

Per quanto riguarda il secondo punto, si è invece ritenuto che il presupposto dell'andamento stazionario degli investimenti e le modalità di calcolo della base di partenza non possano qualificarsi come ispirati a criteri del tutto prudenziali, pur considerato il fatto che il quinquennio di riferimento riguarda un periodo in cui si è manifestato un "trend" ascendente degli investimenti con tassi di crescita abbastanza omogenei, mentre nella situazione su cui ha inciso la legge il ristagno del ciclo –tanto più dopo gli avvenimenti del settembre scorso- ha portato con sé un corrispondente ristagno degli investimenti.

Ciò nonostante, non è possibile escludere l'eventualità di perdite di gettito corrispondenti a maggiori investimenti che avrebbero potuto essere comunque effettuati a legislazione vigente, soprattutto in relazione alla facoltà di escludere dal conteggio l'esercizio del quinquennio in cui l'investimento è stato di maggior valore.

Proprio per il fatto che il rispetto dell'obbligo di copertura è legato a complesse valutazioni soltanto in piccola parte connesse a dati obiettivi, sarebbe stata indispensabile una solida base statistica per questi ultimi e comunque la massima trasparenza dei calcoli effettuati e delle ipotesi prese a base dei calcoli stessi: in una parola una relazione tecnica il più possibile accurata e completa.

Così invece non è: molte stime non risultano suffragate da dati oggettivi o almeno ragionevolmente attendibili, come è stato posto in luce in sede di applicazione dell'incentivo anche alle spese sostenute per la formazione e l'aggiornamento del personale, questione su cui la Corte si è ampiamente soffermata nella citata relazione quadrimestrale.

L'estrema volatilità degli effetti finanziari stimati dalla relazione tecnica e recepiti nel testo legislativo ha indotto il legislatore, in sede di legge finanziaria (art.1 comma 4 e 5), ad adottare uno strumento di garanzia assolutamente nuovo, che dovrebbe adempiere nello stesso tempo a funzioni di monitoraggio e di copertura di riserva.

La norma prevede infatti la presentazione alle Camere entro il 30 giugno 2002 di una relazione analitica sugli effetti finanziari derivanti dall'applicazione della normativa in esame, e la sospensione, in attesa di tale riscontro, dell'operatività della norma (art.1 comma 8 della legge n. 383) che destina le maggiori entrate derivanti dal recupero di base imponibile connessa ai programmi di emersione ad un fondo finalizzato, oltre alla copertura degli oneri pensionistici sopra richiamati, al riequilibrio dei conti pubblici e alla riduzione della pressione contributiva.

La soluzione adottata appare condivisibile ed opportuna, perché idonea, attraverso regole e termini per il monitoraggio degli effetti finanziari ed accantonamento di risorse di riserva, a salvaguardare i conti pubblici da possibili effetti negativi di norme le cui conseguenze

finanziarie sono obiettivamente valutabili solo con estrema difficoltà e comunque soltanto entro limiti molto ampi.

Si tratta infatti, in sostanza, di una anticipata realizzazione del procedimento previsto dall'art. 11-ter comma 7 della legge di contabilità (obbligo di referto al Parlamento e di assunzione delle conseguenti iniziative legislative qualora, nel corso dell'attuazione di leggi, si verificano scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata al fine della copertura finanziaria), di cui la Corte ha sempre stigmatizzato la mancata attuazione e che con la soluzione adottata potrebbe finalmente avere una concreta operatività.

La legge n. 383 presenta ulteriori profili di specificità.

In primo luogo è stata sottolineata l'opportunità che provvedimenti come quello in esame debbano comunque essere inseriti nel quadro in una definizione complessiva degli equilibri di finanza pubblica e pertanto nell'ambito della sessione di bilancio: a tale proposito, si è ricordato che fu proprio la Corte – nella relazione sulle leggi approvate nel quadrimestre maggio/agosto 1994 – a formulare osservazioni in tal senso, osservazioni la cui validità resta ancor oggi inalterata.

