reale esperienza amministrativa; si manifesta, al riguardo, il rilievo cruciale delle innovazioni introdotte nel sistema dei controlli esterni, teso — ora — alle misurazioni e alle valutazioni dei risultati della gestione.

In proposito va posto in luce che la riforma dei controlli esterni ha ampliato la portata della funzione referente al Parlamento e della connessa opera di autocorrezione delle amministrazioni, la quale da sempre caratterizza la relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato: questa, in linea con l'evoluzione dei bilanci e della finanza pubblica, si è via via estesa alle valutazioni degli equilibri finanziari complessivi e di funzionalità di tutti gli apparati pubblici (centrali, periferici o appartenenti al sistema delle autonomie).

La nuova configurazione assunta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in base al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, può logicamente correlarsi sia alle missioni dei diversi ministeri, con connesse interazioni, sia alla complessiva realtà amministrativa; di qui l'esigenza che nella relazione della Corte — che accompagna la parificazione del rendiconto generale dello Stato — sia contenuta un'analisi sui profili organizzativi e sulle attività della Presidenza.

Dal punto di vista metodologico si pone in luce l'esigenza di illustrare i profili istituzionali di maggior momento per lo svolgimento della attività del Governo; interesse specifico, anche in relazione alle attribuzioni proprie della Corte, riveste poi il tema del nuovo ordinamento contabile della Presidenza del Consiglio dei ministri, che si salda con l'analisi degli assetti organizzativi disegnati dal d.lgs. n. 303/1999.

Ancora un suo proprio rilievo assume, ai fini del referto annuale al Parlamento, l'approfondimento di tutti gli aspetti che coinvolgono il coordinamento, l'indirizzo e le direttive di ordine generale e l'opera di propulsione delle missioni proprie dei singoli dicasteri.

Altro aspetto peculiare attiene all'attuazione della normativa sulla disciplina della dirigenza, mentre rilevanza propria hanno i temi della semplificazione delle fonti normative e delle procedure, del trasferimento delle risorse al sistema delle autonomie e dell'impulso sul sistema economico di sviluppo e di finanza pubblica.

1.1.2 Ruolo e funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri sono state oggetto di particolare considerazione, fin dalla fase di elaborazione della legge 23 agosto 1988, n. 400, nella annuale attività di referto della Corte al Parlamento.

Più volte, in passato, si è ricordata una complessa vicenda di “storia dell’amministrazione” molto lontana dal disegno delineato in Costituzione; l’apparato della Presidenza è apparso come un corpo amministrativo sovradimensionato ed eterogeneo, all’interno del quale hanno per troppo tempo convissuto, accanto ai centri legati alle funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, unità chiamate a svolgere compiti di amministrazione attiva, con ruolo operativo in un contesto disorganico e poco funzionale.

L’inversione di tendenza si è andata gradatamente affermando in più anni successivi: si è attuata, dapprima, la riconduzione delle attribuzioni di amministrazione attiva alla responsabilità dei ministeri attraverso deleghe attribuite al Ministro dell’interno per la protezione civile, al Ministro dei lavori pubblici per le aree urbane e i servizi tecnici nazionali, al Ministro dell’industria per il turismo, al Ministro per i beni culturali per lo spettacolo e lo sport, prefigurando – in tal modo - uno schema utile in vista delle successive scelte di razionalizzazione.

Già da un triennio peraltro la evocata inversione ha dato luogo a mutamenti che hanno inciso, in modo sostanziale, sull’assetto dell’amministrazione statale: l’esercizio delle generali funzioni di indirizzo e coordinamento affidate dalla Costituzione al Presidente del Consiglio si è infatti espresso enucleando materie di più diretto rilievo per la politica economica e per la “fiscal policy” e privilegiando talune direzioni: le politiche di risanamento della finanza pubblica; il lavoro pubblico; le politiche di riforma del “welfare”; le politiche per l’occupazione e per il Mezzogiorno.

