

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo
dell'industria nel Mezzogiorno

Quaderni di INFORMAZIONI SVIMEZ N. 3

Riforma del bilancio e programmazione negoziata

Interventi di *Massimo ANNESI, Vannino CHITI, Paolo DEJOANNA,*
Giuliano AMATO, Roberto FORMIGONI, Guido MEUS,
Rita PEREZ e Giorgio MACCIOTTA,
in occasione della presentazione del volume di
Alessandra SARTORE

Roma, giugno 2000

*Il 15 dicembre 1999, a Roma, presso la Sala Zuccari di Palazzo Giustiniani, la SVI MEI ha presentato il volume di Alessandra Sartore "Riforma del bilancio e **programmazione negoziata**"*.*

Alla riunione, aperta dal Presidente della SVIMEZ, avv. Massimo Annesi, hanno partecipato il Presidente della Regione Toscana, prof. Vannino Chiti, il Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, doti. Paolo De Joanna, il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, prof. Giuliano Amato, il Presidente della Regione Lombardia, on. Roberto Formigoni, il prof. Guido Melis e la prof.ssa Rita Perez; ha concluso il dibattito il Sottosegretario di Stato al tesoro, bilancio e programmazione economica, on. Giorgio Macciotta.

Si riproducono in questo numero dei "Quaderni di Informazioni SVIMEZ" i testi degli interventi svolti in occasione della presentazione.

** Edito da "Il Mulino", Bologna 1999, nella Collana della SVIMEZ*

Indice

Introduzione, di Massimo Annesi	p. 7
Intervento di Vannino Chili	p. 9
Intervento di Paolo De Joanna	p. 15
Intervento di Giuliano Amato	p. 21
Intervento di Roberto Formigoni	p. 33
Intervento di Guido Melis	p. 39
Intervento di Rita Perez	p. 47
Conclusioni, di Giorgio Macciotta	p. 61

Introduzione, di Massimo Annesi

Rivolgo un saluto di caldo ringraziamento al Presidente del Senato, per averci ospitato in questa sala.

Prima di dare la parola alle eminenti personalità della cultura e delle Istituzioni che hanno accolto il nostro invito a presentare il volume, e nel ringraziarvi proprio per questa adesione, mi sia consentito di esporre molto sinteticamente i motivi che hanno indotto la SVIMEZ ad editare, nella propria collana di studi, questo lavoro dedicato a un tema apparentemente lontano dalla tematica meridionalista. E vero, invece, che la tematica trattata nel volume è pienamente coerente con i fini della nostra Associazione.

Allorché, nel 1993, il Parlamento decise, quasi a sorpresa, la repentina soppressione dell'intervento straordinario, la SVTMEZ - pur dando atto che si trattava di una decisione non eludibile, attesa la progressiva degenerazione dell'organizzazione d'intervento, da essa tempestivamente denunciata - richiamò l'attenzione sui problemi che si aprivano per la politica meridionalista, sotto il duplice profilo, da un lato, del venir meno delle dotazioni finanziarie e, quindi, della possibilità di sviluppo delle regioni del Sud, dall'altro, della mancanza di una programmazione degli interventi, e della rinuncia al criterio della diversificazione, organizzativa e normativa, che aveva caratterizzato il precedente ordinamento.

La politica di sviluppo delle regioni meridionali è rimasta così, per circa quattro anni, priva di una strumentazione adeguata, sia sotto il profilo organizzativo che sotto quello finanziario.

E' solo a partire dal "collegato" alla legge finanziaria 1997 che comincia a intravedersi il disegno organico di un nuovo assetto della politica d'intervento. E un disegno basato, da un lato, sulla riforma dei bilanci, in cui si fa strada la tendenziale regionalizzazione della spesa pubblica e viene adottato il criterio della "funzione-obiettivo"; e, dall'altro, sulla programmazione negoziata, articolata in vari istituti, tra i quali le "intese istituzionali di programma" rivestono un ruolo fondamentale nel tradurre in interventi coordinati il principio della regionalizzazione della spesa.

La SVIMEZ ha seguito con grande interesse il processo evolutivo della normativa d'intervento, avviato con le prime linee di questo disegno organico. Da qui la pubblicazione di questo volume che, attraverso la scheda di lettura di Alessandra Sartore, qualificata dirigente del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ed esperta della materia, riconduce ad un quadro unitario l'innovazione adottata nell'ultimo triennio, a livello legislativo, per assicurare la strumentazione e la certezza al finanziamento della nuova politica d'intervento nel Mezzogiorno.

Intervento di Vannino Chiti

Il volume di Alessandra Sartore rappresenta, a mio giudizio, un contributo importante. Non solo per coloro che si occupano di politiche di sviluppo, o per chi, impegnato a vari livelli istituzionali, deve seguire con particolare attenzione l'evolversi della normativa in materia di bilancio dello Stato, ma anche per un altro aspetto. Infatti, sottotitolerei questo libro *“la riforma silenziosa”*, perché, oltre a costituire una preziosa guida in tema di legislazione, di bilancio e di programmazione negoziata, rappresenta anche lo spunto per una riflessione sul tema dei rapporti fra Stato centrale, Regioni ed Autonomie locali.

Nella ricerca è puntualizzata in modo corretto l'azione che i Governi hanno sviluppato nel corso di questa legislatura. Un'azione tesa al risanamento finanziario e, all'interno di questo orizzonte, al rafforzamento delle politiche di sostegno della crescita, con innovazioni per il miglioramento delle capacità di spesa delle risorse disponibili per gli investimenti pubblici. Ciò è stato possibile anche introducendo delle innovazioni importanti rispetto alla legislazione precedente, sul tema specifico della programmazione contrattata con le Regioni. Penso in particolare dell'esperienza della Toscana.

Avevamo cominciato a costruire, con l'allora Presidente del Consiglio Giuliano Amato, un'idea di accordo di programma, che poi

fu realizzata nel 1994 con il Governo presieduto dal Presidente del Consiglio Carlo Azeglio Ciampi. Abbiamo avuto un'esperienza positiva, anche in quella fase. Non fosse altro per la messa in comune di esperienze. Infatti non fu solo un accordo finanziario, ma anche uno scambio di esperienze e di collaborazione tra settori della pubblica amministrazione. Tuttavia, non c'è dubbio che vi furono delle difficoltà. Una per tutte, la non regionalizzazione della partita di bilancio, che il Sottosegretario Macciotta e i Governi di questo periodo hanno introdotto.

Naturalmente, voglio anche dire che il percorso quotidiano di queste esperienze, soprattutto delle intese istituzionali di programma tra Stato centrale e Regioni, è talvolta ancora faticoso e presenta anche delle contraddizioni. Tuttavia, la tendenza è certamente giusta.

Questo vale anche per alcuni altri strumenti di contrattazione negoziata. Per esempio, gli stessi patti territoriali, che cominciano a produrre effetti in Toscana (e credo anche nelle altre regioni), che ritengo dovrebbero essere alleggeriti nelle procedure.

Dunque, si tratta di scelte innovative in tema di struttura di bilancio, sia a livello centrale sia per quello che hanno indotto a livello regionale, e soprattutto di procedure di concertazione tra i diversi livelli di Governo, che hanno cercato di sollecitare le capacità di vari soggetti istituzionali nel selezionare priorità nella destinazione delle risorse e, poi, nella concreta realizzazione di progetti.

Per questo la scelta di privilegiare la programmazione negoziata e di dare vita a intese istituzionali rappresenta non solo un'innovazione positiva, ma credo debba essere un punto da cui partire, perché coerente non soltanto con quello che già si è realizzato

ma con quello che, mi auguro, si realizzerà in termini di riforma dello Stato.

Non si è parlato molto del processo che è stato innescato dalla legge 662 e dalle altre leggi di riforma di bilancio. Credo che i risultati finali siano, nel loro insieme, ancora da valutare. Ma non c'è dubbio che nel processo di riforma è individuato un momento fondamentale: il diverso modo di raccordarsi tra le istituzioni, i soggetti economici e le forze sociali.

Ma soprattutto, e insisto su questa esperienza, l'intesa istituzionale di programma fonda un rapporto tra Governo centrale e Governi regionali su base paritaria.

Esperienze simili le troviamo, in Europa, anche in altri Stati (Austria, Germania), che hanno fatto degli accordi economici tra Governi federali e Governi regionali (in quel caso i *Landesregierung*) un principio cardine all'interno della loro Costituzione, riconoscendo un vero ruolo paritario tra i due livelli di Governo, e arrivando a prevedere che gli accordi Stato-Regioni siano norme "rafforzate" rispetto alla legislazione vigente. Dando così certezza di realizzazione sotto tutti gli aspetti, compreso quello finanziario.

In Austria, la legge costituzionale 444/74, all'art. 5, regola la cooperazione tra il Governo federale e i *Landesregierung*, ma anche tra i *Landesregierung* tra loro. Ed il mezzo per regolarla sono, appunto, gli accordi. Gli accordi vengono approvati con legge e sono vincolanti per gli organi legislativi, cioè sono così rafforzati che, se una legge successiva contrasta con quella che ha ratificato gli accordi, decade la legge successiva. Pertanto, viene stabilito con grande forza un principio di coerenza.

Anche in Germania è prevista questa figura, che viene chiamata «trattato», che segue lo stesso *iter* di ratificazione con legge ed è stipulato dall'organo esecutivo.

Richiamo con forza questo aspetto e lo pongo alla riflessione del Ministro Macchiarone e del Sottosegretario del Governo, perché penso che su questo, per esempio, si potrebbe utilmente lavorare, anche nel prosieguo della legislatura: perché questa riforma è condivisa dalle Regioni e dalle Autonomie.

Tanto condivisa che oggi sette Regioni - la Lombardia, la Toscana, l'Umbria, le Marche, la Sicilia, la Sardegna, la Calabria - hanno sottoscritto intese istituzionali di programma; altre due - Basilicata e Molise - stanno per farlo; ed altre Regioni ancora hanno iniziato la fase di concertazione. Diciamo, quindi, che questa scelta è acquisita.

Allora, si può ipotizzare che, in tempi non troppo lunghi, questo processo sarà concluso per tutti. Per questo, pongo il problema di come rafforzarlo, perché, come in tutte le riforme, vi sono anche aspetti che bisogna migliorare. Il disegno legislativo, secondo me, è chiaro: vi sono presupposti istituzionali corretti. Ma vi è ancora da operare in tema di comportamenti amministrativi, di convincimento delle strutture, di snellimento, affinché le procedure siano più efficaci.

Per riportare due esempi (naturalmente, non prendeteli come critica allo Stato centrale perché non è così), ci sono alcuni comparti dello Stato centrale, per noi della Regione Toscana è il caso dell'Ambiente e dei Lavori pubblici, in cui gli accordi di programma vengono ancora considerati come protocolli d'intesa variabili, gestibili e cambiabili a loro discrezione, forse a volte anche in modo

unilaterale. Ma, unilaterale o no, non è così. Qui si parla di altre decisioni, che quando sono prese devono essere vincolanti.