E' tuttavia indubbio che nel caso in esame si è di fronte, come rilevato dalla Commissione bilancio del Senato, ad un provvedimento che non può essere considerato isolatamente, ma che si inquadra in una manovra complessiva di politica economica che ha preso l'avvio anticipatamente rispetto alla sessione di bilancio, ma contemporaneamente alla presentazione del DPEF per l'intera nuova legislatura: esso è pertanto in un certo senso propedeutico alle misure che hanno poi costituito il nucleo della sessione stessa.

Non può peraltro disconoscersi, nella sessione di bilancio testè trascorsa, una certa frammentarietà di interventi che mal si concilia con la visione unitaria che costituisce il presupposto stesso della legge finanziaria.

In merito infine all'attivazione di una contabilità speciale in cui far confluire le maggiori entrate degli esercizi 2001 e 2002 per poi riversarle all'entrata del bilancio nell'esercizio successivo, non v'è dubbio che si tratta di una disposizione che non solo contrasta con i tradizionali principi di universalità e annualità del bilancio, ma si pone anche in contraddizione con il lento e non facile processo volto a riportare in bilancio tutte le poste afferenti la finanza statale.

In realtà, come è noto, lo scorrimento tra esercizi dei mezzi di bilancio non costituisce propriamente una novità: può citarsi al riguardo non soltanto l'art. 5 della legge finanziaria 2001, ma anche, in buona sostanza, le sempre più frequenti leggi che consentono l'utilizzazione

in esercizi successivi di stanziamenti di bilancio di parte corrente non impegnati o anche le leggi di spesa la cui copertura è disposta a carico di capitoli-fondo.

L'accantonamento in un fondo di bilancio anziché in una contabilità speciale consentirebbe, peraltro, un maggior rispetto dell'art. 5 della legge 468/1978 e offrirebbe ugualmente il duplice vantaggio di un più agevole controllo dell'andamento della specifica voce di entrata e – attraverso il superamento dello sfasamento temporale tra l'incidenza dell'onere e la provvista dei mezzi con cui farvi fronte - di maggiori garanzie circa l'effettiva disponibilità della copertura.

Tale soluzione comporterebbe tuttavia, attraverso la contabilizzazione in bilancio di maggiori entrate soltanto provvisorie, la sostanziale alterazione dei saldi degli esercizi interessati.

Proprio per l'eccezionalità e il non agevole inquadramento nel sistema del procedimento seguito, si è in definitiva condivisa la soluzione adottata, volta a limitare l'accantonamento alle sole somme destinate alla copertura degli oneri successivi, devolvendo la quota residua al miglioramento dei saldi dei rispettivi esercizi.

### *C) Soppressione dell'imposta sulle successioni e donazioni*

La quantificazione degli oneri operata dalla relazione tecnica è condotta sul presupposto che gli effetti della soppressione si manifestino totalmente a partire dal 2005.

Si è pertanto reso necessario adottare, per l'ultimo esercizio del triennio, una modalità di copertura – imputazione al fondo speciale di parte corrente – compatibile con la natura permanente del mancato gettito dell'imposta soppressa.

In disparte le considerazioni più volte ribadite dalla Corte, ma non recepite, circa la necessità che per tutti gli oneri di natura permanente sia fornita una valutazione, sia pure di larga massima, delle compatibilità finanziarie ultratriennali, si è segnalato che qualche perplessità continua a sussistere nei riguardi della tecnica di quantificazione degli oneri.

Pur tenuto conto infatti della nuova disciplina del collegato fiscale del 2000 e del fatto che nella previsione delle entrate 2001 si era tenuto conto della liquidazione delle imposte degli anni precedenti (1998 – 2000), non risulta del tutto chiarita la coerenza della quantificazione della perdita di gettito derivante dalla soppressione delle imposte in argomento, stimata dalla relazione tecnica e recepita nel testo legislativo (310 miliardi annui a regime), con i dati relativi al gettito annuo delle imposte successive registrato negli ultimi esercizi finanziari (da 1.421 miliardi nel 1997 a 1.798 nel 2000 e a 1.772 nel 2001).

5.3 A differenza degli esercizi più recenti, l'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico a copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria è limitata agli esercizi 2003 e 2004. In entrambi i casi, il livello del miglioramento è tale da offrire margini di copertura decisamente elevati.

