

GRUPPO	N.	INDICATORI
	23.	Fattore di carico per il trasporto merci su strada (veicoli leggeri, veicoli pesanti)
	24.	Diffusione di carburanti puliti (benzina senza piombo, elettricità, combustibili alternativi) e numero di veicoli alimentati con combustibili alternativi
	25.	Numerosità veicoli ed anzianità media
	26.	Quota dei veicoli conformi agli standard di emissione e di rumorosità (per modalità)
GESTIONE INTEGRATA	27.	Numero di Stati Membri che adottano una strategia integrata sui trasporti.
	28.	Numero di Stati Membri che presentano un sistema di monitoraggio per l'ambiente e i trasporti
	29.	Diffusione dei sistemi di valutazione ambientale strategica nel settore trasporti
	30.	Diffusione dei sistemi di gestione ambientale nelle aziende di trasporto
	31.	Informazione al pubblico e comportamenti

Fonte: EEA, *Are we moving in the right direction?*, Copenhagen 2000

Nota: Il grassetto evidenzia gli indicatori prioritari

5.2 Analisi della coerenza delle politiche nazionali agli obiettivi di convergenza europei sulla base dell'esame delle funzioni-obiettivo relative ai lavori pubblici e ai trasporti.

La tavola che segue riporta gli stanziamenti definitivi di competenza tratti dal consuntivo dei Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione 2000-2001 relativi ad alcune funzioni-obiettivo maggiormente significative ai fini dell'analisi della coerenza delle politiche nazionali agli obiettivi di convergenza europei in materia di territorio, trasporti e ambiente.

Dal raffronto dei dati, pur nella sperimentalità della comparazione, si può affermare, con riferimento in particolare al settore dei trasporti, che le risorse finanziarie destinate alle singole aree funzionali sono state modulate in sostanziale coerenza con gli obiettivi di convergenza europea nel settore volti al *riequilibrio modale dei trasporti*.

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA TRASPORTI

(miliardi di lire)

	2000	2001	DIFFERENZA	%
TRASPORTI SU GOMMA	2.351,29	2.543,45	192,16	8,17
TRASPORTI PER VIE D'ACQUA	923,325	1.208,08	284,76	30,8
TRASPORTI SU ROTAIA	4.728,90	5.527,05	798,15	16,9
TRASPORTI AEREI	307,932	495,904	187,972	61
RIDUZIONE DELL'INQUINAMENTO	35,16	42,43	7,27	20,7
PROTEZIONE DELLA BIODIVERSITA' E DEI BENI PAESAGGISTICI	24,802	27,28	2,48	9,99

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA LL.PP.

(miliardi di lire)

	2000	2001	DIFFERENZA	%
TRASPORTI SU GOMMA	10.160,81	8.051,01	-2.109,79	-20,8
TRASPORTI PER VIE D'ACQUA	392,751	422,645	29,894	7,61
TRASPORTI SU ROTAIA	74,242	53,822	-20,42	-27,5
GESTIONE DELLE ACQUE REFLUE	48,903	36,713	-12,19	-24,9
PROTEZIONE DELLA BIODIVERSITA' E DEI BENI PAESAGGISTICI	706,692	1.096,85	390,16	55,2
INSEDIAMENTI URBANI	2.247,94	1.072,37	-1.175,57	-52,3
ASSETTO TERRITORIALE	847,01	532,26	-314,75	-37,2
APPROVVIGIONAMENTO IDRICO	63,5	107,542	44,042	69,4

Nota metodologica¹

Premessa.

La Corte a partire dall'esercizio finanziario 1995 ha esaminato il rendiconto delle amministrazioni centrali ricostruendo la spesa sulla base di una classificazione per funzioni obiettivo, allo scopo di individuare le missioni assegnate alle amministrazioni stesse.

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

L'analisi per funzioni del consuntivo 2001, così come per l'esercizio 2000, è stata basata sulla classificazione funzionale europea *COFOG*, nella versione dell'ottobre 1998, che consente un raccordo più trasparente fra dati di bilancio, espressi in termini contabili/finanziari, e conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, così come previsto dalla legge n. 468 del 1978 come modificata dalla legge n. 94 del 1997 (art. 5, co. 1 lettera f; d.lgs. n. 279 del 1997, art. 6).

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

Di conseguenza si è ritenuta necessaria l'individuazione, a partire dalle classi *COFOG*, di circa quattrocento "quarti livelli" per la definizione delle funzioni istituzionali di ciascuna amministrazione.