Sempre da un triennio, poi, l’azione della Presidenza del Consiglio si è situata – in modo coerente – in una fase istituzionale caratterizzata dall’obiettivo di dare concreta attuazione al processo avviato con il ciclo delle leggi di riforma del bilancio, di riassetto e ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, di semplificazione delle procedure amministrative, di traduzione operativa, anche sul versante delle risorse umane e finanziarie, del disegno di federalismo “a costituzione invariata”.

Il ruolo della Presidenza si è quindi qualificato nell'ordinamento non solo come necessaria sede di impulso e di coordinamento dell'attività dei ministeri, in attuazione dell'art. 95 della Costituzione, ma anche, su un piano più generale, come momento di ricomposizione delle problematiche con le quali deve necessariamente confrontarsi l'intero processo di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni; questo la Corte lo ha già rilevato, ma va qui ribadito per significative vicende che hanno caratterizzato — sul versante operativo — il decorso anno 2000.

Nella fase avanzata del processo riformatore delle amministrazioni centrali e di conferimento di funzioni alle autonomie assume particolare rilievo il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, con il quale è stato rivisto l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59/1997, riconducendone le funzioni e le strutture ai compiti propri di impulso e coordinamento assegnati al Presidente dalla Costituzione — per assicurare la già dianzi ricordata unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo, ai sensi dell'art. 95 della Costituzione — ed esaltandone la correlazione con gli organi costituzionali, le istituzioni europee, il sistema delle autonomie.

A tali compiti prioritari vengono ad aggiungersi ulteriori funzioni di rilievo nella realtà istituzionale e sociale, emerse con chiarezza nell'anno 2000: si richiamano, in proposito, il coordinamento dell'attività amministrativa, la guida delle iniziative normative, il monitoraggio delle politiche di settore essenziali per l'azione di Governo.

Va ancora posto in luce che il decorso anno 2000 ha fornito puntuali conferme delle linee strategiche individuate dalla Corte in sede di passata relazione, linee che si sono rivelate rinforzate soprattutto in relazione al rapporto con il sistema delle autonomie. Viene ad essere pertanto convalidata la già effettuata enunciazione di tre essenziali direttrici, sottolineando il rilievo cruciale assunto dalla seconda delle stesse: 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. 94/1997; d.lgs. n. 286/1999); 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; la esplicazione di un ruolo di stimolo ed impulso nel

sistema di finanza pubblica e delle politiche di investimento, intesi come significativi presupposti anche per un rilancio dell'occupazione e del mercato.

1.1.3 Considerato che il d.lgs. n. 303 del 1999 ha dettato le norme fondamentali sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, va ricordato che una più articolata definizione dell'autonomia finanziaria e delle strutture generali è stata indicata nei d.P.C.M. 23 dicembre 1999, 15 aprile 2000, 4 agosto 2000 e 12 settembre 2000 (ponendo in evidenza che il d.P.C.M. 15 aprile 2000 è stato - in prosieguo - oggetto di abrogazione).

Sui menzionati provvedimenti del Presidente del Consiglio dei ministri la Sezione del controllo della Corte dei conti (I Collegio), con deliberazioni n. 39/2000, 48/2000 e 96/2000, ha deliberato di proporre, dinanzi alla Corte costituzionale, conflitto di attribuzioni nei confronti del Governo per aver illegittimamente menomato le attribuzioni intestate alla Corte dei conti dall'art. 100, 2° comma, della Costituzione, per l'effetto richiedendo alla medesima Corte costituzionale di annullare l'art. 9, comma 7, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, e di dichiarare che spetta alla Corte dei conti di effettuare il controllo preventivo di legittimità sugli atti previsti nel comma citato.