Per quanto riguarda il 2002, la copertura degli oneri in parola è invece affidata esclusivamente a risorse derivanti da disposizioni contenute nell'articolato della legge finanziaria (nuove o maggiori entrate per 5.247 milioni di euro e riduzione di spese correnti per 1.408) e nei provvedimenti collegati (2.452 milioni di euro, di cui 2.184 da ricondurre alla legge n. 383). Il complesso di tali risorse supera i nuovi oneri di circa 58 milioni di euro; ad esse si affianca un livello di miglioramento del risparmio pubblico pari a 3.283 milioni di euro, che costituiscono pertanto, in aggiunta a i 58 sopra indicati, una disponibilità di riserva in caso di sfioramento dei nuovi oneri e/o di mancata realizzazione di poste preordinate alla loro copertura.

Mentre per quanto riguarda i nuovi oneri le quantificazioni effettuate non sono suscettibili che di eventuali limitatissimi scostamenti, in quanto la quasi totalità degli oneri stessi costituiscono dei tetti di spesa, i mezzi di copertura non evidenziano, almeno in parte, una uguale affidabilità.

Infatti, parallelamente a quanto già osservato in merito ad una serie di voci attive contenute nella manovra di bilancio nel suo complesso, anche se in misura più circoscritta alcune delle poste di copertura utilizzate si riferiscono a provvedimenti dagli effetti non agevolmente prevedibili, perché intesi, come si è detto, a sollecitare una reazione da parte di una platea di potenziali interessati sulla base di un calcolo di convenienza.

Si tratta in particolare dei proventi attesi:

a) dalla rivalutazione delle azioni e dei terreni fabbricabili (oltre 2 miliardi di euro – art. 5 e 7 legge finanziaria), il cui successo, come si è detto, essendo affidato a complesse valutazioni da parte dei soggetti interessati, è soggetta a notevoli margini di aleatorietà, tanto più che l'ipotesi di adesione adottata (50%) non appare ispirata a criteri prudenziali;

b) dal risparmio di interessi connesso alle agevolazioni fiscali per l'acquisto di titoli italiani del debito pubblico da parte di soggetti non residenti (oltre 250 milioni di euro – art. 10 d.l. 350), risparmio che presuppone un effetto di abbassamento dei rendimenti grazie alla più elevata domanda di titoli di Stato italiani: qui l'effetto, oltre a dipendere da scelte future di investitori internazionali soggette comunque agli andamenti dei mercati, è reso incerto anche dalla possibilità che la eventuale dose aggiuntiva di domanda, in un mercato che, come si è

detto, è già caratterizzato da una larga eccedenza della domanda stessa, non riesca a modificare il livello dei tassi.

Inoltre, effetti di copertura per quasi 2,2 miliardi di euro vengono attribuiti alla legge n. 383, ed in particolare alle maggiori entrate connesse agli incentivi fiscali per l'investimento e lo sviluppo: tali effetti rappresentano la quasi totalità delle maggiori entrate per cassa, complessivamente cifrate per il 2002 dalla relazione tecnica in circa 2,7 miliardi di euro.

Come risulta dalla disamina contenuta nella citata relazione quadrimestrale della Corte e riassunta a precedente punto 5.2, i risultati di gettito ipotizzati per gli incentivi in parola appaiono di carattere decisamente aleatorio, tali da non render certa neppure la copertura degli aspetti onerosi connessi agli incentivi stessi, e perciò tanto più inidonei alla copertura di ulteriori oneri.

Tuttavia, considerato che il citato art. 1 della legge finanziaria ha sterilizzato l'utilizzazione della quasi totalità del gettito atteso dalla riduzione dell'area dell'economia sommersa – pari, secondo la relazione tecnica, a circa 20 miliardi di euro –, destinandolo ad eventuali esigenze di copertura degli incentivi fiscali per gli investimenti, e che, come si è detto, vi è un margine di copertura di oltre 3,3 miliardi di euro che costituisce in sostanza una disponibilità di riserva, la copertura degli oneri correnti previsti dalla legge finanziaria appare ragionevolmente assicurata.