L'art. 1, comma 2, della legge n. 94 del 1997 prevede che le spese siano indicate per aree omogenee di attività in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero. L'attuale classificazione costruita sui centri di responsabilità e sulle unità previsionali dovrebbe essere integrata, anche ai fini della decisione parlamentare, con la classificazione per funzioni

¹ L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC il 31 maggio 2002. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

obiettivo (come auspicato dalla Commissione bicamerale per l'attuazione della legge n. 94 del 1997).

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

Analisi per stati di previsione.

Operativamente per ogni ministero, una volta verificato che i quarti livelli già definiti per i passati esercizi finanziari fossero ancora validi, e dopo aver proceduto ad alcune modifiche marginali, i singoli capitoli di spesa – compresi quelli di funzionamento - sono stati imputati percentualmente alle funzioni obiettivo. L'elaborazione è stata effettuata con la collaborazione delle amministrazioni, anche ricorrendo ad una serie di stime delle imputazioni sulla base di quelle individuate per gli esercizi precedenti e per il previsionale 2001.

Per il ministero delle finanze è stata adottata, come per i precedenti esercizi, un'ulteriore disaggregazione al quinto livello, relativo anche alle competenze delle Agenzie fiscali.

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

In relazione all'analisi economica per l'esercizio 2001 è stata adottata la classificazione europea *SEC 95* per titoli e categorie, con disaggregazione di queste ultime al 3° livello.

Analisi speciali.

Per il consuntivo dell'esercizio finanziario 2001 la Corte ha elaborato una simulazione relativa alla Riforma dell'organizzazione del Governo, ricostruendo i 14 ministeri operativi con l'attuale legislatura.

Si deve sottolineare:

- per ciascuno dei ministeri delineati, si sono dovute forzatamente cumulare tutte le spese di carattere generale sostenute dai diciotto ministeri ancora effettivamente operanti nel 2001, comprese pertanto tutte quelle relative ai gabinetti, ai segretariati generali ed alle Direzioni per gli affari generali ed il personale.
- i trasferimenti iscritti nello stato di previsione del Ministero del tesoro caratterizzati da precise destinazioni per determinati settori di spesa, sono stati aggregati sul ministero funzionalmente competente per quella tipologia di spesa.

Altre analisi.

- A) sono state svolte analisi per alcuni settori di spesa ritenuti di particolare interesse, aggregando i quarti livelli delle amministrazioni centrali titolari di risorse finalizzate ai settori stessi, che sono:
- *Aree depresse*: settore non presente esplicitamente nella classificazione *COFOG*, ma rilevante anche ai sensi della legge n. 94/97 che prevede l'enucleazione della spesa destinata agli interventi nelle aree depresse, sia del centro-nord che del mezzogiorno, ponendo in evidenza la destinazione settoriale dei fondi.
 - *Protezione civile*: anche in questo caso si tratta di un settore non presente esplicitamente nella classificazione *COFOG*. L'elaborazione è composta di due aggregati, relativi alla spesa per prevenzione, emergenza e soccorso e a quella per la ricostruzione e le misure di sostegno a seguito di calamità.
 - *Immigrazione*: è stata aggregata la spesa destinata al controllo e all'assistenza sociale per l'immigrazione.
- B) attraverso l'aggregazione dei capitoli di spesa sono state ricostruite le risorse destinate ai *trasferimenti del ministero del tesoro*: come per gli esercizi precedenti, sono stati selezionati i capitoli riconducibili ai trasferimenti, suddivisi settorialmente sulla base della finalità economica della spesa.

Presidenza del Consiglio dei ministri

- 1. Premessa, considerazioni generali e profili istituzionali.**
- 2. Coordinamento e indirizzo dell'attività del Governo.**
- 3. Aspetti finanziari, contabili e gestionali.**
- 4. Gli assetti organizzativi.**

1. Premessa, considerazioni generali e profili istituzionali.

1.1 Nell'ampio processo di riforma che si è sviluppato nell'arco temporale di un quinquennio, profonde innovazioni sono maturate negli assetti delle amministrazioni centrali, nella struttura del bilancio, nel conferimento di funzioni alle Autonomie; inoltre il nuovo titolo V della Costituzione ha introdotto temi di portata rilevante che, al momento, trovano una loro prima collocazione nell'ambito delle iniziative legislative per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ma che ricomprendono – altresì – anche le problematiche relative ai nuovi statuti delle Regioni ed ai connessi profili ordinamentali.