E ancora, ecco perché va rafforzato questo processo. Vale anche per il Parlamento. Ieri il Parlamento, in Commissione Trasporti, ha bocciato un emendamento che era dentro l'accordo di programma "Stato Centrale - Regione Toscana - altre Regioni, per l'Alta Velocità". Bisogna invece che ci sia un rafforzamento del procedimento legislativo, cioè che un'intesa istituzionale, quando è realizzata, abbia forza verso il passato e verso ogni contraddizione futura.

Naturalmente, questa riforma di cui discutiamo, silenziosa ma molto importante, per diventare efficace, oltre che di questo rafforzamento legislativo, ha bisogno che vadano avanti altri due processi.

Uno, che si attui pienamente, e non siamo ancora ad un punto di soddisfacimento, quello che abbiamo chiamato "federalismo amministrativo". C'è un ritardo dei DPCM che attuano le cosiddette leggi Bassanini. Non è risolto il problema delle risorse e, comunque, ora l'aspetto più importante è la delega sull'art. 10 della Finanziaria, e come sarà costruito effettivamente. Non voglio neppure chiamarlo federalismo fiscale, anche meno, insomma l'autonomia e la responsabilità fiscale da parte delle Regioni.

L'altro, è quello della riforma costituzionale vera e propria: è evidente che, a un certo momento, queste innovazioni, o hanno la forza di incardinarsi in un cambiamento costituzionale, oppure faranno fatica. Ho portato l'esempio di paesi dove c'è un cambiamento costituzionale, nel senso del federalismo, che sostiene anche queste importanti riforme di rapporti tra Stato centrale e

Regioni. In ogni caso, quello che è stato realizzato è importante. Penso che si possa procedere, anche in modo parziale, ma coerente.

Ho indicato alcuni punti, su cui si potrebbe procedere.

Un altro aspetto è quello della Conferenza unificata. Ritengo che la Conferenza unificata vada liberata da un insieme di pareri formali. Dovrebbe essere concentrata sul confronto sulle grandi riforme da fare, sulla gestione delle risorse, sul confronto e l'attuazione delle intese istituzionali di programma, sulla loro verifica e sulla concertazione istituzionale, sulla discussione della finanziaria e del bilancio dello Stato, cosa che per ora manca. Questa è una contraddizione rispetto a quello che è, invece, già stato costruito con queste procedure.

Allora, e ho concluso davvero, il lavoro della dottoressa Sartore costituisce secondo me una ricerca sicura e documentata. Un utile contributo di studio e approfondimento, per interpretare correttamente questa delicata fase.

Adesso, forse, opererò una forzatura. Ma questo lavoro rappresenta anche, a mio giudizio - riflettiamo a fondo su quello che il libro ci dice - uno stimolo per le forze politiche, per portare a compimento in tempi brevi il progetto di riforma costituzionale.

Intervento di Paolo De Joanna

Qualche considerazione di carattere generale, che vuole essere soprattutto un modo di testimoniare un'esperienza dentro l'amministrazione, prima al Tesoro, ed ora alla Presidenza.

Dico subito che considero il libro della Sartore uno straordinario strumento di lavoro, che fornisce agli studiosi e agli operatori una visione sistematica e analitica di quello che si sta facendo; e *Welfare* è il problema, secondo me, cruciale, di questa fase di riforma dell'amministrazione.

C'è la teoria, ci sono le norme, ci sono le idee. Però il fare, lo sprofondare nell'amministrazione, nella concretezza dell'azione amministrativa, nel confronto quotidiano con la dirigenza, le linee di riforma, questo è secondo me il problema vero del momento.

Il lavoro fatto dalla Sartore è la testimonianza di un fare che si è già svolto in parte, come diceva il Presidente Chiti, cioè l'idea di saldare il bilancio alla collocazione territoriale delle risorse, all'analisi del grado di spendibilità di queste risorse, alla riprogrammazione a livello regionale: tutto questo costituisce la base di intese, di patti, di azioni programmatiche reali che danno corpo al partenariato istituzionale. Tutto questo rappresenta un modo di svolgere, nel vivo della vicenda italiana, una linea di riforma che, in questi anni, in tutte le democrazie industriali avanzate ha cercato di ripensare il rapporto tra centro e periferia.

C'è un legame molto forte, ce ne rendiamo conto sempre di più, tra le *performances* dei sistemi economici e le innovazioni istituzionali e amministrative. E un problema che riguarda tutte le grandi democrazie industriali e tutte, più o meno, non a caso, sono partite da innovazioni amministrative che hanno assunto, come punto di riferimento fondamentale, il bilancio.

È una lezione, diciamo teorica, che in Italia, nel dopoguerra, è stata ripresa molte volte. Penso alle riflessioni di Sabino Cassese degli anni Sessanta, dove era già chiarissimo che ogni riforma reale della pubblica amministrazione doveva partire dal bilancio pubblico.

Il bilancio è il luogo dell'amministrazione, il luogo delle risorse, il luogo delle istituzioni. Governo e Parlamento, come ci ricordava bene il Presidente Chiti, sono i luoghi dove si fa e si verifica la misura e il limite del decentramento, se non del federalismo, delle autonomie finanziarie degli enti locali e delle Regioni.

Io farei, come dire, una considerazione di carattere generale, che riguarda un po' tutta questa fase di politiche, che io definisco "trasversali-orizzontali": sono politiche che riguardano il bilancio, ma riguardano il sistema dei controlli, riguardano la valutazione della *performance* dei dirigenti, riguardano - grazie ad un'azione coerente di innovazione normativa - una serie di elementi sistemici che sono, ormai, tutti in campo (il bilancio, la riforma dei Ministeri, la responsabilità dei dirigenti, i controlli, le direttive dei Ministri, i sistemi di valutazione). Però, come tutti i sistemi, se i pezzi del sistema rimangono, come dire, scollegati, delle monadi, il sistema non innova, non morde, quindi bisogna far entrare in sinergia questi sistemi, e il legame c'è, molto chiaramente, nel disegno della riforma.

Il bilancio, a mio modo di vedere, costituisce il punto nevralgico, la base, l'inizio e la fine di tutto questo processo. Il bilancio non è solo l'elemento contabile e gestionale, ma diventa la misura di politiche specifiche, e ognuno di questi strumenti (il bilancio, i controlli, ecc.) va trattato come se si trattasse di politiche pubbliche specifiche, quindi come strumenti adatti, e con indirizzi specifici adatti.

Proprio l'esperienza europea, mi sembra, ci dice che, per fare funzionare queste politiche trasversali, per metterle in sinergia, bisogna sviluppare esperienze che spezzino le barriere organizzative, creino linguaggi comuni, creino culture e specialismi comuni. E l'esperienza della regionalizzazione del bilancio è proprio un terreno specifico di innovazione, dove bisogna mettere in campo culture contabili, culture economiche, relative a specifici settori di intervento, capacità organizzative.

In questo momento, il sovrappiù che manca nella organizzazione amministrativa è proprio la capacità organizzativa, il profilo di "ingegneria gestionale". E la forza di questo profilo è proprio nella capacità di mettere insieme e fare entrare in sinergia elementi e culture diverse.

E' necessario sviluppare esperienze che spezzino le barriere amministrative; e la strada della regionalizzazione dei bilanci è esattamente questa.

Con l'amico Giorgio Macciotta, nel lavoro iniziato al Tesoro, era interessante vedere come reagissero, anche, le culture amministrative rispetto a una questione che era, obiettivamente, nuova.

Da anni si parlava della regionalizzazione della spesa statale. Ci si è avvicinati gradualmente, si sono fatti molti passi in avanti. Tuttavia, il problema è esattamente quello che ha visto molto bene la Sartore nel libro. Il problema non è solo di descrivere degli involucri contabili, è di "entrare" in questi involucri, capire quanto di questa spesa si può riprogrammare, quanto di questa spesa è rigida, quanto di questa spesa può essere oggetto delle intese, di programmi o di patti e quant'altro.

Questo è quel lavoro concreto, è quel lavoro, come dicevo, dentro l'amministrazione, che non si fa in un giorno, che si fa attraverso una implementazione continua. Naturalmente, non è un'esercitazione teorica, non è un'esercitazione accademica. E qualcosa da portare avanti, sulla quale dobbiamo continuare a lavorare, come diceva il Presidente Chiti.

Proprio questa esperienza, diciamo europea, a cui facevo riferimento, ci dice che per spezzare queste barriere amministrative bisogna operare sui processi, sui sistemi e sulle culture. Credo che gli strumenti normativi che abbiamo messo in campo consentano di fare questo. Ci indicano, come dire, la strada. Si tratta, adesso, di calare tutto questo nelle amministrazioni. Riflettendo, sullo stato, diciamo, di questi processi.

Occorre operare insieme, con una doppia tensione, dall'alto e dal basso.

Dall'alto, le norme ci sono; anzi, non sarebbe male se ci fosse una sorta di tregua normativa, di tregua regolamentare, un momento, come dire, di riflessione su quello che si è fatto e, quindi, su quello che invece occorre fare dentro le amministrazioni. Dal basso, far

ripartire con forza il problema della gestione della responsabilità dei dirigenti.

Proprio gli strumenti di programmazione del bilancio analizzati nel libro della Sartore, sono essenziali per far funzionare le novità che abbiamo a disposizione.

E' necessario mettere insieme responsabilità dei dirigenti, *budget*, direttiva del Ministro, valutazione dei risultati e controllo *a posteriori*; ma per creare questo quadro di sinergie questi elementi devono essere costruiti insieme.

E la direttiva del Ministro non costituisce, in questo senso, semplicemente, la descrizione delle cose, una specie di calco, come dicono gli studiosi del linguaggio, che scende dall'alto e plasma la realtà. Questa è una visione assolutamente irrealistica. Deve essere essa il punto di arrivo di un lavoro "dentro" le amministrazioni, di un confronto reale che, per quanto riguarda la parte del bilancio regionalizzato, in questi ultimi anni, al Tesoro è stato portato avanti con coerenza; ma molto rimane ancora da fare.

Dunque, questi strumenti vanno attuati in un'ottica di grande intreccio; uno dipende dall'altro. E l'amministrazione deve sentire, e capire, che tutti i passaggi sono il frutto di un piccolo, ma realistico elemento d'innovazione, che mette in tensione, che crea un *trade-off* tra ciò che si vuole, l'obiettivo, e l'indicazione che si dà alla dirigenza.

In questo senso, penso che la riforma del bilancio fatta nel 1997 rimane il mattone sul quale bisogna ancora molto costruire: nella identificazione delle unità di base, nella descrizione delle politiche specifiche affidate a missioni, a responsabilità specifiche di dirigenti.

La regionalizzazione della spesa rappresenta un passo in avanti, sulla linea del federalismo e del decentramento amministrativo. Tutto questo si deve intrecciare con gli strumenti del controllo, della valutazione e con le direttive dei Ministri.

Ed è un lavoro che, a mio modo di vedere, è il punto cruciale del rapporto tra indirizzo politico e gestione amministrativa.

Intervento di Giuliano Amato

"Riforma del bilancio e programmazione negoziata" è un tema che si apre in due direzioni di riforma, e ha fatto bene l'Autrice a incrociarla in questo modo perché, da una parte, c'è la finalizzazione del bilancio e, quindi, la leggibilità del bilancio in funzione di obiettivi, di politiche di indirizzo (che è una questione che da anni ci portavamo dietro); dall'altra, s'incrocia con il rapporto tra ambienti di Governo.

E, quindi, del bilancio di uno Stato che sempre più devolve, come deve, competenze operative alle Regioni e agli Enti locali e che, dunque, diventa, più che l'allocatore di risorse per i propri interventi, uno smistatore di una quota di risorse, perché altre dovranno andare direttamente al sistema di Governo della Repubblica.

Molti anni fa, queste erano cose che stavano nei disegni dei riformatori; e che si riesca, oggi, a scrivere un libro che è per venti pagine di testo, e per tutto il resto di atti normativi che testimoniano il percorso che è stato fatto, dimostra che un percorso consistente è stato fatto. Rendendo peraltro la vita più complicata: questo vorrei che fosse chiaro a tutti noi, e cioè che non deve venir meno la constatazione della necessità che la legislazione e la definizione dei ruoli riescano ad essere i più semplici possibile.

Ma non allo scopo di realizzare una vita "pigramente bucolica" delle Istituzioni. Allo scopo, invece, di renderla intelligibile e praticabile, perché la complessità di un sistema effettivamente decentrato è tale da non tollerare una legislazione e una disciplina più che semplice, perché se è leggermente più complicata di quanto ha da essere per essere semplice, probabilmente diventa un intrigo impraticabile.

Quello di cui dobbiamo essere convinti è che non ci sono scorciatoie. E non ci sono semplificazioni.

Noi, che siamo figli di una cultura giuridica - quella continentale europea - che adora le semplificazioni, perché tende a partire da non più di dieci principi massimi, e da questi desume ottocento pagine di diritto pubblico, di diritto amministrativo, ciascuna delle quali fa capo massimo a due di questi principi, ecco, noi tendiamo a ritenere che la vita debba essere semplice come le deduzioni logiche di pochi principi. Ma non è così. Un sistema di Governo decentrato o a pluralità di operatori è un sistema che non può non essere complesso.

Io, me lo ricordo, lo scoprii da ragazzo quando scrissi il libro con cui presi la docenza; era il 1963-64, ero stato negli Stati Uniti a prendere il Master, e avevo studiato per la prima volta io il sistema federale statunitense.

Allora, agli inizi degli anni Sessanta, si vendeva bene questa roba in Italia, perché eravamo ancora in regime di cultura giuridica che stava tra l'autarchico e il tedesco. Quindi, era nuovo tutto ciò che veniva dalle fonti di una lingua che i giuristi italiani all'epoca

ignoravano; in genere, quando io ero ragazzo, leggevano solo libri francesi o tedeschi.

Quindi, fui uno degli scopritori: di che cosa? Di quello che all'epoca gli americani chiamavano "federalismo cooperativo": e feci una constatazione, che stava in un libro per la docenza, tra il teorico, la nozione di materia - ai fini di quelle liste con le quali, negli Stati federali o regionali, si identificano le competenze (una lista, doppia lista, tripla lista... tutte quelle robe lì) - che stava dunque tra il teorico, appunto, la nozione di materia e la politica istituzionale.

Arrivai alla conclusione che il sistema americano, chiaramente, suggeriva che anche un sistema istituzionale nel quale gli enti decentrati sono, addirittura, i titolari originari della sovranità, l'ente derivato è l'Ente di Governo centrale. Quindi, una situazione storicamente opposta rispetto a quella nella quale ci muoviamo noi. In tale sistema, la saldezza delle competenze degli Stati membri poggia, addirittura, su una originaria sovranità. Essi vivono di cooperazione.

Ricordo che scrivevo con grande soddisfazione, da ragazzo che ha avuto l'illusione di costruire dei sistemi che, come il sistema solare, sono fatti di entità che hanno, ciascuna, la propria orbita che non incontra mai l'altra, perché se la incontra sono guai giganteschi, è la fine di quei mondi.

Ecco, questo non ha nulla a che vedere con i rapporti tra gli Enti di governo.

Lo stiamo verificando, noi europei, oggi. Se c'è una vita istituzionale complicata, a prescindere dalla regionalizzazione stessa che ha cominciato ad intervenire in sede di Unione europea, se c'è, dicevo, una vita già complicata nei rapporti tra Stati membri e organi

dell'Unione, è proprio quella che deriva dagli inevitabili incroci tra le competenze degli Stati membri e quelle della stessa Unione.

Il giurista teorico ha la soddisfazione di dimostrare al prossimo il perché. Ma, insomma, non è questo il luogo per affrontare il tema, che ha, appunto, un'inesorabile spiegazione nell'abilità concettuale dei confini con i quali vengono definite le competenze che insistono tutte sui medesimi esseri umani.

Questo poi è, gira gira, il punto essenziale. Quando si ha un sistema di Enti di Governo fra loro sovrapposti - in qualche modo la Comunità europea, gli Stati membri, le Regioni - per una buona parte le competenze di tutti e tre finiscono per esercitarsi sugli stessi territori fisici e sulle stesse persone. Questo determina, inesorabilmente, quelle esigenze di cooperazione.

Ma noi abbiamo sperimentato tutto questo, e abbiamo cercato di dare una forma. Una forma, in primo luogo, procedurale. L'intesa istituzionale come architrave, gli atti interni dell'intesa istituzionale e della programmazione negoziata, l'incontro tra le istituzioni, dai livelli di ripartizione delle risorse ai livelli che attengono all'utilizzazione delle stesse risorse.

L'esperienza, secondo me, è molto positiva perché, fra l'altro, cambia i connotati di buona parte della nostra dirigenza di Governo e amministrativa.

Cioè, più lo Stato si viene decentrando, più una dirigenza, che era fondamentalmente una dirigenza di lobbisti istituzionali con mandato rappresentativo, e non una dirigenza di Governo, tende a divenirlo. Il loro compito era segnato dai confini del centralismo; e più lo Stato è centralista, più un Presidente di Regione esercita il suo

compito a Roma bussando ai Ministeri. Più il sistema, invece, articola la responsabilità di Governo, più si omogeneizzano il compito e la qualità del personale dirigente, e più si ottiene che, tanto nella capitale quanto nelle Regioni e negli Enti locali, il ceto dirigente che viene espresso sia ceto dirigente di Governo.

Questo è un salto enorme, al quale ancora non siamo interamente abituati e del quale, probabilmente, il propulsore maggiore è stato, in questi anni, la legge sulla elezione diretta dei Sindaci che, in effetti, ha creato proprio le premesse strutturali perché ciò potesse accadere.

Ora, saremo in condizione di verificare quanto di questo effetto riusciremo a produrre in sede regionale; in una sede dove, peraltro, il fenomeno era già cominciato ad accadere, in ragione delle competenze attribuite, che, con tutti i loro limiti, secondo me già configurano il ceto dirigente regionale come ceto di Governo.

Probabilmente, qui la riforma avrà un effetto diverso, non di pigmalionica trasformazione della qualità del personale di Governo regionale, ma piuttosto di stabilizzazione, fondamentale; e, quindi, di migliore efficacia nell'esercizio di una funzione già acquisita, sia istituzionalmente sia culturalmente.

Quali sono i problemi che incontriamo una volta che abbiamo messo in movimento una macchina così complessa?

Intanto, abbiamo procedure che sono lente. Noi abbiamo, ogni settimana, ogni quindici giorni, il problema di mettere insieme, intorno allo stesso tavolo, persone che appartengono a istituzioni diverse, che debbono trovare il tempo di arrivare, di discutere, di perdere anche una giornata. Non vi illudete che loro siedano qua

soltanto per la bella faccia del Sottosegretario Prof. Macciotta, che pure lo merita, e della Sartore, autrice del libro. Macciotta è stato il PR della Sartore, in questi giorni. Ma, insomma, avevamo anche incontri che riguardavano l'obiettivo 2 e altre cose, e ci ritroviamo di frequente a discutere queste cose dalle quali non usciamo mai, che sono parecchio complicate.

E qui torno al mio punto iniziale. Quest'enorme complessità ha bisogno di maneggiare regole, il più possibile certe e semplici, perché è l'interazione tra queste istituzioni che genera, per necessità, il massimo di complicazione tollerabile, essendo una complicazione inevitabile. In ragione della cooperazione che si impone, sotto molti profili, tra i nostri Enti di Governo. Regole il più possibile semplici, e regole il più possibile chiare.

Ecco, noi non le abbiamo ancora rese sufficientemente semplici e sufficientemente chiare. Non le abbiamo rese sufficientemente semplici perché si incrociano qui discipline comunitarie, nazionali e locali che sono, spesso, disordinate tra di loro.

E questo è un primo problema. A prescindere, poi, dal fatto che ci avvaliamo, per le operazioni alle quali siamo congiunturalmente chiamati, di dati che sono, spesso, scoordinati tra di loro. Non solo di norme, ma di dati.

Rispetto all'insieme dei dati di cui abbiamo bisogno, e che investono realtà regionali e locali, c'è, tuttora, un qualche scoordinamento. Che a volte è nella qualità dei dati, e, quindi, nelle metodologie che vengono seguite. Altre volte è nella tempistica.

L'altro giorno, mentre eravamo in aereo, il Presidente del Consiglio mi chiede "Ma perché i dati sul terzo trimestre del PIL in Italia l'ISTAT non ce li ha ancora dati?". "Ecco", gli ho detto, "perché l'ISTAT i dati sul trimestre li dà alla fine del trimestre successivo". Questo ho imparato. Perché sia così, a me non è affatto chiaro. Comunque, li dà alla fine del trimestre successivo. Il risultato è che, combinazione, poco dopo sono sceso dall'aereo, ho fatto la mia brava riunione dell'Euro II, e lì c'erano i dati che la Commissione forniva sull'area Euro, terzo trimestre. Ho detto: meno male che loro ce li hanno i dati sul terzo trimestre italiano; perché io non ce li ho. Visto che avevano i dati sul terzo trimestre dell'area Euro, di cui mi risulta che l'Italia faccia parte, i dati sul terzo trimestre italiano, nel calderone della media dell'area, dovevano averceli infilati. Ma se me li avessero chiesti, io non glieli avrei saputi dare. Questi sono scoordinamenti non da poco.

Siamo ora in un negoziato difficilissimo, con la Commissione europea, per la ripartizione delle risorse per l'obiettivo 2. Ed una delle questioni che abbiamo con la Commissione è banalmente questa: loro hanno i dati sulle province eleggibili italiane del primo semestre 1999, noi abbiamo già quelli del secondo semestre; in base ai loro dati, Torino non è eleggibile, in base ai nostri, Torino è eleggibile. Questo poi, tra l'altro, ha delle conseguenze a catena, che non riguardano soltanto Torino. Ma non voglio entrare nel merito di questa questione.

Qui c'è una interazione, vedete, che è di tutto il treno. Perché questo treno parte dalla Comunità, dal Regolamento comunitario, dalle risorse del Quadro comunitario, entra nel bilancio italiano e s'infilta in questo libro. Entra nel bilancio italiano, viene ripartito

attraverso intese con le Regioni, le Regioni fanno le loro intese con i loro organi locali, e viene fuori tutto un quadro di ripartizione. Poi, però, salta fuori che io, nella mia ripartizione, ho tenuto conto dei dati deiriSTAT del secondo semestre 1999, mentre la Comunità è ferma ai dati del primo semestre, ed ecco che vado in corto circuito. Allora, le complicazioni di questo sistema diventano assolutamente fantastiche, e noi siamo alle prese coi profili tecnici e politici di questo tipo di complicazioni.

C'è, quindi, un problema drammatico di omogeneità della qualità e della tempistica dei dati, necessarie perché un sistema così complesso possa funzionare in modo fluido.

Qui abbiamo problemi particolarmente complessi, e ne tocco uno soltanto.

Da una parte, c'è bisogno di fonti che siano sufficientemente flessibili da poter cambiare nel tempo le regole, adattandole. Perché più flessibili sono le fonti, più tu corri il rischio che, naturalmente, il grafomane le usi per infilarti le regole più complicate; ma, per converso, puoi avere la possibilità di adattarle e di evitare rigidità, iniziali o che si sono venute formando.

Dall'altra, hai l'esigenza di garantire le intese tra i livelli di Governo, contro il rischio che, per la debolezza delle fonti sulle quali tali intese sono costruite, esse vengano, poi, cancellate da atti unilaterali, dell'una o dell'altra parte. E questo è un problema che esiste ai livelli alti come ai livelli bassi.

Faccio due esempi, di livello alto e di livello basso, e poi chiudo.

A livello basso, pensiamo al "Patto di stabilità". Se c'è una cosa che mi colpisce, è che taluni Enti locali mi dicono che non sono così sicuri di essere disposti ad aderire al Patto di stabilità. Ma, allora, si vede che hanno cittadinanza neozelandese, mi dico tra me e me. Insomma, evidentemente, forse non è chiaro il Trattato di Maastricht; e cioè che non l'hanno firmato i Comuni ma, quale legale rappresentante del Paese, l'Italia che, sotto questo profilo, non è stata messa in discussione. I parametri di Maastricht valgono per il Paese. L'indebitamento netto, sul quale si misura annualmente il rispetto di quei parametri, non è l'indebitamento netto dello Stato centrale, ma è l'indebitamento netto di tutti i nostri apparati pubblici, nazionali, regionali e locali. Il Patto di stabilità, che è, diciamo l'interfaccia interna del Patto di stabilità comunitario, è un risvolto naturale di una vicenda che ci riguarda tutti, nella stessa misura. Cioè, si esce dal Patto di stabilità uscendo dall'area Euro. E pare, ci dicono i giuristi, che dall'area Euro non si possa neanche uscire, una volta che ci si è entrati. Non c'è l'*opting-out*. Insomma, può darsi che, con fenomeni di tipo balcanico, si possa arrivare all'*opting-out*. Ma sarebbe, in qualche modo, al di fuori delle regole.

Quindi, non c'è verso. Siccome non lo posso garantire io il rispetto del Patto di stabilità ai livelli di Governo ai quali non arrivano le mie regole, è giusto, è istituzionalmente coerente col sistema il rispetto del Patto di stabilità. La Regione lo autogarantisce per sé; il Comune se lo autogarantisca o glielo garantisca sempre più la Regione. Io mi auguro che questo avvenga in un sistema in cui, sempre più, la Regione diventi esponenziale di tutto il Governo del suo territorio.

Insomma, questo è un punto sul quale dobbiamo chiarire quali regole garantiscano, e che cosa. Perché c'è un'intesa istituzionale, che è uno degli architravi sui quali sta la Moneta unica e sta la Repubblica italiana, che non ha sotto di sé garanzie adeguate.

Capisco che, con legge del Parlamento, c'è un limite al di là del quale non si può andare nel fornire queste garanzie. Sopra, dalla parte di sopra, noi facciamo intese istituzionali. Facciamo un'intesa istituzionale nella quale prevediamo determinate cose, impegni reciproci; può esser che ci siano determinati investimenti, ci siano determinati stanziamenti. Tutto questo deve tradursi in legge. Arriva la legge. E quell'articolo che corrispondeva ad un passaggio essenziale dell'intesa istituzionale, il Parlamento lo boccia. Allora, quale solidità ha e quale affidabilità ha l'intesa istituzionale?

A tale riguardo - e questo non è un esempio astratto - mi diceva ora il Presidente della Regione Toscana che in Commissione Trasporti, proprio stamattina, è stato bocciato un emendamento relativo all'"Alta velocità in Toscana" che elimina un capitolo importante dell'intesa istituzionale tra lo Stato centrale e la Regione Toscana. C'è un rimedio a questo?

Qui siamo *in apicibus*. Certo non si può vincolare il Parlamento a rispettare intese stipulate tra esecutivi, perché sono sempre esecutivi.

Allo stesso tempo, queste intese, una volta stipulate, sono "all'americana", esposte alla volontà del Congresso.

Direi che è come il grande alibi dell'amministrazione americana, che va in giro per il mondo, promette di rimettere debiti ai paesi poveri, d'intervenire in paesi dell'est europeo, di fare cose

meravigliose. Poi, noi europei magari le facciamo; loro arrivano: il Congresso le ha bocciate. Ed è finita lì.

Noi, rispetto al sistema nostro di Governo, siamo in grado di integrare queste procedure, in modo tale da evitare che ciò accada? Ecco che qui ci si accorge, di sicuro, dei limiti di quello che abbiamo fatto fino ad ora. E cioè, manca la parte costituzionale di quello che abbiamo fatto fino ad ora.

Quindi, non è un pallino di alcuni costituzionalisti, che non sono soddisfatti fin quando non vedono riscritto l'art. 117 della Costituzione, perché ci tengono, perché così poi scrivono nuovi libri.

No, è l'unica via. Una delle esigenze che è assolutamente fondamentale soddisfare per creare alcuni grumi di solidità, di cemento in questo movimento di interrelazioni; per definire, appunto, certezze che non rendano il sistema come il sistema solare, in cui le orbite dei satelliti o dei pianeti non si incontrano mai. Il che non evita le complicazioni della interazione, ma da' alla complicazione delle interazioni quel minimo di certezza essenziale, per mantenere una affidabilità che, poi, produce risultati efficienti.

Io, quindi, credo che, gira gira, alla fine di questo libro, dopo aver scorso tutti i materiali, si arriva a concludere che c'è una cosa che ancora manca. Nella prossima edizione, speriamo che ci possa essere la riforma degli articoli, tale e talaltro, della Costituzione della Repubblica.

Intervento di Roberto Formigoni*

Io porto il mio contributo a questo dibattito in forza dell'esperienza della Lombardia, che è stata, insieme alla Toscana, una delle prime Regioni che ha realmente condiviso e sviluppato il potenziale innovativo insito nella programmazione negoziata.

Ricordo qualche dato di cronaca. Già nel luglio 1997 sottoscrivemmo un accordo, tra il Governo e la Giunta regionale, per arrivare alla stipula di un'intesa istituzionale di programma: luglio 1997, quindi a pochissimi mesi dalla deliberazione Cipe del 21 marzo.

Poi, seguì un intenso lavoro istruttorio, di confronto bilaterale. Anche con qualche ritardo. Ci si mise parecchio tempo che portò, alla fine, alla stipula di tre accordi quadro. Relativi l'uno, alla materia dei trasporti, in particolare agli interventi da porre in atto per rendere più accessibile Paeroporto di Malpensa; l'altro, all'edilizia sanitaria; il terzo, riguardante i Beni culturali, per investimenti complessivi di quasi sette mila miliardi.

Altri tre accordi sono in corso di conclusione, proprio in questi due giorni, e riguardano l'ambiente, l'energia, la riqualificazione del sistema della grande viabilità in Lombardia e, ancora, opere relative a

**Testo non rivisto dall'Autore.*

Malpensa, in particolare relative a interventi di mitigazione d'impatto ambientale, e localizzazione nei comuni sul cui territorio ricade il rumore dell'aeroporto, per dirla in termini chiari.

Di fatto, posso dire che l'intesa rappresenta oggi, per la nostra Regione, uno strumento fondamentale e ordinario, per l'attuazione e lo sviluppo di indirizzi di programmazione.

Quindi, il giudizio complessivo che noi diamo è di forte positività. Ci siamo mossi in questa direzione, e riteniamo che possa essere una esperienza da generalizzare.

Certo, cominciando un esame di quello che effettivamente è, io credo che si possano isolare due processi paralleli, che sono anche venuti a convergere, a completarsi nell'arco di questo triennio.

Il primo processo, riguarda la sperimentazione del livello programmatorio in senso stretto; il secondo processo, riguarda il profilo economico-finanziario della programmazione.

Sul primo processo, mi sembrano prevalere gli elementi di positività; sul secondo processo, gli elementi di criticità.

Positivo è certamente il fatto, la previsione, l'auspicio che la programmazione negoziata si estenda e si articoli sul territorio, come elemento fondamentale di sussidiarietà, decentramento e federalismo.

Ancora positiva, la previsione che le intese divengano le modalità ordinarie di programmazione degli investimenti pubblici, assieme al fatto che il processo di decisione abbia natura negoziale e pattizia e conduca, quindi, ad accordi che hanno valore contrattuale.

Infine, altro elemento da sviluppare nella sua positività, il fatto che il concorso delle risorse sia orientato, almeno potenzialmente, sempre più all'integrazione tra pubblico e privato.

Le criticità, invece, le abbiamo colte, almeno a nostro avviso, dicevo, nel processo di adeguamento del profilo economico e finanziario. La regolazione del flusso relativo al fabbisogno finanziario, infatti, è rimasta ancorata ai dispositivi propri delle singole leggi di spesa, per lo più settoriali, attuata attraverso piani di riparto. Il che fa sì che la programmazione finanziaria degli interventi sia diventata un'opera complicata, di ricomposizione di fonti finanziarie diverse, di criteri di selezione dei progetti, di procedure e di erogazione delle risorse molteplici ed eterogenee, a fronte, invece, di obiettivi che sono concepiti e attuati come costrutti unitari.

Quindi, c'è questa discrasia, c'è questa difficoltà che rallenta la positività del fatto che, appunto, in una negoziazione di tipo pattizio, Governo nazionale e Governo regionale individuino obiettivi molto chiari, molto semplici, molto sentiti dalla popolazione e che poi, però, per la realizzazione degli stessi, intervengano queste difficoltà di riconduzione delle risorse finanziarie.

Molto spesso, la relazione del piano finanziario di un programma d'interventi diventa una complessa opera di ingegneria finanziaria, che non appare assolutamente positiva.

Nonostante questo, torno a dirlo, le Regioni, la mia in particolare - ma il giudizio è abbastanza condiviso - le Regioni guardano con reale interesse alla convergenza dell'insieme di norme relative alla programmazione, strategica e finanziaria, e riteniamo che tutto questo sia in grado d'innescare un processo, autentico, di modernizzazione e europeizzazione delle politiche pubbliche del nostro Paese.

Certo, sussistono diversi punti di difficoltà, e diverse incongruenze nel disegno complessivo, e su queste bisognerà, anzi bisogna, lavorare per fare scattare, in tempi ragionevoli, sinergie autentiche e virtuose, anche per dare al disegno, complessivamente, alcuni fattori essenziali di credibilità, che adesso mancano.

Per esempio, la legge 144/99, art. 1, e il decreto legislativo n. 286, mirano entrambi ad introdurre nell'amministrazione pubblica metodologie e assetti organizzativi finalizzati all'efficacia delle politiche e alla gestione ottimale delle risorse. Ma le logiche con cui procedono non sono affatto conciliabili. Le nuove politiche di sviluppo locale, da un lato, e la riforma della pubblica amministrazione, dall'altro, sono orientate in maniera fortemente divergente. Questa è una difficoltà.

Ancora più evidente, credo, il caso della programmazione negoziata e degli strumenti di bilancio: l'una, protesa alle sinergie tra livelli istituzionali, tra pubblico e privato, orientata a premiare la capacità di coalizione, il partenariato, i progetti eccellenti; gli altri, gli strumenti di bilancio, ancora faticosamente e solo parzialmente in via di adattamento alle esigenze di flessibilità, orizzontalità e tempestività richieste dal nuovo livello di programmazione.

Si potrebbe anche aggiungere un'altra osservazione, che attiene alla assenza, fino ad ora, di un vero strumento di programmazione negoziata, di livello subregionale, che sia simmetrico-complementare all'intesa istituzionale di programma; perché l'attuale patto territoriale non ha queste caratteristiche e, quindi, si tratta una volta di più di intervenire in questa direzione.

Un'ultima osservazione critica la vorrei fare riguardo al fatto che manca - si tratta di colmare questa lacuna - una connessione tra la nuova programmazione strategica e finanziaria e la riforma dei poteri locali.

Evidentemente, come notava giustamente il Ministro Amato, si tratta di porre mano, mi auguro con celerità e con chiarezza, ad una riforma complessiva; in attesa di questo, la situazione attuale si presenta complicata.

Basta pensare anche semplicemente al fatto che le deleghe amministrative, *ex lege* 59/97, non sono completate, e tutto questo nel momento in cui si cerca di mettere in moto meccanismi virtuosi, che vadano nella direzione di cui stiamo parlando.

Credo si debba lavorare nella direzione di trovare un percorso che sappia ottenere e sviluppare consenso e coerenza complessiva, nell'intero sistema delle Autonomie locali.

Tanto più che il tema di cui stiamo parlando, e la vasta operazione di trasferimento di funzioni e di risorse, lo sappiamo bene, non è destinata a produrre né un incremento, ma neanche un saldo in pareggio, delle risorse finanziarie.

Si chiede, credo legittimamente, di mettere in moto meccanismi virtuosi, di recupero di efficienza al passaggio dalla gestione centrale alla gestione locale.

Si chiede alle Regioni di esercitare questa autorevolezza nei confronti di Province e Enti locali.

Ma le Regioni non sono ancora state dotate di strumenti pieni, degli strumenti adeguati per svolgere questo compito virtuoso, e,

quindi, questo determina una difficoltà di azione che va tenuta presente.

Ripeto, gli obiettivi sono positivi, ma non si può lasciare interamente in capo alle Regioni l'opera di una riconduzione a razionalità, di una convergenza realmente virtuosa tra questi progetti.

E, quindi, anche da questo punto di vista, l'osservazione che ho ascoltato dal Ministro Amato mi trova perfettamente concorde.

E un cammino che abbiamo da fare, consapevoli che i primi passi sono stati certamente positivi. Bisogna portarlo a termine.

Intervento di Guido Melis

1. Immaginando gli interventi di questa mattina come una serie di cerchi concentrici con al centro il volume della SVIMEZ curato da Alessandra Sartore, il mio rappresenta certamente il cerchio più esterno.

Di mestiere mi occupo di storia delle istituzioni amministrative e perciò mi perdonerete se concentro la mia attenzione su alcuni aspetti di sfondo, cercando - se ne sarò capace - di ragionare soprattutto sul senso che le riforme in atto hanno dal punto di vista dell'evoluzione storica del nostro ordinamento amministrativo.

Nel leggere la raccolta delle norme e le due introduzioni (l'introduzione di Alessandra Sartore e la postfazione di Giorgio Macciotta) mi è venuto subito alla mente un lontanissimo episodio della storia amministrativa italiana, risalente al 1924.

Quell'anno, un dirigente dei Lavori pubblici che è stato anche uno degli uomini migliori espressi dalla nostra burocrazia pubblica, Carlo Petrocchi, ideò e propose una complessa riforma del suo Ministero che si basava soprattutto su due principi cardine: una nuova ripartizione del bilancio dei Lavori pubblici corrispondente alle tre grandi aree del Paese (Nord, Centro, Sud) ed una conseguente tripartizione dei servizi in verticale, con Direzioni generali - diceva

Petrocchi - "*ratione-territorii*" e organi periferici del Ministero distinti a seconda della loro dislocazione geografica.

Petrocchi scrisse poi su quell'esperimento del 1924 un libro importante (uno dei pochi - purtroppo - prodotti dall'intelligenza dell'amministrazione italiana; *La politica dei lavori pubblici*).

E chiarì come in questo modo si volesse da una parte affrontare la questione meridionale, rendendo evidente la tripartizione della spesa in opere pubbliche e le quote assegnate sul bilancio a ciascuna area del Paese (una specie di "regionalizzazione" della spesa *ante litteram*, insomma; e dall'altra coinvolgere nella gestione degli interventi la periferia, anche attraverso forme per allora molto spinte di decentramento agli enti locali.

In questo modo la tradizionale integrazione degli interessi locali su base clientelare, mediata dalla deputazione meridionale in Parlamento, avrebbe lasciato spazio - secondo Petrocchi - ad una integrazione istituzionalizzata, mediata dagli enti esponenziali di quegli interessi.

Una parallela riforma del Consiglio superiore dei lavori pubblici - parte integrante della riforma - mirava poi a coinvolgere direttamente nell'organo tecnico-consultivo del Ministero i rappresentanti di interessi economici, nell'intento di abbreviare l'*iter* delle decisioni.

Venivano così allo scoperto due tendenze sino ad allora presenti nella storia delle istituzioni amministrative italiane ma fortemente compresse: la tendenza a regionalizzare l'azione dello Stato (che si era tradotta già agli inizi del Novecento nella prima serie di quelle che usiamo chiamare le "amministrazioni parallele"); e la

tendenza ad amministrare dialogando con gli interessi (che aveva provocato, specie nei Ministeri economici, la nascita di una prima rete di organismi collegiali a rappresentanza corporativa).

Come è noto la riforma Petrocchi dei Lavori pubblici ebbe vita brevissima, cancellata sin dall'anno successivo da quella che egli stesso avrebbe definito una vera e propria "controriforma". Ma le due tendenze rimasero vive ed operanti persino durante il fascismo, sebbene trovassero un ostacolo pressoché insuperabile nelle riforme centralizzatrici della spesa pubblica e dell'amministrazione finanziaria messe in atto tra il 1923 e il 1939. La storia "separata" della spesa degli enti pubblici negli anni Venti e Trenta-Quaranta - della quale si è occupata anni fa Rita Perez - si potrebbe però iscrivere, io credo, seppure tenendo conto di qualche ambiguità, all'interno di queste due tendenze.

Nel dopoguerra le politiche dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno hanno in definitiva riproposto gli stessi temi: territorializzazione della spesa, coinvolgimento di soggetti periferici. La Cassa per il Mezzogiorno fu concepita per rispondere a queste due domande, sebbene abbia risposto di fatto più alla prima che non alla seconda. Larga parte dell'elaborazione della SVIMEZ - come ricordava Manin Carabba nel suo libro sul ventennio di programmazione - muoveva dalla dottrina economica in materia di economia regionale, riallacciandosi allo studio degli istituti giuridici italiani sorti tra le due guerre o ancora prima (come la "zona industriale", ad esempio, la cui prima formulazione sta nella legislazione per Napoli di inizio Novecento). Altre esperienze si potrebbero naturalmente citare: certamente, seppure con

contraddizioni vistose, la legislazione settoriale di spesa degli ultimi anni Cinquanta (i piani settoriali concepiti come leggi di spesa pluriennali); e poi naturalmente l'intera esperienza della programmazione dei governi di centro-sinistra degli anni Sessanta. Forse, vista la parte avuta da Giorgio Macciotta nell'elaborare questo complesso di norme e di regole, non è fuor di luogo ricordare tra i lontani precedenti anche il caso della Sardegna, l'attuazione dell'articolo 13 dello Statuto autonomo attraverso la legge 588/62 (il Piano di Rinascita della Sardegna), con il complesso e talvolta innovativo strumentario istituzionale che fu allora messo a punto (Regione, comprensori, zone omogenee, ecc.).

Si potrebbe naturalmente continuare la rassegna, proseguendola per anni più recenti. Avvertendo però che raramente questa linea di riforma ha saputo emendarsi dall'ipoteca delle politiche centrali sia che ne hanno accompagnato e condizionato pesantemente il decorso. Sicché il quadro generale, conservatore, finì, il più delle volte, per avere la meglio sugli spunti innovativi, quasi sempre vanificandoli ed impedendo un loro sviluppo.

2. Rispetto a questo retroterra storico la fase attuale, documentata nel libro che discutiamo, presenta novità particolarmente rilevanti (e confortanti). Mi permetto di indicarne tre, che sono anche quelle che mi hanno più colpito.

La prima, avvertibile anche solo ad una prima lettura, è lessicale; "accordi di programma", "accordi sostitutivi di provvedimenti", "intese programmatiche", "programmazione negoziata", "contratti di programma o d'area" sono locuzioni

parzialmente inedite, comunque per la prima volta poste in relazione reciproca all'interno di quello che sembra essere un sistema non solo semantico ma anche istituzionale finalmente coerente e autosufficiente.

La seconda novità - strettamente connessa alla prima - sta nel definitivo superamento della geometria istituzionale su scala gerarchica, che poi è quella tradizionalmente adottata storicamente dal nostro sistema amministrativo sin dal secolo scorso, e nell'adozione esplicita - invece - di un sistema a rete, nel quale interagiscono alla pari più soggetti pubblici, e soggetti pubblici assieme a soggetti privati.

Anche qui il fenomeno ha ormai lontane radici storiche (ricordo solo, in proposito, le illuminanti pagine di Giannini negli anni Settanta sui pubblici poteri), ma credo che in questo caso si presenti con carattere di tale evidenza da costituire di per sé un passaggio rilevante. Il quadro generale, che è quello della riforma federale dello Stato, non solo è questa volta coerente, ma in larga parte viene anticipato nella sua realizzazione dalle nuove modalità cui si ispira l'azione pubblica.

A questo proposito mi pare anche di un qualche significato (non vorrei sbagliarmi) che alla terminologia tradizionale, Stato-Regione, che implicitamente rinviava comunque a un vecchio schema dualistico, si sostituisca qui (un esempio illuminante sta nella Delibera CIPE n. 29 del 21 marzo 1997) la coppia Governo-Giunta regionale, introducendo subito dopo il concetto di "azione congiunta" (che è qualitativamente nuovo - mi pare - rispetto alla logica contrattualistica

o pattizia storicamente presente nella cultura del regionalismo italiano degli ultimi decenni).

La terza novità, almeno dal punto di vista storico-istituzionale, mi sembra stia nel referente centrale della riforma, e cioè nell'articolazione dei poteri del Tesoro (che non solo attraverso queste norme si caratterizza sempre più come amministrazione-*leader*), nella riforma del CIPE, soprattutto nell'invenzione del cosiddetto "preCIPE" dotato di forti poteri istruttori e nel collegamento di questi organismi con la Conferenza Stato-Regioni (che nel CIPE ha i suoi rappresentanti).

Sotto questo profilo la riforma di cui stiamo discutendo mi pare proponga qualche riflessione in chiave più generale. Si tratta di conclusioni tanto scontate da apparire banali, ma mi permetto ugualmente di ricordarle brevemente:

1) il complesso strumentario istituzionale "inventato" in questo segmento di legislazione ha bisogno di una cornice coerente, cioè del completamento della riforma generale dello Stato secondo le linee impresse dagli ultimi Governi;

2) in particolare l'adozione di un'amministrazione per accordi, che valorizza la collegialità nelle decisioni, deve corrispondere ad una concentrazione di poteri di indirizzo e di coordinamento in un solo soggetto istituzionale (che non può che essere il Tesoro nelle sue varie articolazioni), come garante del funzionamento del sistema. Mi domando anzi se, sotto questo profilo, non si debba anche pensare al ruolo dell'amministrazione nel territorio, e specificamente alla Sanzione del Dipartimento provinciale del Tesoro;

3) esiste un problema (che è sempre il più difficile da affrontare) di formazione degli uomini: non solo nell'amministrazione statale ma soprattutto in quelle regionali chiamate ad un ruolo di responsabilità certamente più elevato e più impegnativo che non per il passato.

A questo proposito, se posso chiudere con una battuta questa breve riflessione, vorrei farlo esprimendo, accanto alla convinta adesione al modello istituzionale che è stato delineato, il desiderio di conoscere di più sulle prime esperienze sul campo: perché le buone riforme sono tali se sanno misurarsi con i dati della realtà, se sono tanto flessibili da sapersi correggere, da adeguarsi alle circostanze, da migliorarsi.

Intervento *di Rita Perez*

I. I provvedimenti relativi al bilancio, raccolti nel volume *"Riforma dei bilancio e programmazione negoziata"*, mostrano, come osserva la curatrice, la recente tendenza alla regionalizzazione della spesa, alla valutazione delle politiche pubbliche - in passato sconosciuta, ma oggi richiesta anche dal D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286, che detta nuove norme per la disciplina dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni -, alla messa a punto di un'azione finanziaria in armonia con il Trattato di Maastricht e con l'adesione al Patto di stabilità e crescita.

Con riferimento al bilancio, i recenti provvedimenti legislativi, pur potendosi configurare come la logica conseguenza di quella riforma del processo di bilancio dello Stato che iniziò verso la metà degli anni Settanta, con i ed "provvedimenti Stammati" che sottrassero al Tesoro il monopolio dell'informazione, possiedono caratteristiche particolari che vanno segnalate all'attenzione.

Infatti, se è vero che gli interventi del Parlamento in materia di finanza, susseguitisi negli ultimi venticinque anni, sono ricchissimi di norme che toccano in vario modo il processo di bilancio (basti pensare alla introduzione della legge finanziaria (Lf), del documento di programmazione economica e finanziaria (Dpef), del bilancio pluriennale, dei fondi speciali negativi, ecc.), è anche vero che solo

nella XIII legislatura è stata approvata, ed è al banco di prova, la prima riforma che investe la struttura del bilancio. Si tratta della riforma contenuta nella legge 3 aprile 1997, n. 94, introduttiva delle unità previsionali di base¹ - sostitutive dei capitoli ai fini dell'approvazione parlamentare del bilancio - che ha, anche, previsto una delega al Governo per la loro individuazione. L'esercizio della delega ha portato all'emanazione del D.Lgs. 7 agosto 1997, n. 279. Poco più tardi, è stata emanata la legge 25 giugno 1999, n. 208, che ha modificato il processo di bilancio, correggendo anche i contenuti del Dpef, della Lf e del "collegato". La legge ha previsto una delega per adeguare il sistema contabile delle Regioni a quello dello Stato, estendendo ai bilanci delle Regioni l'articolazione delle entrate e delle spese in unità previsionali di base, determinate per aree omogenee di attività. Infine, fa parte della raccolta curata dalla dottoressa Sartore, che oggi si presenta, il DPR 20 aprile 1994, n. 367, in materia di semplificazione e accelerazione delle procedure contabili, che ha introdotto il mandato informatico.

Si noti che, mentre si approvava la legge n. 94/1997, il Ministro del tesoro, sempre in merito alla struttura del bilancio, ha richiesto che l'esposizione della spesa fosse fatta secondo le funzioni obiettivo², individuate sia per definire le politiche pubbliche di settore, sia per misurare il prodotto dell'attività amministrativa. Il Ministro ha inoltre precisato che doveva essere utilizzata la contabilità analitica

¹ Cfr. Ministero del tesoro, circolare del 7 novembre 1997, n. 81. in tema di nuove modalità per la gestione del bilancio dello Stato.

² Con la circolare n. 65 del 22 agosto 1997.

per centri di costo e di responsabilità e che doveva esistere una correlazione tra le unità previsionali di base e i centri di responsabilità amministrativa.

Malgrado che l'approvazione della riforma del processo di bilancio contenuta nella legge n. 94/97 sia molto recente, occorre sottolineare che la richiesta di un bilancio di previsione più flessibile, rispetto a quello presentato annualmente dal Governo, con un minor numero di capitoli, messo a punto individuando maggiori aree di responsabilità nella gestione e costruito abbandonando l'ottica della spesa storica, è stata al centro del dibattito sui nuovi assetti della finanza pubblica per oltre un quarto di secolo³.

Se le prime esigenze volte a riformare la struttura del bilancio sono così lontane, e se il dibattito è durato tanto a lungo, ci si può chiedere quali siano state le leve che hanno spinto il Governo e il Parlamento ad intervenire nel 1997, e non prima.

2. Per rispondere a questo interrogativo, si può affermare che, quanto al momento della loro adozione, i provvedimenti in materia di bilancio di cui si discute, sono frutto, come ha esattamente osservato la dottoressa Sartore, della maggioranza politica uscita dalle elezioni del 1996. Essi però, vorrei aggiungere, non possono essere configurati solo come il risultato di una decisione politica, bensì come il punto di arrivo di un percorso nel corso del quale sono intervenuti numerosi

³Questa esigenza aveva dato luogo alla messa a punto del bilancio di previsione per centri di responsabilità (Ministero del tesoro, circolare 20 dicembre 1996. n. 84).

eventi che hanno dato il loro contributo al raggiungimento dei risultati che oggi si commentano.

I principali eventi che, sia pure con un peso differenziato, hanno agito sull'introduzione delle riforme che stiamo esaminando sono almeno quattro:

a) la presenza di uno stringente vincolo esterno;

h) il mutamento della cultura finanziaria che si è registrato nell'ultimo ventennio;

e) il collegamento tra finanza e riforma amministrativa;

d) la progressiva crescita del ruolo del Tesoro che, come garante della spesa pubblica, ha esercitato una pressione costante sulle amministrazioni di spesa e sullo stesso Governo, in vista del raggiungimento di determinati traguardi.

2.a) Quanto al primo aspetto, la presenza di un vincolo esterno, contenuto nell'art. 104 del Trattato di Maastricht (*ex art.* 104/C) e nel protocollo sui disavanzi pubblici eccessivi, ha reso evidente che il progressivo avvicinamento ai parametri indicati nel Trattato dell'Ue non poteva più basarsi sui tagli alla spesa, da ripetere annualmente, ma piuttosto doveva essere fondato su interventi strutturali sulle spese, anche perchè, al raggiungimento degli obiettivi europei doveva seguire il loro mantenimento. Così alla Commissione europea è stato affidato il compito di esaminare la struttura dei provvedimenti con i quali i parametri del Trattato venivano raggiunti e mantenuti.

E' successivamente intervenuto il Trattato di Amsterdam e il Patto di stabilità e crescita contenuto in due regolamenti del Consiglio e in una risoluzione del Consiglio europeo, sottoscritto dalle nazioni

aderenti all'Unione europea, che ha stabilito obiettivi più severi, obbligando i singoli Stati a coinvolgere nei programmi di riduzione della spesa le autonomie locali, attraverso il Patto di stabilità interno. In questo contesto si inquadrano i diversi provvedimenti finanziari, tra i quali la diversa connotazione della spesa e la riforma di struttura di bilancio, volta a consentire una spesa più flessibile, più efficiente, con individuazione delle responsabilità di gestione.

2b) Se i Trattati europei e il Patto di stabilità e crescita hanno accelerato la riforma della struttura della spesa e del bilancio, vi è un secondo elemento, influente sulle riforme introdotte nella XIII legislatura, relativo al mutamento della cultura finanziaria del nostro paese, che va menzionato. Questo mutamento di cultura è percepibile in numerosi eventi normativi e amministrativi. Qui se ne isolano tre.

2b)1. In primo luogo, il mutamento è visibile nella emanazione di leggi di riforma del processo di bilancio di tale portata da modificare la costituzione materiale. Le leggi ordinarie, da un lato hanno integrato le scarse disposizioni costituzionali in tema di finanza (si pensi alla copertura di spese derivanti da sentenze, non prevista dalla Costituzione, ma oggi attivabile dal Tesoro), dall'altro hanno modificato il peso che la Costituzione aveva attribuito ad alcuni istituti. Ad esempio, a seguito dell'emanazione della legge 5 agosto 1978, n. 468, che ha introdotto la legge finanziaria, al bilancio spetta un ruolo diverso e meno centrale rispetto a quello che rivestiva prima. Questi mutamenti sono intervenuti con una riforma della costituzione materiale, senza passare per una formale correzione del testo costituzionale, con il consenso della Corte costituzionale.

Quest'ultima, con sentenza del 12 gennaio 1995. n. 12, ha osservato che le leggi di bilancio non sono definite dalla norma costituzionale e che la relativa nozione va ricavata dalle caratteristiche assunte dalle leggi stesse nell'evoluzione dell'ordinamento. Analoga affermazione era d'altronde contenuta anche nella sentenza della Corte costituzionale 12 gennaio 1994, n. 2, che si riferiva alle leggi di bilancio "quali risultano dall'ordinamento nel suo possibile mutamento e aggiornamento nel tempo". Entrambe le decisioni fanno perno sulla capacità evolutiva dell'ordinamento al fine di verificare i nuovi modi di essere della finanza pubblica.

2b)2. In secondo luogo, il mutamento della cultura finanziaria del nostro ordinamento è visibile nella proposta della Commissione bicamerale in materia di contabilità e finanza. Anzi si può affermare che le proposte formulate dalla Commissione bicamerale rappresentano il punto di arrivo della nuova cultura finanziaria che si afferma negli anni Novanta del secolo scorso. Il progetto, redatto dalla Commissione presieduta da Massimo D'Alema che concluse i lavori senza successo, dedicava alla finanza gli artt. 103 e 104.

Dalla proposta si evince che quattro elementi sono oggi ineludibilmente entrati nella cultura finanziaria del nostro ordinamento.

Il primo è che l'equilibrio finanziario deve essere fissato dal bilancio e mantenuto nel corso della sua vita.

Il secondo, che l'indebitamento è corretto solo se serve a finanziare spese in conto capitale, che producono ricchezza per la

collettività, poiché le generazioni future non devono pagare i debiti delle generazioni precedenti, senza trarne vantaggi.

Il terzo, che le spese pluriennali devono essere coperte per tutta la loro durata.

Il quarto, che le proposte di modifica del bilancio sono ammesse nell'equilibrio del bilancio.

2b)3. Il terzo elemento che rappresenta il segnale del mutamento della cultura finanziaria dell'ordinamento è dato dalla nuova domanda di valutazione dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e dalla lenta ma costante riduzione dei controlli preventivi di legittimità.

I nuovi controlli interni, successivi, che prendono il nome di controllo di gestione, controllo strategico, valutazione dei dirigenti, sono considerati necessari per una pubblica amministrazione che voglia rispondere non solo della correttezza della propria attività, ma anche dei costi, dei modi e dei tempi in cui una decisione viene posta in essere.

In fondo all'evoluzione compiuta dal controllo (da preventivo a successivo, da attività che presta attenzione alla regolarità degli atti ad attività che guarda ai risultati conseguiti ed al loro costo per la collettività), c'è anche un nuovo modo di essere dell'amministrazione. Non più una amministrazione di ordine, ma un'amministrazione di servizi e di finanza, che si occupa del modo in cui i servizi sono svolti, in quanto tempo, a quale costo e del come sono recepiti dalla collettività. E un nuovo modo di essere dello stesso diritto amministrativo che riflette, già dagli anni Settanta, con le norme che

lo regolano, la tendenza a porsi accanto al cittadino, alla ricerca del consenso e della democraticità, non di fronte a lui o sopra di lui.

I nuovi controlli non devono impedire, come accadeva per il passato, che l'attività amministrativa, che è doverosa, sia svolta; al contrario, devono accertare che l'attività amministrativa raggiunga i fini per cui è stata posta in essere, sia efficiente ed eroghi il danaro pubblico, che gestisce in base al bilancio, seguendo criteri di economicità. Per questo è necessario che la gestione del bilancio sia flessibile, trasparente e che siano chiare le responsabilità gestionali.

2c) Oltre al vincolo esterno e al progressivo mutamento della cultura finanziaria, vi è un terzo aspetto che va segnalato in quanto ha inciso sull'adozione delle riforme di struttura di cui si parla e che è leggibile nel legame che unisce finanza e riforma dell'amministrazione, legame al quale si è accennato più volte questa mattina.

Di riforma dell'amministrazione si era discusso già al tempo del Comitato De Stefani, per il perfezionamento dei metodi di lavoro e di controllo dell'amministrazione dello Stato (1928-29). I lavori del Comitato non ebbero successo e De Stefani scrisse un bel libro intitolato *“Una riforma al rogo”* per ricordare le cause di quel fallimento. Il Comitato De Stefani fu seguito dalle due Commissioni Forti (1944-46), per la riforma dell'amministrazione, la prima, e per la riorganizzazione dello Stato, la seconda. Del personale statale si occupò anche la Commissione Giovannini (1948-49) e l'Ufficio per la riforma dell'amministrazione (istituito nel 1951) diretto da Petrilli, Ministro per la riforma dell'amministrazione. Ancora, la posizione

degli impiegati civili dello Stato è stata oggetto di studio da parte della Commissione Passarelli per la riforma dello Statuto degli impiegati civili dello Stato (1951) e dall'Ufficio per la riforma dell'amministrazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (1951-55), guidato da Lucifredi. Il tema della modificazione dello Stato è stato via via oggetto di diversi altri tentativi di riforma, fino alla Commissione Medici (1962-63), al Rapporto Giannini (1979) - del quale pochi giorni fa abbiamo celebrato il ventennale - che affrontò per la prima volta in modo concreto il problema della misurazione della produttività nella pubblica amministrazione. Questo susseguirsi di commissioni di studio testimonia un *continuum* di interesse, in tema di organizzazione della amministrazione, che emerge dal primo dopoguerra fino agli anni Novanta.

Tuttavia, la percezione dello stretto legame esistente tra finanza e riforma dell'amministrazione è molto più recente e si evidenzia dagli anni Novanta, soprattutto a partire dal Governo Ciampi. E' da allora che, di fronte alle sempre più pressanti esigenze di risanamento dei conti pubblici i termini semplificazione, trasparenza, ma anche modificazione delle piante organiche, criteri di economicità da adottare negli acquisti da parte delle pubbliche amministrazioni, esame dei carichi di lavoro, acquistano un significato più preciso e concreto, in un'ottica di alleggerimento della spesa pubblica.

Anzi, può affermarsi che le esigenze di risanamento dei conti pubblici hanno fornito la motivazione anche per la riforma dell'amministrazione, concepita come un momento fondamentale di un disegno di contenimento della spesa da conseguire attraverso una

maggior funzionalità degli apparati pubblici, una maggior trasparenza della pubblica amministrazione e il rafforzamento dei sistemi di controllo configurabili come componenti essenziali del contenimento della spesa⁴.

Sotto il profilo operativo, infatti, la responsabilità amministrativa e di gestione attribuita ai dirigenti richiedeva la individuazione di aree finanziarie, poi denominate unità previsionali di base, cui assegnare la gestione di singoli budget, sulla base di programmi corrispondenti alle sfere di responsabilità amministrativa⁵.

Ma questa nuova attenzione alla amministrazione e alle sue influenze sul bilancio, attenzione che esplose negli anni Novanta, e che certamente ha ricevuto una accelerazione dal Trattato di Maastricht, ha trovato il suo *humus* in un complesso di norme che testimoniano di un processo più antico di maturazione e di preparazione in questa direzione.

⁴ Cfr. D. Marchetta, *Commento al D.Lgs. 5 dicembre 1997, n. 430*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, dell'IPSOA, (Gda), n. 6/1998, p. 505 ss. Nell'ambito di queste esigenze si ricorda la redazione di un bilancio e di un rendiconto sperimentali, messa a punto dal Ministero del tesoro, le proposte di un bilancio "sintetico", con pochi aggregati di spesa e di un bilancio politico, affiancato da un bilancio amministrativo, per la gestione. Cfr. in tema D. Marchetta, *La ristrutturazione del bilancio*, in *Gda*, n. 12/1995, p. 1194.

⁵ Cfr. D. Marchetta, *Bilancio dello Stato: domani è un altro "conto"*, in *Gda*, n. 11/1996, p. 1013 ss. La Camera stessa con un odg presentato al termine della sessione di bilancio per il 1995, ha ribadito il necessario impegno del Governo a predisporre un ddl per la riforma del bilancio basata sull'individuazione di unità operative omogenee di entrata e di spesa, secondo gli indirizzi di riforma della pubblica amministrazione, nella direzione del decentramento e della massima responsabilità della gestione.

Basti qui ricordare la legge 20 marzo 1975, n. 70, sul riordinamento degli enti pubblici, la ricordata legge di riforma del bilancio n. 468/78, che ha introdotto la Lf e il bilancio pluriennale, preceduta dai provvedimenti Stammati che hanno tolto al Tesoro, come si è detto, il monopolio dell'informazione, la legge 23 agosto 1988, n. 362, che ha corretto la legge n. 468, emanata un decennio prima, la riforma dei regolamenti parlamentari. Infine, la legge 7 agosto 1990, n. 241, sulla trasparenza dell'attività amministrativa e sull'individuazione del responsabile del procedimento amministrativo, fondamentale oggi per l'individuazione delle responsabilità della gestione; la legge 8 giugno 1990, n. 142, sulle autonomie locali, che ha introdotto la distinzione tra politica e amministrazione.

Questi primi provvedimenti, seguiti poi dal D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 2 e modificazioni successive (l'ultima è nel D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80), mettono in luce lo stretto legame esistente tra finanza e riforma dello Stato, soprattutto sotto il profilo dell'efficienza della gestione, non solo per venire incontro ai nuovi diritti fondamentali del cittadino, ma anche per ottenere una riduzione permanente della spesa pubblica attraverso un più razionale utilizzo del personale e attraverso una riorganizzazione dei Ministeri. Si tratta di un collegamento di fondamentale importanza, se solo si pensa che oltre il 90% del bilancio dello Stato è rappresentato dalla spesa corrente e che di questa sono responsabili le pubbliche amministrazioni.

2d) Infine, un peso sulle riforme di struttura è certamente da attribuire al ruolo del Tesoro e all'attività del suo ufficio legislativo. Si deve osservare che, benché il Ministero sia stato apparentemente

oggetto, negli ultimi venticinque anni, di riforme riduttive del suo ruolo (ad esempio, ha perduto il monopolio dell'informazione, poiché trimestralmente deve informare il Parlamento sulle giacenze di cassa), esso ha sempre sfruttato a proprio favore da un lato la posizione di preminenza che, comunque, le norme gli hanno attribuito, e dall'altro lato lo spazio vuoto che le amministrazioni gli hanno lasciato. Altri poteri esercitati dal Tesoro, come è stato osservato, non sono neppure scritti dalle norme, ma vengono svolti per un effetto di vischiosità con funzioni già formalmente attribuite.

Ad esempio, è vero che oggi, ai sensi della ricordata legge n. 94/97, si possono operare variazioni compensative ai singoli capitoli di bilancio, purché appartenenti alla stessa unità previsionale di base, in quanto i capitoli non sono più oggetto di approvazione parlamentare. Sono esclusi da tali modifiche, giustamente, solo i capitoli che riguardano spese obbligatorie. E¹ anche vero che il potere di variazione spetta all'amministrazione di spesa, e che la decisione relativa va semplicemente comunicata al Tesoro, mentre l'esclusione del capitolo che si riferisce ad una spesa obbligatoria è fatta dal Tesoro (con l'apposizione di un asterisco sul relativo capitolo). Tuttavia, è pratica frequente del Tesoro, non autorizzata da alcuna normativa, di limitare l'uso del potere di compensazione dei capitoli da parte dell'amministrazione, apponendo l'asterisco anche a capitoli che non riguardano spese obbligatorie. In tal modo, si riduce la discrezionalità dell'amministrazione, la flessibilità del bilancio e, in definitiva, la portata della riforma del 1997.

Oggi, a seguito dell'unificazione con il Ministero del bilancio e della programmazione economica⁶ e, nel 2001, con l'unificazione con il Ministero delle finanze, la posizione del Ministero diviene sempre più centrale nello scenario finanziario. Esso è in grado di operare una migliore programmazione e una più attenta analisi sulla fattibilità economico-finanziaria delle innovazioni normative

Spetta al Tesoro l'iniziativa legislativa per la copertura di spese derivanti da decisioni giurisdizionali o da errate previsioni di entrata.

E' il Tesoro a verificare le relazioni delle amministrazioni relative alla copertura. Esso è il *dominus* del processo di bilancio, poiché il ruolo delle Regioni e del Cipe è da tempo molto ridotto e non sembra - sia pure tenendo conto della riorganizzazione di quest'ultimo, testimoniata dai provvedimenti adottati, inclusi nel volume che si presenta, e anche tenendo conto dei contenuti della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in tema di razionalizzazione della finanza pubblica - che questo ruolo possa mutare in breve periodo. Il parere del Tesoro va, inoltre, obbligatoriamente sentito su tutti i disegni di legge che comportano spese.

I dettami del Tesoro, attraverso le circolari, si fanno di anno in anno più stringenti. Queste, spesso, neppure sono collegate a norme approvate dal Parlamento.

3. In conclusione, senza nulla togliere al ruolo che la maggioranza parlamentare, uscita fuori dalle elezioni del 1996, ha

⁶ Cfr. D.Lgs. 5 dicembre 1997, n. 430, commentato da D. Marchetta, *Commento*, cit., in *Gela*, n. 6/98, cit.

svolto nell'ultimo quinquennio sulla finanza pubblica, e senza diminuire la grandissima importanza che l'Ue ha esercitato e continuerà ad esercitare sulla legislazione in materia finanziaria, e non solo su quella, gli interventi normativi approvati nel corso della XIII legislatura sono anche il frutto di una modificazione intervenuta nel tessuto politico-istituzionale nel quale esistevano tutte le premesse per modificare la struttura della spesa e del bilancio.

Oggi, però, la questione da risolvere non è più di correzione legislativa del sistema. Al contrario. Gli interventi normativi che si sono susseguiti soprattutto nell'ultimo decennio sono talmente numerosi da potersi affermare che in materia di legislazione finanziaria si è "fatto il pieno". Il problema che adesso si pone è molto più difficile e riguarda la corretta attuazione di questi interventi. Molta della responsabilità in materia spetterà alla burocrazia. Quest'ultima è sempre stata resistente alle innovazioni anche perchè, attraverso la loro introduzione, dovrà riconoscere che alcuni dei propri poteri si sono trasferiti altrove e dovrà, comunque, cambiare comportamenti che si sono consolidati nel tempo.

Conclusioni, di Giorgio Macciotta

Credo che il volume curato da Alessandra Sartore, che ha accolto in modo puntuale gli sviluppi di una tematica di cerniera tra riforme istituzionali, politiche e economiche, consenta forse di cogliere, meglio di altri possibili approcci, la complessiva unitarietà delle scelte compiute in questi anni.

Visto che tante cose sono state dette, e io le condivido, posso limitarmi a tre considerazioni.

La prima, può apparire un po' esterna ai contributi del volume, e si riferisce al contesto politico-normativo nel quale riforma del bilancio e programmazione negoziata si collocano.

Considerazione esterna, ma è del tutto evidente che le potenzialità di riforme che fanno leva sulla utilizzazione consapevole delle risorse, in funzione dell'equilibrato sviluppo del territorio, sarebbero minori se non fossero accompagnate, come invece sono accompagnate, da una ricostruzione dell'autonomia finanziaria dei poteri locali, e cioè del ed. "federalismo fiscale"; da un massiccio trasferimento di competenze e risorse umane dal centro alla periferia, in termini non solo di gestione ma anche di programmazione, e cioè dal complesso dei decreti legislativi conseguenti le leggi Bassanini; da un processo di riforma della scuola, che impone un sempre maggiore

rapporto delle istituzioni formative con il territorio, nella prospettiva di uno scambio fecondo tra tradizione e innovazione.

Il punto di forza della politica dei due Governi che si sono succeduti nella XIII legislatura, sta, a mio parere, in questo filo unitario, che collega strettamente scelte compiute in settori diversi, tradizionalmente non comunicanti.

La seconda considerazione riguarda un fatto, che dal volume emerge con chiarezza. Riforma del bilancio e rivisitazione della programmazione negoziata, che non dimentichiamoci era stato introdotta per le sole aree depresse nel 1995, vanno lette insieme.

Partendo dall'istituto più generale della programmazione, che è l'intesa istituzionale di programma, si coglie così come esso costituisca un insieme coeso di norme, e come solo il loro intreccio renda possibile sprigionare appieno le potenzialità innovative della operazione.

Il Presidente Formigoni non avrebbe potuto parlare, qui, se ci si fosse limitati a parlare delle risorse delle aree depresse. La Lombardia ha, dalle aree depresse, pochissime lire, la valenza dell'intesa con la Regione Lombardia consente di mettere nel circuito le risorse ordinarie del bilancio dello Stato.

Nella citata delibera Cipe attuativa della legge 662/96, in data 21 marzo, l'intesa è definita come "l'ordinaria modalità del rapporto tra Governo nazionale e Giunta di ciascuna Regione e Provincia Autonoma, per favorire lo sviluppo, in coerenza con la prospettiva di una progressiva trasformazione dello Stato in senso federalista". Basta considerare la sottolineatura dell'ordinarietà dell'intesa, come strumento d'intervento per programmare lo sviluppo, non solo nelle

aree depresse ma dell'intero territorio nazionale, per cogliere come tale istituto non possa fondarsi sull'uso delle sole risorse straordinarie e debba invece necessariamente fondarsi sull'utilizzazione di risorse ordinarie del bilancio.

La regionalizzazione del bilancio non rappresenta, dunque, un semplice arricchimento conoscitivo del tradizionale impianto del bilancio dello Stato, ma rappresenta il requisito fondante di un nuovo modo di governare la finanza pubblica, costruendo la scelta di allocazione delle risorse in un quadro di maggiore partecipazione e condivisione di tutti i livelli istituzionali.

Da questo punto di vista, la regionalizzazione rappresenta una prima risposta all'esigenza che poneva il Presidente Chiti di una discussione vera sul bilancio, che non trasformi la Conferenza Stato-Regioni in una sorta di commissione interna delle Regioni, ma affronti il problema vero dell'allocazione complessiva delle risorse dello Stato.

Questa operazione di regionalizzazione, nella mia postfazione, è indicata, e vengono dati i numeri del bilancio 1999; posso dirvi che la prima aggregazione che stiamo compiendo dei dati dice che siamo andati avanti. La regionalizzazione del bilancio del 2000 è di circa 10 punti percentuali superiore a quella del 1999, cioè siamo passati dal 45% regionalizzato al 55%. Se teniamo conto della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, che consente di inseguire le risorse centrali trasferite dallo Stato agli Enti, come le Ferrovie e l'Anas (che nel bilancio dello Stato sono per definizione non ripartibili, ma sono ovviamente ben ripartibili nei bilanci di secondo livello), questa quota del 55% può ulteriormente salire.

D'altro lato, una simile costruzione degli aggregati di finanza pubblica è coerente con la progressiva costruzione, all'interno delle singole Regioni, di aggregazioni che superino la frantumazione comunale. Questa caratteristica sarà esaltata dalla oramai prossima emanazione del decreto legislativo di riforma dei bilanci regionali, che introduce la possibilità di una territorializzazione subregionale delle allocazioni di bilancio delle singole Regioni. L'utilizzazione di tali potenzialità consentirà la piena integrazione, nella programmazione negoziata, degli altri strumenti settoriali e territoriali nella programmazione stessa. Penso ai patti territoriali, ai contratti di programma, che canalizzano le risorse verso i sistemi locali di produzione dei beni e dei servizi.

Il volume, da questo punto di vista, consente di ricostruire la molteplicità delle conseguenze positive che, da tale lettura unitaria, possono derivare, costruendo gli intrecci di norme che, in taluni casi, non sono solo di questo triennio, ma sono precedenti a questo triennio.

Penso, per tutte, a quella che, in gergo, noi chiamiamo la "cassetta unica", che consente di gestire in modo unitario le risorse delle amministrazioni destinate alle intese istituzionali.

La terza considerazione, anche se è un po' esterna ai contenuti del volume, si colloca a valle rispetto alle ipotesi di riforma, che sono nel volume delineate. Intendo riferirmi alla questione più complicata, che segue ogni processo riformatore: la gestione, la traduzione delle norme in comportamenti coerenti, delle istituzioni, degli uomini e delle donne che nelle istituzioni operano.

La prima esigenza, in tale direzione, è quella di sostituire procedure decisionali, fondate sulle singole amministrazioni, con

procedure concertate. È cresciuto, in questo quadro, il ruolo della Conferenza Stato-Regioni, della Conferenza Stato-Città, della Conferenza Unificata, e si è trasformato il Cipe, che dovrebbe tendenzialmente essere liberato da tutte le minute decisioni, per concentrarsi sulle strategie.

Nel libro sono contenuti tutti i testi base di questo processo.

Passare dal teorico quadro normativo, che è stato definito dagli istituti fondamentali, a una coerente prassi applicativa, non è, tuttavia, semplicissimo.

Troppo spesso, la sede collegiale viene intesa non come il luogo dove, con comune impegno, si individuano gli obiettivi e si costruiscono i percorsi più utili per realizzarli, ma viene intesa come un'arbitraria invasione di campo. Si tratta di una sorta di resistenza passiva all'innovazione, che non contrappone, schematicamente, centro e periferia, ma centro a centro, Ministeri a Ministeri, e periferia a periferia, la presidenza delle Giunte agli Assessorati regionali.

A ben considerare, superare una simile concezione della gestione amministrativa per compartimenti stagni significa non solo eliminare la gran parte degli storici ritardi della pubblica amministrazione italiana, con un evidente vantaggio per l'economia e l'efficienza, ma anche introdurre una trasformazione profonda, in termini di democrazia, eliminando una pericolosa eredità di antiche concezioni patrimoniali dello Stato.

La seconda esigenza è quella di adeguare le strutture alle nuove missioni, in termini di funzioni, ma anche di dotazione del personale.

Da questo punto di vista, la riorganizzazione di tutti i Ministeri, a cominciare da quello del Tesoro, deve compiere molti ulteriori passi in avanti. Basti pensare, per quanto riguarda il Ministero del Tesoro, non solo all'esigenza di un'ulteriore messa a punto delle funzioni della nuova Direzione Generale delle politiche territoriali, e dell'Unità di valutazione degli investimenti, e di una loro sintonizzazione con i costituenti nuclei presso le Regioni, ma, anche, alla necessità di adeguare le dotazioni centrali di personale alle nuove competenze, e di dar seguito, in secondo luogo, al previsto raccordo tra le strutture centrali preposte alla programmazione negoziata e i locali dipartimenti del Tesoro, che vanno, a tal fine, riorganizzati, prevedendo al loro interno appositi uffici.

La terza esigenza, forse la più complicata, è quella di motivare il personale alla nuova missione.

Il volume testimonia che questo non solo è necessario, ma anche possibile.

Se il lavoro di cui in questo libro si dà conto è stato possibile, lo si deve non solo alla determinazione della Dirigenza politica di governo, quella centrale e quella regionale, ed al consenso delle competenti assemblee legislative, ma anche al lavoro quotidiano di tessitura di un gruppo crescente di dirigenti e di funzionari, ministeriali e regionali, senza la cui intelligenza e senza la cui dedizione una parte rilevante di questo lavoro non sarebbe stata possibile.

Se io dovessi citare tre nomi rappresentativi al centro, in questo universo che troppo spesso un nome non ha, per riprendere il poeta, oltre all'Autrice della ricerca, che si è citata da sé, potrei

ricordare la dottoressa Antonella Manno, che coordina il Servizio della Direzione delle politiche territoriali, e, soprattutto, la dottoressa Patrizia Bitetti, che, come Direttore della Segreteria centrale del Cipe, ha rappresentato l'anima e il motore di questo processo.

Finito di stampare nel mese di giugno 2000 presso
l'Industria Grafica Failli F. s.n.c. - Via Tuscolana, 128 - Roma