5.4 Il miglioramento del risparmio pubblico continua ad affiancarsi ad un saldo netto da finanziare di competenza ancora molto elevato (33.157 milioni di euro nel 2002, pari a circa 64.200 miliardi di lire), anche se notevolmente ridotto rispetto a quello espresso dal bilancio assestato 2001 (83.429 miliardi di lire). Per i due esercizi successivi, il livello del saldo netto da finanziare di competenza, pur inferiore a quello del 2002, supera il livello indicato come programmatico dalle risoluzioni parlamentari approvative del DPEF: si tratta di una situazione più volte verificatasi negli ultimi esercizi, a fronte della quale si è costantemente ritenuto che non si trattasse di una violazione sostanziale dei vincoli e che fosse sufficiente l'aver comunque seguito un percorso di avvicinamento ai valori programmatici attraverso la riduzione del saldo netto da finanziare del primo anno.

Anche nel 2002 si registra una proliferazione di regolazioni contabili e debitorie della più varia natura, che comportano complessivamente un onere di 14.649 milioni di euro. Tale importo, proseguendo nella prassi costantemente seguita, fondata sul presupposto che le spese per regolazioni debitorie corrispondano ad obblighi già formatisi sulla base della legislazione vigente, non è stato compreso negli oneri da coprire.

Se, da un lato, in qualche misura ciò è giustificato da esigenze di trasparenza dei conti pubblici ed in parte dal recupero di una tendenziale centralità del bilancio di competenza, non può negarsi, dall'altro, che il ricorso sempre più esteso a tale metodo di contabilizzazione finisca per comportare notevoli inconvenienti nella rappresentazione dell'effettiva evoluzione della spesa di bilancio. Inoltre, il ricorso a tale strumento – che non trova riscontro in puntuali definizioni contabili – può prestarsi a collocare “sotto la linea” non solo passività di remota provenienza, che debbono però comunque essere fronteggiate nel presente, ma anche spese relativamente recenti che vengono iscritte fra le regolazioni debitorie senza aver figurato nei relativi conti di competenza, con conseguente mancato inserimento delle stesse tra gli oneri di natura corrente da coprire. Un caso significativo è costituito dalla allocazione fra le regolazioni contabili sia delle somme stanziare ad integrazione del fabbisogno sanitario per minori entrate IRAP in base all'art. 39 – comma 3 – del decreto legislativo 446/97 (1.096 milioni di euro), sia di quelle destinate al ripiano dei disavanzi delle ASL (circa 5.330 milioni di euro), che risultano iscritte in un accantonamento di fondo speciale di parte capitale (tab. B) espressamente destinato a regolazioni debitorie e che comprende anche un intervento straordinario a favore della regione Lazio, che deve pertanto presumersi di analoga natura.

Peraltro, gli oneri in questione appaiono di natura corrente e non dissimili da quelli costantemente allocati nei precedenti esercizi nella tab. A: la loro attuale allocazione tra gli oneri di parte capitale, da ricondurre, secondo quanto rappresentato dall'amministrazione, all'applicazione delle regole del SEC 95, è peraltro ininfluenza sia, come già detto, ai fini della copertura degli oneri correnti recati dalla legge finanziaria, sia anche ai fini del rispetto dei limiti massimi al saldo netto da finanziare definiti dalle risoluzioni di approvazione del DPEF, limiti che vengono stabiliti al netto delle regolazioni debitorie.

Tavola 1

## ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 2001

(importi in milioni)