In tale contesto, di grande complessità, un punto di riferimento può rinvenirsi nell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nel processo riformatore si è iscritto il d.lgs. 30 luglio 1999 n. 303, con il quale è stato appunto riordinato l'ordinamento della Presidenza, in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59 del 1997, riconducendone le funzioni e le strutture ai compiti propri di impulso e coordinamento assegnati al Presidente del Consiglio dalla Costituzione – per assicurare l'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo, ai sensi dell'art. 95 - e di conseguenza privilegiandone il collegamento con gli organi costituzionali, le istituzioni europee, il sistema delle autonomie.

A tali essenziali compiti prioritari sono venute ad aggiungersi ulteriori funzioni di notevole rilievo nella realtà istituzionale e sociale, emerse soprattutto a partire dall'anno 2000:

si richiamano, in proposito, il coordinamento e l'impulso dell'attività amministrativa, la guida delle iniziative normative, il monitoraggio delle politiche di settore essenziali per l'azione di Governo.

Alla nuova configurazione ordinamentale ha poi fatto seguito, nel tempo, il trasferimento dei numerosi compiti operativi e gestionali che si erano via via stratificati e che avevano assunto sempre maggiore spessore, anche finanziario, nella struttura complessiva e nella rappresentazione di bilancio dell'amministrazione e l'attribuzione, conseguente, di una autonomia organizzativa, regolamentare e contabile.

Peraltro - come già posto in luce nel capitolo di parte generale di questa relazione concernente la organizzazione della pubblica amministrazione - sta emergendo, nel più recente periodo, una tendenza ad accrescere il ruolo della Presidenza del Consiglio nella gestione di interi settori di amministrazione, riattribuendo funzioni tipicamente amministrative che si sommano a quelle di supporto alle funzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri, che il d.lgs. n. 303 del 1999 unicamente intestava alla Presidenza.

Ciò si riferisce, in special modo, al Dipartimento della protezione civile (con corrispondente soppressione dell'Agenzia di protezione civile), che è oggetto di successive notazioni. In tale visione espansiva si situa anche il Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali (considerato - a causa di rimodulazioni interne - dal d.P.C.M. 22 aprile 2002), che comunque si innesta sul tema della centralità delle politiche per lo sviluppo e l'occupazione.

1.2 Nel quadro delle considerazioni generali, e proprio con riferimento specifico alla appena ricordata autonomia organizzativa, regolamentare e contabile, occorre soffermarsi, preliminarmente, sulla sentenza della Corte costituzionale n. 221 del 22-29 maggio 2002 (relativa a ricorsi per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato proposti da questa Corte contro il Consiglio dei ministri e il Presidente del Consiglio dei ministri)¹.

¹ In proposito occorre ricordare che il d.lgs. n. 303 del 1999 ha dettato le norme fondamentali sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, mentre l'articolata definizione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e delle strutture generali è stata attuata con i d.P.C.M. 23 dicembre 1999 e 4 agosto 2000.

Sui menzionati provvedimenti del Presidente del Consiglio dei ministri la Sezione del controllo della Corte dei conti, con deliberazioni nn. 39 del 2000 e 96 del 2000, aveva deliberato di proporre, dinanzi alla Corte costituzionale, conflitto di attribuzioni nei confronti del Governo per violazione dell'art. 100, 2° comma e dell'art. 76 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 aveva 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 ai decreti del Presidente del Consiglio in materia di personale della Presidenza, di autonomia organizzativa e di autonomia contabile e di bilancio.

Al riguardo la Corte costituzionale ha dichiarato che non spetta al Governo adottare l'art. 9, comma 7, primo periodo, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59) e, conseguentemente, ha annullato la predetta disposizione.

In sostanza il giudice delle leggi ha preso in esame – con riferimento all'art. 76 della Costituzione ed in relazione all'attribuzione di competenze previste dall'art. 100, comma 2, della Costituzione - la predetta norma del d.lgs. n. 303, emanato sulla base della delega contenuta nella legge 15 marzo 1997, n. 59 (delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e, in particolare, nel citato art. 11, comma 1, lettera a), esplicitamente indicata quale fondamento specifico del d.lgs. delegato.