In proposito va ricordato che con i provvedimenti, già citati, il Governo ha dato attuazione all'art. 9, comma 7, del predetto d.lgs. n. 303, che sopprime espressamente il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti in ordine sia ai decreti del Presidente del Consiglio che stabiliscono, in coerenza con i criteri di classificazione della spesa del bilancio statale, la struttura dei bilanci e la disciplina della gestione delle spese, sia ai decreti dello stesso Presidente che individuano le aree funzionali omogenee da affidare alle strutture in cui si articola il Segretariato generale della Presidenza, e indicano, per tali strutture e per quelle di cui si avvalgono Ministri e Sottosegretari di Stato da lui delegati, il numero massimo degli uffici e dei servizi e disciplinano gli uffici di diretta collaborazione propri e, sulla base delle relative proposte, quelli dei Ministri senza portafoglio e dei Sottosegretari della Presidenza (cfr. art. 7, commi 1, 2, 3 e 7 del medesimo decreto legislativo).

Le tre ricordate deliberazioni della Sezione del controllo devono essere oggetto di adeguate considerazioni nel quadro della presente attività di referto al Parlamento (soprattutto in ordine a profili istituzionali di cospicua rilevanza generale).

La Sezione del controllo ha effettuato, in dettaglio, alcune significative precisazioni, che qui si sintetizzano per tratti essenziali.

La limitazione del controllo esterno non può ritenersi implicitamente consentita dall'equiparazione dell'apparato amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri con le analoghe strutture della Presidenza della Repubblica, del Senato e della Camera dei Deputati; al riguardo deve infatti osservarsi che la disciplina degli apparati degli anzidetti organi costituzionali è molto diversa da quella contenuta nella legge di delega e nel d.lgs. n. 303 del 1999.

La Sezione del controllo si è quindi pronunciata nel senso che la Presidenza del Consiglio dei ministri, secondo le previsioni della carta costituzionale (art. 95), costituisce parte integrante del complesso di organi che compongono l'amministrazione dello Stato ed è sottoposta ad una disciplina in larga parte comune. Ciò è confermato dallo stesso d.lgs. n. 303 del 1999, il quale non opera un netto distacco, sotto il profilo organizzativo, tra Presidenza ed altre amministrazioni (si richiama – a titolo di esempio – la disciplina del ruolo unico dei dirigenti) e non esime dal controllo tutti gli atti della Presidenza, in quanto continuano ad applicarsi anche a quest'ultima, in quanto non derogate, le disposizioni di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994<sup>1</sup>.

In termini generali deve – da ultimo – porsi in debita evidenza che la disciplina del controllo esterno di legittimità, al pari di quella concernente il sindacato del giudice ordinario od amministrativo, non può essere ricompresa nei generici concetti di

---

<sup>1</sup> Nel merito, e per sostenere il configurato conflitto nei confronti del Governo, la Sezione del controllo ha ritenuto:

a) che la lesione delle attribuzioni costituzionali della Corte dei conti possa essere prospettata non soltanto in relazione all'art. 100, comma 2, della Costituzione assumendo rilevanza, nel caso di specie, anche la violazione dell'art. 76 della Costituzione considerando – in ordine al primo profilo – che diversamente da quanto previsto sia nella seconda parte del comma 2 dell'art. 100 della Costituzione (a proposito del controllo sulla gestione finanziaria degli enti) sia nel successivo art. 103 (dove è stata riconosciuta la potestà del legislatore di configurare la materia della contabilità pubblica), in materia di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo la norma costituzionale non prevede la possibilità di limitazioni per legge;

b) che per ciò che attiene alla violazione dell'art. 76 della Costituzione è da porre in luce che in nessuno dei numerosi e non sempre omogenei criteri e principi direttivi dettati dalla legge di delega 15 marzo 1997, n. 59 (cfr., in particolare, l'art. 11, comma 1, lett. a, ed art. 12, comma 1) è possibile individuare, sia pure per implicito, una qualsiasi indicazione che possa far ritenere conferita al Governo la potestà di intervenire nella materia del controllo esterno, così come disciplinato – in applicazione dell'art. 100, comma 2, della Costituzione – dall'art. 3 della legge n. 20 del 1994.

“razionalizzazione” o di “autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria” previsti nella legge di delega.