numero legge	1999	2000	2001	2002	2003	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
400		66.900	76.500	71.000	1.900		1.900
404		3.000	3.000	1.000	1.000		1.000
406		2.000	2.000	2.000	2.000		2.000
408		252		252			252 <sup>b</sup>
409	46.500	39.800	18.200	18.200	18.200		18.200
413		70.000	70.000	70.000			
422		500	270	270			
423		500	500				
3			100.000	100.000	100.000		100.000
4		97.720	111.760	136.000	129.026		129.026
10		250.000	300.000	50.000			
13		2.400					
15		1.581	1.562	1.581	1.581		1.581
20			148		148		148 <sup>b</sup>
21		113.200	126.200	124.200	81.000	a)	
23		333.500	333.500	333.500			
26		141.953	68.091	59.091	59.091	a)	58.091
27			643.128	25.000	25.000		25.000
29			74.000	74.800	84.300		31.800
30				3.586	57.547		3.586
34		5.000	5.000	5.000			
36			20.000	20.000	20.000		7.000
38			15.567	20.567	20.567		20.567
39			3.000	3.000			
45			6.000	8.600	8.600		8.600
48			4.379	102.938	102.938		102.938
49			505.950	25.950	25.950	a)	950
50		245	245	245	245		245
51			23.000	23.000	23.000	a)	13.000
52			2.075	3.368	3.150		3.150
56			100	100	100		100
57		314.800	157.800	256.800	67.000	a)	36.000
58			5.000	19.000	5.000		
59			1.000	1.000	1.000	a)	
61			4.731	4.731	4.731		
62			32.700	62.100	91.500		2.000
64			235.000	240.000	250.000		250.000
72			3.000	3.000	3.000		
73			9.000	10.000	10.000		
75			12.988	19.996	19.996		19.996

segue

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

(importi in milioni)							
numero legge	1999	2000	2001	2002	2003	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
78		1.000	1.330	1.330	1.330	a)	330
79			5.000	5.000			
80			5.000	5.000			
84			145.600	147.000	47.000		7.000
85				5.000	5.000		5.000
86			13.716	179.934	291.934		291.934
88			94.250	94.250	94.250	a)	4.800
89				12.705	12.705		12.705
93		49.200	181.500	82.950	14.850		13.850
108			1.031	1.031	1.031		1.031
111		19		19			19 <sup>b</sup>
118		127	375	127	127		127
122		1.275.000	691.500	290.550	42.050		1.800
125			4.125	4.125	4.125		4.125
128			13.000	13.000	13.000		13.000
129			7.012.800	6.012.800	3.012.800		12.800
131				87.000	87.000		87.000
134			37.050	116.792	159.484		159.484
135		277.000	87.000	62.000	5.000		5.000
137			140.000	170.000	90.000		40.000
152			54.000	54.000	54.000		54.000
188			20.000	20.000	20.000		20.000
248			300.000				
250			35.798	39.181	39.675		39.950
251			57.840				
305			150.000				
330			960.000				
339			554.307				
367			1.050	1.050	1.050		1.050
391			1.050	1.050	1.050		1.050
394			27.000				
401			27.000				
406			15.668				15.668
418			314.000	413.000	40.000		40.000
424				5.000			
426				6.000	500		500
428			13.000	8.000	8.000		
441			75	450			
442				1.905	30		30
<b>totale</b>	<b>46.500</b>	<b>3.045.697</b>	<b>13.939.459</b>	<b>9.740.124</b>	<b>5.263.561</b>		<b>1.668.964</b>

a) gli oneri pluriennali sono indicati nelle rispettive schede

b) ad anni alterni



Tavola 2

## QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 2001

*(importi in milioni)*

	1999	2000	2001	2002	2003	Totale	%
Fondi speciali:							
Parte corrente	46.500	1.050.497	8.411.860	7.297.593	4.322.136	<b>21.128.586</b>	65,95
Conto capitale		1.896.000	1.492.000	1.247.500	263.000	<b>4.898.500</b>	15,29
<b>Totale</b>	<b>46.500</b>	<b>2.946.497</b>	<b>9.903.860</b>	<b>8.545.093</b>	<b>4.585.136</b>	<b>26.027.086</b>	<b>81,24</b>
Riduzione precedenti autorizzazioni spesa			1.182.413	684.231	540.625	<b>2.407.269</b>	<b>7,52</b>
Maggiori o nuove entrate			50.000			<b>50.000</b>	<b>0,16</b>
Altre forme di copertura		99.200	2.803.186	510.800	137.800	<b>3.550.986</b>	<b>11,08</b>
<b>Totale</b>	<b>46.500</b>	<b>3.045.697</b>	<b>13.939.459</b>	<b>9.740.124</b>	<b>5.263.561</b>	<b>32.035.341</b>	<b>100,00</b>