Le motivazioni della Corte costituzionale si radicano su due considerazioni che confermano, entrambe con argomentazioni di fondo – concordanti - la violazione dell'art. 76 Cost.; questi gli assunti fondamentali:

1) è impossibile che la legge n. 59 del 1997 abbia delegato, anche solo per implicito, il Governo a intervenire, per sopprimerli, sui controlli riguardanti gli atti del Presidente del Consiglio dei ministri, previsti dall'art. 9, comma 7, del d.lgs. n. 303 del 1999. La “razionalizzazione” dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (di cui tratta la legge di delegazione) consiste nella garanzia di autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria. L'esistenza di controlli di legittimità sugli atti di esercizio di tale autonomia, in quanto svolti secondo criteri di imparzialità, non è, di per sé, incompatibile con tale garanzia, né tanto meno la pregiudica;

2) si deve escludere che delegando il Governo a “razionalizzare” l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, senza alcun altro intento che quello di assicurarne l'autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria, il legislatore delegante abbia inteso coinvolgere la materia dei controlli incisi dall'art. 9, comma 7, del d.lgs. n. 303, il quale risulta pertanto lesivo della posizione costituzionale della Corte dei conti ricorrente.

E' poi da porre in luce che la sentenza n. 221 del 2002 ha anche affermato – chiaramente – che l'accoglimento del ricorso sotto il profilo della violazione dell'art. 76 della Costituzione rende superfluo l'esame del ricorso medesimo sotto il profilo della violazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione. Peraltro è da ricordare, al riguardo, che la Sezione del controllo della Corte dei conti, con deliberazioni n. 39 del 2000 e 96 del 2000, aveva in primo luogo deliberato di proporre, dinanzi alla Corte costituzionale, conflitto di attribuzioni nei confronti del Governo per aver illegittimamente menomato le attribuzioni intestate alla Corte

stessa dall'art. 100, 2° comma, della Costituzione. In relazione a ciò le Sezioni riunite della Corte dei conti, nella presente sede di referto al Parlamento, ritengono di dover ribadire l'importanza dell'assunto affermato dalla Sezione del controllo.

E' ancora da porre in debita evidenza che è stata anche considerata, nella sentenza, la questione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati e pubblicati sulla base dell'art. 9, comma 7, del d.lgs. n. 303 in ordine ai quali la Corte dei conti aveva chiesto la dichiarazione di inefficacia, in conseguenza della loro mancata sottoposizione al controllo preventivo di legittimità.

In proposito la Corte costituzionale, dopo aver rilevato che la sottoposizione al controllo "risulta ora necessaria in conseguenza dell'annullamento della norma legislativa che la escludeva", ha affermato che "le conseguenze che dall'accoglimento del conflitto costituzionale insorto tra la Corte dei conti e il Governo circa l'art. 9, comma 7, del d.lgs. n. 303 del 1999 derivano con riguardo ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, emanati sulla sua base, devono essere trattate nell'esercizio di altre competenze, non rientranti tra quelle spettanti alla Corte costituzionale".

In ogni caso, è da rilevare che l'annullamento della norma è destinato a comportare inconvenienti e disfunzioni in relazione ai provvedimenti che saranno adottati in attuazione dei regolamenti emanati ai sensi dell'art. 9, comma 7, del citato d.lgs. n. 303 non sottoposti al controllo preventivo a legittimità.

Con l'occasione va anche ricordato che la Presidenza del Consiglio dei ministri, in applicazione del menzionato art. 9, comma 7 – oggi annullato dalla Corte costituzionale – aveva ritenuto non assoggettabili al controllo gli atti di preposizione ad uffici dirigenziali della stessa Presidenza trasmessi alla Corte "per mero ossequio al principio di trasparenza"².

Su tale questione è intervenuta la deliberazione n. 11/2001/P della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, che ha enunciato – nell'adunanza del 15 marzo 2001 – due chiari principi:

- non è fondata la tesi basata sul convincimento che la norma che sopprime il controllo della Corte dei conti si riferisca indistintamente a tutti i decreti contemplati negli articoli 7, 8 e 9

² In tale circostanza la Presidenza, dopo aver ricordata la sottrazione al controllo della Corte sancita dall'art. 9, comma 7, del d.lgs. n. 303 del 1999 aveva ritenuto che tra i decreti contemplati dalla menzionata disposizione andassero ricompresi anche i provvedimenti di conferimento degli incarichi dirigenziali, dato che il comma 1 dello stesso articolo 9, nel rinviare per la disciplina degli incarichi in questione alle disposizioni di cui agli artt. 14, comma 2, e 19 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni, necessariamente si riferisse anche alla tipologia di provvedimenti (decreti) mediante i quali gli incarichi sono conferiti. Anche tali provvedimenti dunque, anche se non adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri, dovevano – ad avviso della Presidenza – essere ricompresi nel novero degli atti non più assoggettati al controllo preventivo di legittimità.