Tutto quello che precede si situa, al momento, in una “fase intermedia”: va richiamata – infatti – l’ordinanza della Corte costituzionale n. 573 del 14-21 dicembre 2000, in base alla quale la stessa Corte, a norma dell’art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, delibera senza contraddittorio sull’ammissibilità del ricorso sotto il profilo dell’esistenza della “materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza”<sup>2</sup>.

### *1.2 Gli aspetti specifici del nuovo ordinamento contabile.*

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

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

---

<sup>2</sup> L’ordinanza della Corte costituzionale, pur pronunciandosi ai soli fini della dichiarazione di ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ha delineato alcuni punti fermi che qui è opportuno ricordare:

a) dal punto di vista dei presupposti soggettivi spetta alla Corte dei conti, nell’esercizio della sua funzione di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, la legittimazione a proporre conflitto costituzionale di attribuzioni a norma dell’art. 134 della Costituzione, in quanto tale funzione, sia pure di natura ausiliare, è caratterizzata, oltre che dalla sua previsione nell’art. 100, secondo comma, della Costituzione, dalla posizione di piena indipendenza dell’organo chiamato a esercitarla (sentenze nn. 406 del 1989 e 302 del 1995);

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

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

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

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

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

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

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

Alla luce di quanto più avanti esposto appare utile, nella presente sede, segnalare ai Presidenti delle Camere l'esigenza di un tempestivo invio alla Corte del rendiconto, corredato da documentazione illustrativa idonea a fornire adeguati elementi di giudizio.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

La nota preliminare costituisce – come è stato affermato con chiarezza nella precedente relazione – il documento più rilevante per la cognizione, da parte del Parlamento, degli "obiettivi generali perseguiti dalle politiche pubbliche di settore" (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 279/1997), a misura dei quali vengono dimensionate, nel breve

periodo, le risorse finanziarie appostate nelle “unità previsionali di base” (u.p.b.) in cui si articola il bilancio; ed infatti la perdita di analiticità del bilancio “politico” (o “per l’approvazione parlamentare”), elaborato per u.p.b., è compensata proprio dalla nota preliminare che, con il corredo degli elementi contenuti negli allegati tecnici (art. 1, comma 7, d.lgs. n. 279/1997), illustra il contenuto e le finalità delle u.p.b., evidenziando, in particolare, i programmi e i progetti finanziati nell’ambito degli stati di previsione.

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

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

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

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

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

- la dichiarata esigenza di realizzare la riorganizzazione degli immobili in uso alla Presidenza del Consiglio con contemporanea riqualificazione della spesa da destinare, in luogo di locazione di locali, all’acquisto di un immobile idoneo ad ospitare gli uffici amministrativi<sup>3</sup>;

---

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

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

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

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

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

b) attribuzione alla Presidenza (ricondotta – al fine di modulare gli assetti operativi - ai compiti rigorosamente istituzionali del Presidente) di autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria; adozione di criteri organizzativi interni adatti a garantire alla struttura unità direzionale, con criteri di flessibilità che consentano una chiara distinzione fra indirizzo politico e gestione e una razionale applicazione dei principi in tema di responsabilità dei dirigenti (anche con riguardo all’applicazione delle nuove regole di “spoil-system”).

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

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

delle funzioni ad esse conferite; l'esplicazione di un ruolo di stimolo, coordinamento ed impulso nel sistema di finanza pubblica e delle politiche di investimento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

giuridici e legislativi, il dipartimento per il coordinamento amministrativo e il dipartimento per gli affari economici.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- l'indirizzo ai ministri di direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri nonché quelle connesse alla responsabilità – propria del Presidente - di direzione della politica generale del Governo;

- il coordinamento e la promozione della attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo;

- l'adozione di direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici, promuovendo le verifiche necessarie.

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

Sugli elementi di criticità rinvenuti nel processo attuativo di un elemento molto qualificante della riforma amministrativa - chiaramente riscontrati con riguardo alle