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

Tavola 3

## TIPOLOGIA DEGLI ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 2001

legge	1999		2000		2001		2002		2003	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
400			29.900	37.000	10.500	66.000	2.500	68.500	1.900	
404			1.000	2.000	1.000	2.000	1.000		1.000	
406			2.000		2.000		2.000		2.000	
408			252				252			
409	46.500		39.800		18.200		18.200		18.200	
413			70.000		70.000		70.000			
422			500		270		270			
423				500		500				
3					100.000		100.000		100.000	
4			97.720		111.760		136.000		129.026	
10				250.000		300.000		50.000		
13			2.400							
15			1.581		1.562		1.581		1.581	
20					148				148	
21				113.200		126.200		124.200		81.000
23				333.500		333.500		333.500		
26			141.953		67.091	1.000	58.091	1.000	58.091	1.000
27					643.128		25.000		25.000	
29					36.000	38.000	35.300	39.500	35.300	49.000
30							3.586		57.547	
34			5.000		5.000		5.000			
36					7.000	13.000	7.000	13.000	7.000	13.000
38					15.567		20.567		20.567	
39					3.000		3.000			
45					6.000		8.600		8.600	
48					4.379		102.938		102.938	
49					480.950	25.000	950	25.000	950	25.000
50			245		245		245		245	
51					13.000	10.000	13.000	10.000	13.000	10.000
52					2.075		3.368		3.150	
56					100		100		100	
57			3.000	311.800	36.000	121.800	36.000	220.800	36.000	31.000
58					5.000		19.000		5.000	
59						1.000		1.000		1.000
61					4.731		4.731		4.731	
62					32.700		62.100		91.500	0
64					235.000		240.000		250.000	
72					3.000		3.000		3.000	
73					9.000		10.000		10.000	
75					12.988		19.996		19.996	
78				1.000	330	1.000	330	1.000	330	1.000
79						5.000		5.000		
80						5.000		5.000		
84					45.600	100.000	47.000	100.000	47.000	

Segue

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

legge	1999		2000		2001		2002		2003	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
85								5.000		5.000
86					13.716	0	179.934	0	291.934	
88					4.800	89.450	4.800	89.450	4.800	89.450
89							12.705		12.705	
93			2.200	47.000	71.500	110.000	37.950	45.000	11.850	3.000
108					1.031		1.031		1.031	
111			19				19			
118			127		375		127		127	
122			750.000	525.000	576.500	115.000	150.550	140.000	2.050	40.000
125					4.125		4.125		4.125	
128					13.000		13.000		13.000	
129					7.012.800	0	6.012.800	0	3.012.800	0
131							87.000		87.000	
134					37.050		116.792		159.484	
135				277.000	0	87.000	0	62.000	0	5.000
137					140.000	0	170.000	0	90.000	
152					54.000		54.000		54.000	
188					20.000		20.000		20.000	
248					300.000					
250					35.798	0	39.181	0	39.675	
251					54.840	3.000				
305					150.000					
330					960.000					
339					554.307					
367					1.050		1.050		1.050	
*383										
391					1.050	0	1.050	0	1.050	
394						27.000				
401						27.000				
406					15.668					
418					314.000		413.000		40.000	
424							5.000			
426							6.000		500	
428						13.000		8.000		8.000
441					75		450			
442							1.905		30	
<b>totale</b>	<b>46.500</b>	<b>0</b>	<b>1.147.697</b>	<b>1.898.000</b>	<b>12.319.009</b>	<b>1.620.450</b>	<b>8.393.174</b>	<b>1.346.950</b>	<b>4.901.111</b>	<b>362.450</b>

PAGINA BIANCA

*STRUMENTI*

PAGINA BIANCA

## Capitolo IV

### Organizzazione della Pubblica Amministrazione

- 1. Sintesi e conclusioni.**
- 2. L'organizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri in attuazione del d.lgs. n. 300 del 1999.**
- 3. I ministeri e la Presidenza del Consiglio dei ministri all'inizio della XIV Legislatura.**
- 4. I controlli interni.**
- 5. L'organizzazione amministrativa nella legge finanziaria 2002.**
- 6. L'organizzazione amministrativa nel nuovo Titolo V (parte seconda) della Costituzione.**
- 7. Le "note preliminari" e le direttive generali per l'azione amministrativa.**

#### **1. Sintesi e conclusioni.**

*1.1* L'organizzazione amministrativa è stata interessata, nel 2001 e nella prima metà del 2002, da tre eventi principali.