del d.lgs. n. 303: al contrario è da rilevare che il settimo comma dell'art. 9 non può avere portata generale;

- il regime derogatorio si riferisce ai soli decreti di contenuto generale concernenti l'autonomia della Presidenza che per l'innanzi avevano carattere normativo e che, come tali, erano assoggettati alle garanzie che contraddistinguono il procedimento di emanazione degli atti regolamentari.

Per conseguenza la Sezione del controllo ha dichiarato l'obbligo per la Presidenza del Consiglio di trasmettere i provvedimenti di preposizione ad uffici dirigenziali alla Corte per l'esercizio del controllo preventivo di legittimità. Ciò ha comportato l'emanazione di successivi provvedimenti in sanatoria, in sostituzione di quelli già adottati e riconosciuti illegittimi dalla Corte.

Conclusivamente, è da precisare – peraltro – che la ricordata deliberazione della sezione del controllo dispiega rilevanza soltanto a livello di principio, essendo ormai stata annullata dal giudice delle leggi – come ricordato – la norma che ha dato luogo alla pronuncia stessa.

1.3 Nell'ambito delle considerazioni generali non sembra dispiegare grande rilevanza il disegno di legge delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici (Atto Camera n. 1534C, già Atto Senato n. 905). Una notazione va effettuata in relazione all'art. 11 del d.d.l., il quale nel sopprimere il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure di cui all'art. 13 della legge 8 marzo 1999 n. 50, istituisce l'Ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure; tale ufficio – di livello dirigenziale generale – dovrà operare presso il Dipartimento della funzione pubblica, alle dirette dipendenze del Ministro.

E' prevista altresì, ai fini di collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri, la nomina di un elevato numero di esperti scelti fra soggetti, anche estranei all'amministrazione, dotati di elevata professionalità nei settori della redazione di testi normativi, dell'analisi economica, della valutazione di impatto delle norme, della analisi costi-benefici, del diritto comunitario, del diritto pubblico comparato, della linguistica, delle scienze e tecniche dell'organizzazione, dell'analisi organizzativa, dell'analisi delle politiche pubbliche.

Sempre nel quadro del ricordato disegno di legge-delega è da menzionare, altresì, l'art. 13 contenente una delega specifica per il riordino delle disposizioni in tema di parità e pari opportunità.

In proposito sono previsti decreti legislativi, i quali dovranno attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) razionalizzare gli organismi titolari di competenze generali in materia di parità e di pari opportunità tra uomo e donna, che operano a livello nazionale, e le relative funzioni anche mediante accorpamento e riduzione del numero dei componenti;

b) ricondurre alla Presidenza del Consiglio dei ministri la funzione di coordinamento delle attività svolte da tutti gli organismi titolari di competenze generali in materia di parità e di pari opportunità tra uomo e donna operanti a livello nazionale.

1.4 In materia di profili istituzionali, la legge 26 marzo 2001, n. 81 ha introdotto una aggiunta all'art. 10 della legge n. 400 del 1988 prevedendo che, ferma restando la responsabilità politica e i poteri di indirizzo politico dei Ministri ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione, a non più di dieci Sottosegretari può essere attribuito il titolo di vice ministro, se ad essi sono conferite deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali, ovvero di più direzioni generali.

I vice ministri possono essere invitati dal Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministro competente, a partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri, senza diritto di voto, per riferire su argomenti e questioni attinenti alla materia loro delegata.

Riguardo a questa innovazione legislativa, la Corte ne ravvisa una possibile utilità operativa in quanto potrebbe realizzarsi – soprattutto nei grandi dicasteri – una maggiore incisività nell'azione dei sottosegretari di Stato, spesso circoscritta in ambiti routinari e, quindi, scarsamente rilevante ai fini di razionalizzazione organizzativa e di migliore andamento di uffici e servizi.

2. Coordinamento e indirizzo dell'attività del Governo.

2.1 Un profilo che si sta affermando nel recente periodo attiene all'esplicazione di un ruolo di stimolo, coordinamento ed impulso nel sistema di finanza pubblica e delle politiche di investimento, come presupposto essenziale anche ai fini del rilancio e dell'occupazione.

Questo ruolo appare concretamente visibile e si situa - correttamente - nel circuito istituzionale prefigurato nell'art. 95 della Costituzione e nelle disposizioni più significative della legge 23 agosto 1988 n. 400, pur se talora la sua concreta percezione è risultata attenuata da attività specifiche, molto determinate, di ministri titolari delle vastissime attribuzioni rimodellate dal d.lgs. n. 300 del 1999 (quali, ad esempio, i ministri dell'economia e delle finanze, delle attività produttive, delle infrastrutture e dei trasporti).

In ogni caso il più recente periodo testimonia, con ripercussioni sul ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri, la centralità delle politiche per lo sviluppo e l'occupazione nei

programmi governativi, la quale evidenzia anche l'esigenza di un coinvolgimento delle realtà territoriali e sociali nella definizione delle linee strategiche dello sviluppo, oggi ulteriormente visibili alla luce degli obiettivi e vincoli posti dall'adesione all'Unione europea.

Dall'anno 2000 appare anche emergente l'intento di indirizzare le decisioni legislative ed i comportamenti dell'amministrazione a finalità ritenute prioritarie rispetto agli obiettivi prefissati, favorendo una convergenza dinamica degli effetti delle decisioni pubbliche – indipendentemente dalla sede e dalla fonte – orientate allo sviluppo del Paese. La Corte ha già in passato sottolineato, e ritiene tuttora di porre in luce, l'importanza di valutazioni che, al di là delle sedi più propriamente politiche ed esponenziali dei soggetti coinvolti, vengono condotte anche con riferimento ai profili più squisitamente finanziari ed amministrativi, attese le implicazioni derivanti sul quadro degli equilibri di bilancio, sulle scelte programmatiche, sul complessivo impatto amministrativo.

In tale contesto si delinea un ruolo proprio della Presidenza del Consiglio dei ministri incentrato sul monitoraggio degli impegni del Governo misurabili in termini di emanazione o approvazione di documenti di normazione primaria ed attuativa, e di valutazione dei risultati.

2.2 La rilevazione di taluni aspetti innovativi, appena evocati, non deve peraltro distogliere dalla puntuale disamina dell'azione di coordinamento, propulsione, indirizzo e guida generale dell'attività di governo, la quale si è affermata, in particolare, in tre ambiti: il primo è quello degli indirizzi per l'attuazione del programma di Governo; il secondo attiene alla cosiddetta "direttiva sulle direttive", dove sono formulati indirizzi ai ministri per le direttive generali per l'azione amministrativa; il terzo riguarda l'analisi di impatto della regolamentazione.

2.2.1 La direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 ottobre 2001³ ha dettato gli indirizzi per l'attuazione del programma.

La direttiva in questione si fonda su "una basilare esigenza di concretezza", che ha condotto il Governo ad articolare il programma su missioni fondamentali, "definendo strategie, priorità e tempi di realizzazione a partire da una fase iniziale imperniata sull'agenda dei primi cento giorni".

Per raggiungere gli auspicati livelli di efficacia operativa è stata segnalata ai ministri la necessità di individuare, nell'ambito dei propri uffici di diretta collaborazione, il responsabile

³ Pubblicata nella G.U. n. 242 del 17 ottobre 2001.

per l'attuazione del programma, che avrà il compito di mantenere un collegamento costante tra le strutture ministeriali e gli uffici del Ministro per l'attuazione del programma di Governo.

In sostanza, la finalità essenziale della direttiva è la creazione di un periodico flusso di informazioni e valutazioni – organizzate secondo modelli concordati – che permetta la costruzione, e il tempestivo aggiornamento, di un quadro sintetico di monitoraggio sullo stato di attuazione degli impegni programmatici.

Infine, con la direttiva viene richiesto ai ministri di provvedere all'attivazione di procedure e sistemi di valutazione degli effetti delle misure legislative, in modo da poter procedere alla rilevazione dell'impatto che le norme, una volta entrate in vigore, produrranno realmente sui diversi settori economici e sociali.

2.2.2 Quanto alla “direttiva sulle direttive” adottata dal Presidente del Consiglio dei ministri in data 15 novembre 2001, appare importante, per illustrare e porre in chiaro la effettiva portata del coordinamento svolto dalla Presidenza, il profilo che privilegia l'opportunità di un coordinamento e di una omogeneizzazione delle direttive stesse⁴.

La direttiva, in particolare, ipotizza il funzionamento di un nuovo modello di amministrazione caratterizzato da obiettivi, che denota innovazioni per la impostazione delle successive direttive dei ministri⁵.

Per raggiungere gli obiettivi prefissati, definiti “vero cuore della politica amministrativa del Governo”, la direttiva generale annuale sull'azione amministrativa e sulla gestione viene qualificata come “strumento fondamentale”.

La Corte ritiene di poter valutare positivamente, anche sulla base delle considerazioni già svolte in precedenti occasioni di referto, la c.d. direttiva delle direttive ora in esame; della stessa vanno posti in luce tre aspetti fondamentali:

1) innanzitutto gli “indirizzi” del Presidente del Consiglio dei ministri sono tesi ad orientare la “fase ascendente” di elaborazione delle direttive generali annuali dei ministri, con particolare riguardo ai connessi profili generali di organizzazione e metodo amministrativi, nonché ad alcuni contenuti essenziali che dovranno caratterizzare la direttiva generale di ciascun

⁴ La direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 novembre 2001 è formalmente denominata “Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002”.

⁵ Gli obiettivi enunciati sono:

- 1) la massima sintonia dell'attività amministrativa e della gestione con gli obiettivi delle politiche di riforma;
- 2) l'aumento della capacità di programmazione delle amministrazioni e della managerialità nella gestione;
- 3) la responsabilizzazione della dirigenza per i risultati dell'attività amministrativa e della gestione, sulla base di criteri di misurazione quanto più possibile oggettivi e verificabili;
- 4) la valorizzazione delle professionalità più capaci.

ministro; le “Linee guida”, che ne costituiscono l’allegato tecnico, recano poi opportunamente ulteriori precisazioni di dettaglio e specificazioni;

2) la direttiva generale annuale viene definita sede naturale per definire e comunicare le priorità e gli obiettivi di ogni singolo dicastero, nonché del Governo nella sua interezza, sia alle pubbliche amministrazioni, sia - nella logica di trasparenza che deve caratterizzare l’azione di governo - ai cittadini⁶;

3) viene ritenuto essenziale che la direttiva, prima e accanto agli obiettivi generali di azione amministrativa e di gestione che ne costituiscono il contenuto necessario per legge, contenga, in posizione di grande evidenza, gli obiettivi delle politiche pubbliche che caratterizzano l’azione complessiva di governo.

Nelle linee-guida allegate alla direttiva assumono un particolare rilievo i meccanismi di monitoraggio, sulla cui utilità la Corte si è già più volte soffermata⁷.

2.2.3 Una ulteriore direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 settembre 2001 (pubblicata nella G.U. n. 249 del 25 ottobre 2001) ha riguardato la sperimentazione della analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

Al riguardo è da ricordare che l’art. 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50, ha introdotto l’analisi di impatto della regolazione (AIR) nel nostro ordinamento e che con precedente direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2000 erano state fornite prime indicazioni per l’avvio della fase di sperimentazione.

La direttiva del settembre 2001 ha ribadito l’importanza dell’AIR, come strumento essenziale per verificare preventivamente l’effettiva utilità di un atto normativo, ponendo in luce la priorità assegnata dal Governo al miglioramento della produzione legislativa e alla valutazione dei concreti effetti della normazione.

La nuova attività di sperimentazione, definita dalla direttiva in esame, è sostanzialmente finalizzata a:

⁶ In particolare, secondo l’impostazione formulata dal Presidente del Consiglio l’insieme delle direttive emanate da tutti i Ministri descrive il complesso degli impegni prioritari che il governo assume formalmente di fronte alla cittadinanza per l’anno successivo.

⁷ Le linee-guida precisano, in proposito, che le attività di programmazione devono essere accompagnate da un sistema di monitoraggio; è essenziale quindi che nella direttiva sia precisato:

- che il sistema di monitoraggio deve basarsi su indicatori misurabili e quanto più possibile oggettivi;
- con quale frequenza avviene il monitoraggio delle informazioni;
- chi è il responsabile di predisporre il sistema di monitoraggio;
- chi è il responsabile della rilevazione delle informazioni necessarie per il monitoraggio.

Sussistono – altresì – le opportunità offerte dalla rete intranet delle amministrazioni per semplificare i flussi informativi connessi con l’attività di monitoraggio.

1) responsabilizzare i singoli ministeri nella realizzazione delle analisi e sviluppare le capacità tecniche necessarie all'interno delle amministrazioni;

2) individuare le modalità più semplici ed efficaci di inserimento dell'AIR nell'ambito del procedimento di progettazione, redazione e approvazione degli atti normativi da parte del Governo;

3) individuare misure di rafforzamento dei settori giuridico-legislativi dei ministeri, anche con l'inserimento di specifiche professionalità.

2.2.4 Altre forme di impulso, indirizzo e coordinamento si sono dispiagate nei mesi trascorsi. Qui, per ragione di sintesi, si menziona innanzitutto – per la sua obiettiva rilevanza sociale – il d.P.C.M. 29 novembre 2001 sui livelli essenziali di assistenza sanitaria⁸; vengono, poi, in rilievo altre direttive di specifico interesse per l'assetto e la razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni.

La direttiva del 13 dicembre 2001 (pubblicata nella G.U. n. 26 del 31 gennaio 2002) si è occupata di formazione e valorizzazione del personale pubblico. In particolare per la formazione il Governo ha posto in luce la necessità di fronteggiare tre sfide importanti:

a) la domanda di nuove competenze, che scaturisce dalla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni e dalle esigenze provenienti dalle imprese e dai cittadini;

b) l'informatizzazione nella pubblica amministrazione;

c) il processo di riforma della dirigenza, accompagnato da un sistema dinamico e pluralista di offerta di formazione continua, per realizzare una integrazione con il modello manageriale degli altri settori della società e con la dirigenza degli altri Paesi europei.

La direttiva del 21 dicembre 2001 (in G.U. n. 30 del 5 febbraio 2002) ha dettato le linee-guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione.

La direttiva in questione si situa coerentemente tra i riferimenti obbligati delle priorità dell'azione di Governo, che ricomprendono “la digitalizzazione dell'amministrazione, inclusi il potenziamento delle iniziative di e-government e di e-procurement secondo le linee definite dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie”.

Gli obiettivi che la direttiva delinea per l'anno 2002 sono i seguenti:

⁸ In proposito è da ricordare che l'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405) stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro il 30 novembre 2001, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza permanente fra Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sono definiti i livelli essenziali di assistenza ai sensi del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni.

- favorire la creazione dei presupposti interni alle amministrazioni, in termini di norme, organizzazione, processi e tecnologie (per migliorare il livello di servizi offerti al cittadino ed alle imprese e per incrementare l'efficienza dei processi interni);

- contribuire alla qualificazione del personale della amministrazione e valorizzare l'investimento in capitale umano (attraverso l'innovazione ed un coinvolgimento diretto al processo di cambiamento in atto);

- valorizzare il ruolo della amministrazione come promotore della economia di rete, aggregatore della domanda di innovazione e volano per lo sviluppo del mercato delle nuove tecnologie nel Paese.

3. Aspetti finanziari, contabili e gestionali.

3.1 Per introdurre le tematiche connesse agli aspetti finanziari, contabili e gestionali è da ricordare, preliminarmente, che in relazione al d.P.C.M. 23 dicembre 1999, concernente "Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri", era stato proposto dalla Corte dei conti ricorso per conflitto di attribuzioni; pertanto in ordine all'efficacia del predetto provvedimento deve, al momento, soltanto richiamarsi l'assunto svolto dal giudice delle leggi, già dianzi ricordato, e cioè che "le conseguenze che dall'accoglimento del conflitto costituzionale insorto tra la Corte dei conti e il Governo circa l'art. 9, comma 7, del d.lgs. n. 303 del 1999 derivano con riguardo ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati sulla sua base – tra i quali è ricompreso il d.P.C.M. 23 dicembre 1999 – devono essere tratte nell'esercizio di altre competenze, non rientranti tra quelle spettanti alla Corte costituzionale".

Peraltro per l'ordinamento contabile della Presidenza del Consiglio dei ministri è in fase avanzata l'iniziativa volta ad una nuova formulazione dell'assetto normativo. La Corte quindi - prescindendo dal profilo dell'efficacia del già menzionato d.P.C.M. del 1999, profilo che riveste comunque estrema importanza – ritiene di poter effettuare talune considerazioni che si riconnettono ad uno "specifico" della Corte stessa anche in relazione alla disciplina dettata dagli artt. 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").

Si ritiene di poter evidenziare, in via preliminare, 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