Il primo è stato costituito da rilevanti modifiche all'ordinamento dei ministeri e a quello della Presidenza del Consiglio dei ministri, quali delineati dai d.lgs. nn. 300 e 303 del 1999, nonché dall'avvio di un ulteriore processo di riforma, mediante iniziative legislative, tuttora all'esame del Parlamento, concernenti l'organizzazione del Governo e la dirigenza pubblica.

Il secondo, dovuto alla legge finanziaria 2002, ha introdotto la prospettiva di una consistente "esternalizzazione" di attività amministrative, anche con effetti di ridimensionamento degli apparati ministeriali. Analoghi effetti dovrebbero discendere dalla costituzione di "Patrimonio Stato S.p.a." e di "Infrastrutture S.p.a."<sup>1</sup>.

Il terzo evento è consistito nell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, il quale ha profondamente innovato nella allocazione dei poteri normativi e

---

<sup>1</sup> In argomento, la Corte ha formulato le proprie osservazioni nell'audizione svolta il 7 maggio 2002 davanti alle

amministrativi fra i diversi livelli di governo (Stato, regioni, enti locali), con ripercussioni rilevanti anche sul piano delle strutture ministeriali in precedenza deputate allo svolgimento di funzioni che più non sono, dopo la riforma del Titolo V, di pertinenza dello Stato; inoltre, ha generalizzato il potere di auto-organizzazione dei diversi livelli di governo, escludendo ogni interferenza o condizionamento di ciascun livello sugli altri.

Tali eventi sono stati accompagnati da altre importanti novità con riguardo, per un verso, all'attuazione del "federalismo fiscale" – del quale ci si occupa in altra parte di questa Relazione<sup>2</sup> – e, per altro verso, all'iniziativa di una nuova riforma costituzionale, anch'essa con rilevante impatto sull'assetto organizzativo delle amministrazioni sia statali, sia regionali e locali.

L'organizzazione amministrativa è, pertanto, oggetto di profonde e continue trasformazioni, come conseguenza sia dell'affermarsi dello "Stato delle autonomie", quale emerge dalla legislazione – prima ordinaria e, poi, costituzionale – dell'ultimo decennio, sia delle tecniche aziendalistiche e degli strumenti privatistici che vengono introdotti, in misura progressivamente crescente, nella gestione delle pubbliche amministrazioni.

1.2 Un ruolo importante, nel panorama della riforma amministrativa, riveste la disciplina delle "note preliminari" ai bilanci, delle "direttive generali" per lo svolgimento dell'azione amministrativa e dei "controlli interni", ai quali spetterebbe – fra l'altro – di verificare l'attuazione amministrativa dei programmi di spesa predisposti dai ministri e approvati dal Parlamento, rendendo altresì operativa la separazione fra le responsabilità di indirizzo e controllo, proprie dei ministri, e le responsabilità per i risultati della gestione, intestate ai dirigenti. Di scarso rilievo, tuttavia, le realizzazioni che è dato di registrare in termini di concreta attuazione delle prescrizioni normative, ché, anzi, alcuni ministri non hanno – al maggio 2002 – neppure emanato le direttive per l'azione amministrativa, mentre i controlli interni continuano a non essere, generalmente, attivati.

1.3 Di rilievo, nel corso del 2001, le iniziative e le sperimentazioni intese a migliorare la qualità della legislazione, a verificare l'impatto socio-organizzativo della nuova normazione, a semplificare e razionalizzare i procedimenti amministrativi, a delegificare e – ove possibile – a deregolamentare interi settori e materie.

Ha, peraltro, ripreso nuovo vigore la decretazione in via d'urgenza, registrando un

---

Commissioni riunite finanze e bilancio della Camera dei deputati.

<sup>2</sup> Cap. I, "Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica".