

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 23 DICEMBRE 2004

Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

d'intesa con

IL MINISTRO PER L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

Visto l'art. 95, primo comma, della Costituzione, che attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri la direzione e la responsabilita' della politica generale del Governo, per garantire l'unita' di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attivita' dei Ministri;

Visto l'art. 97, primo comma, della Costituzione, che sancisce la gestione dell'amministrazione pubblica secondo i canoni di imparzialita' e buon andamento;

Vista la legge 5 agosto 1978, n. 468, recante «Riforma di alcune norme di contabilita' generale dello Stato in materia di bilancio»;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 362, recante «Nuove norme in materia di bilancio e di contabilita' dello Stato»;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attivita' di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»;

Vista la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante «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»;

Vista la legge 3 aprile 1997, n. 94, recante «Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilita' generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l'individuazione delle unita' previsionali di base del bilancio dello Stato»;

Visto il decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, recante «Individuazione delle unita' previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato»;

Vista la legge 25 giugno 1999, n. 208, recante «Disposizioni in materia finanziaria e contabile»;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante «Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attivita' svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», ed in particolare gli articoli 4 e 14;

Vista la propria direttiva in data 11 ottobre 2001, recante «Indirizzi per l'attuazione del programma di Governo»;

Vista la propria direttiva in data 15 novembre 2001, recante «Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attivita' amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002»;

Visto il decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, recante «Misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica», convertito, con modificazioni, dalla legge

31 ottobre 2002, n. 246;

Vista la propria direttiva in data 8 novembre 2002, recante «Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003»;

Vista la propria direttiva in data 4 febbraio 2003, recante «Indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo»;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 2003, con il quale l'on. dott. Claudio Scajola è stato nominato Ministro senza portafoglio;

Visto il proprio decreto in data 28 agosto 2003 con il quale all'on. dott. Claudio Scajola è stato conferito l'incarico di Ministro per l'attuazione del programma di Governo;

Visto il proprio decreto in data 28 agosto 2003, recante delega all'on. dott. Claudio Scajola delle seguenti funzioni in materia di attuazione del programma di Governo:

a) analisi del programma di Governo, ricognizione degli impegni assunti in sede parlamentare, nell'ambito dell'Unione europea ovvero derivanti da accordi internazionali;

b) analisi delle direttive ministeriali volte a realizzare gli indirizzi politico-amministrativi delineati dal programma di Governo e gli impegni assunti;

c) impulso e coordinamento delle attività e delle iniziative necessarie per l'attuazione e l'aggiornamento del programma e il conseguimento degli obiettivi stabiliti;

d) monitoraggio e verifica dell'attuazione, sia in via legislativa che amministrativa, del programma e delle politiche settoriali, nonché del conseguimento degli obiettivi economico-finanziari programmati;

e) segnalazione dei ritardi, delle difficoltà o degli scostamenti eventualmente rilevati;

f) informazione, comunicazione e promozione dell'attività e delle iniziative del Governo per la realizzazione del programma attraverso periodici rapporti, pubblicazioni e mezzi di comunicazione di massa, anche al fine di assicurare la massima trasparenza all'attività complessiva del Governo;

g) coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato;

Visto il decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, recante «Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica», convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191;

Visto il proprio decreto in data 3 dicembre 2004, che ha istituito il Dipartimento per il programma di Governo;

Considerata l'esperienza operativa finora maturata dalle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di cui si avvale il Ministro per l'attuazione del programma di Governo, deputate all'aggiornamento ed al monitoraggio del programma stesso, con particolare riguardo alle risultanze emerse in ordine al grado di coerenza programmatica fra gli obiettivi politico-istituzionali del Governo, le risorse finanziarie annualmente stanziare in bilancio e le direttive generali emanate da ciascun Ministro per indirizzare l'attività amministrativo-gestionale;

Ritenuto di dover indirizzare a tutti i Ministri una direttiva generale per:

a) assicurare che l'intera attività amministrativa posta in essere da ciascun Dicastero si svolga in un contesto unitario ed armonico, idoneo a garantire la riconducibilità di tutti gli atti gestionali della pubblica amministrazione centrale al quadro programmatico generale del Governo;

b) approntare la base giuridica ed organizzativa che consenta al Ministro per l'attuazione del programma di Governo, attraverso l'apposito Dipartimento, di svolgere appieno tutte le attività di

cui all'art. 19, comma 1, lettere a), b) e g), della legge 23 agosto 1988, n. 400, all'art. 2, comma 2, lettere h), n) e o), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 28 agosto 2003 di delega delle funzioni;

Sentito il Consiglio dei Ministri;

Emana

la seguente direttiva:

1. Il quadro programmatico generale del Governo.

Fin dall'avvio della corrente legislatura e' stato attuato un particolare sforzo organizzativo per rendere l'azione amministrativa pienamente coerente con il quadro programmatico su cui il Governo ha ottenuto e conserva la fiducia del Parlamento. Lo stato di attuazione e i risultati del «Piano di Governo per una legislatura» vengono monitorati e aggiornati tenendo conto delle nuove esigenze di protezione e sviluppo del sistema-Paese, che vanno ad arricchire il quadro programmatico iniziale e che sono evidenziate in occasione di specifici momenti della vita istituzionale, quali, ad esempio:

- a) le audizioni parlamentari dei rappresentanti del Governo;
- b) gli ordini del giorno e le risoluzioni parlamentari;
- c) la stipulazione del «Patto per l'Italia» e degli altri «Accordi» generali fra il Governo e le parti sociali;
- d) i nuovi vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e, in particolar modo, dalla ratifica della «Convenzione»;
- e) la presentazione dei documenti di programmazione economico-finanziaria e delle relazioni previsionali e programmatiche;
- f) l'adozione delle manovre di finanza pubblica;
- g) la predisposizione dei Piani nazionali di settore;
- h) l'emanazione dei decreti-legge, dettati da esigenze socio-economiche del Paese repentinamente emerse o mutate.

Le opportunita' di innovazione programmatica devono rispondere, innanzitutto, alla prioritaria esigenza di coerenza dell'azione di Governo, in attuazione del principio costituzionale di cui all'art. 95, primo comma, della Costituzione: cio' vale, in particolar modo, per le dichiarazioni rese da ciascun Ministro e per la presentazione di decreti-legge. In tale ultima circostanza non appaiono sufficienti i soli requisiti di necessita' ed urgenza, occorrendo anche, almeno in linea di principio, l'imprevedibilita' dell'intervenuta nuova esigenza socio-economica del Paese che si vuole fronteggiare con lo strumento del decreto-legge, la cui adozione, ai sensi dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, e' consentita soltanto «in casi straordinari».

In questo quadro il «Piano» costituisce il riferimento permanente della programmazione generale del Governo e, pur recuperando al suo interno naturali elementi di flessibilita', deve garantire che l'intera attivita' amministrativo-gestionale risponda ad un indirizzo politico-istituzionale unitario.

Alla responsabilita' politica di ciascun Ministro, spesso anche alla comunione d'intenti di piu' Ministri, e' affidata la realizzazione di una parte del quadro programmatico generale, secondo le rispettive competenze politico-istituzionali. A tale riguardo, lo schema di riferimento attualmente adottato dal Dipartimento per il programma di Governo, ove il complesso degli obiettivi di legislatura e' articolato per macro-aree di intervento, sostanzialmente corrispondenti alle politiche pubbliche di settore perseguite dall'Esecutivo, costituisce un punto di partenza, da sviluppare di comune accordo, soprattutto per quel che concerne gli obiettivi programmatici di competenza plurima. Per questi ultimi, in particolare, si rende necessaria un'azione interministeriale di

raccordo costante, non solo nella fase di predisposizione delle fonti normative, ma soprattutto nelle fasi seguenti di programmazione e realizzazione degli interventi.

2. La manovra annuale di finanza pubblica quale momento fondamentale di attuazione del quadro programmatico generale.

Lo stesso quadro generale si compone di obiettivi di vario genere: per il conseguimento di taluni e' sufficiente operare a livello normativo, integrando ovvero innovando il vigente ordinamento giuridico, senza alcun riflesso sul bilancio dello Stato; per altri, invece, si tratta di predisporre le norme necessarie per poi operare degli interventi prevalentemente di natura finanziaria (e' il caso, ad esempio, dell'adozione di strumenti di sostegno economico); per altri, infine, occorre predisporre la relativa base normativa, disporre dei correlati stanziamenti di spesa per poi passare alla vera e propria fase realizzativa (come, ad esempio, gli interventi infrastrutturali di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443).

Rientra nella prima categoria una minoranza degli obiettivi programmatici: per la gran parte di essi, invece, la disponibilita' delle corrispondenti dotazioni finanziarie costituisce condizione essenziale per il loro conseguimento, pena la trasformazione delle rispettive previsioni normative in una mera raccolta di intenzioni politiche tradotte nel linguaggio giuridico.

Il monitoraggio dello stato di attuazione di tutti gli impegni programmatici del Governo, pertanto, deve tenere conto del diverso modo in cui occorre misurare il livello di realizzazione dei vari obiettivi, adottando specifici indicatori finanziari e fisici, di risultato e di impatto.

2.1. Cio' premesso, a cadenza annuale, in occasione della manovra di finanza pubblica, e' necessario che ciascun Ministro predisponga la c.d. «nota preliminare» in coerenza con le risorse disponibili e con quanto previsto nel Documento di programmazione economico-finanziaria, individuando, altresì, gli obiettivi concretamente conseguibili nel periodo cui si riferisce il bilancio. Il menzionato vincolo di coerenza scaturisce dalla circostanza che il predetto Documento, approntato dal Ministro dell'economia e delle finanze, e' discusso ed approvato in Consiglio dei Ministri, assumendo così quella particolare valenza strategica, talvolta correttiva del quadro generale di riferimento, che appartiene solo agli atti collegialmente condivisi.

2.2. Anche i tempi e i modi di realizzazione dell'azione programmatica devono essere coerenti con i vincoli derivanti dal quadro macro-economico di riferimento, a volte più stringenti per l'evoluzione economica non favorevole. In simili evenienze e' rimessa alla responsabile decisione di ciascun Ministro, previa consultazione con i colleghi coinvolti negli stessi impegni di Governo, la scelta circa le «priorità politiche» da fare prevalere nel contesto della pianificazione di bilancio, anche sulla base delle proposte formulate dai dirigenti preposti agli uffici dirigenziali generali in cui si articola ciascun Dicastero. Le note preliminari, gli stati di previsione della spesa e lo stato di previsione dell'entrata sono trasmessi, per la revisione di competenza e per la predisposizione del progetto di bilancio di previsione, al Ministro dell'economia e delle finanze, entro i termini annualmente fissati con circolare dello stesso Ministro. Una volta assestato il Documento di programmazione economico-finanziaria (mediante la c.d. «Nota di aggiornamento») ed approntato il disegno di legge finanziaria, ogni Amministrazione provvede ad aggiornare la propria nota preliminare, tenendo conto dell'interlocuzione intervenuta con il Ministero dell'economia e delle finanze e, quindi, degli obiettivi eventualmente ridefiniti nel contesto del proprio stato di previsione della spesa.

2.3. Ad intervenuta approvazione della manovra stessa da parte del Parlamento ciascun Ministro ripartisce le risorse ministeriali fra i

vari uffici dirigenziali generali in cui si articola il proprio Dicastero e trasla gli obiettivi programmatici di propria competenza dal piano politico-istituzionale al piano amministrativo-gestionale, mediante l'emanazione della direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione. Cio' nel rispetto di quel particolare «continuum logico», già evidenziato nella direttiva del 4 febbraio 2003 recante indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo, che lega fra loro le programmazioni di primo e di secondo livello.

Gli obiettivi strategici esplicitati nella direttiva generale, previa loro articolazione in obiettivi operativi e correlati programmi di azione, devono essere perseguiti mediante atti di gestione, variamente attribuiti alla competenza della dirigenza amministrativa, così da garantire che ogni singola azione realizzativa sia sempre e comunque ricollegabile, per successivi livelli di aggregazione, al quadro programmatico generale.

3. Pianificazione politico-istituzionale, programmazione amministrativo-gestionale, controllo e rendicontazione.

Tenendo presente tale circuito «virtuoso», in attuazione dell'art. 97, primo comma, della Costituzione, occorre dimostrare, ai cittadini in genere ed al Parlamento in particolare, la correttezza formale e sostanziale delle due fasi del ciclo annuale dell'azione pubblica: quella c.d. «ascendente», in cui si determinano le scelte operative ed i conseguenti appostamenti in bilancio, e quella c.d. «discendente», in cui si appalesa l'atteso rapporto di proporzione diretta fra lo sviluppo degli obiettivi programmatici e l'impiego delle risorse ad essi correlate.

3.1. Per quanto concerne la prima fase, si tratta di procedere con convinzione sulla strada del definitivo abbandono del bilancio dello Stato costruito secondo il criterio della «spesa storica incrementale», adottando in via esclusiva il «bilancio programmatico» delineato dalla legge di riforma n. 94 del 1997, in cui tutte le risorse finanziarie in generale, e quelle destinate agli interventi e agli investimenti in particolare, sono coerentemente allocate in relazione ai servizi istituzionali da garantire ed agli obiettivi programmatici da conseguire, sulla base di un'idonea pianificazione di spesa effettuata all'interno di ciascun Dicastero e opportunamente esplicitata nelle varie note preliminari.

L'ampliamento del ruolo attribuito alle stesse note preliminari è già stato adeguatamente illustrato nel Documento di programmazione economico-finanziaria 2003/2006. Nel loro ambito, come ribadito anche dal Ministro dell'economia e delle finanze nelle circolari 2 aprile 2003, n. 21, e 5 aprile 2004, n. 11, occorre specificare, per ciascuna azione programmatica proposta:

a) se l'intervento consiste in un mero trasferimento di risorse ovvero se la struttura ministeriale impegna nella sua realizzazione risorse proprie: in tale ultimo caso occorre anche indicare la quota-parte delle spese di funzionamento specificamente dedicata a ciascun obiettivo programmatico, per poterne apprezzare compiutamente l'impatto economico-finanziario;

b) gli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati ed i tempi di esecuzione previsti, anche articolati su più fasi qualora si tratti, ad esempio, di interventi infrastrutturali complessi.

Inoltre, nella predisposizione degli allegati tecnici agli stati di previsione della spesa, con i quali le risorse finanziarie vengono ripartite per «funzioni individuate con riferimento agli obiettivi generali perseguiti dalle politiche pubbliche di settore», si rende opportuno correlare le stesse funzioni-obiettivo con le «priorità politiche» di cui al precedente paragrafo 2.2, così da agevolare un riscontro puntuale, anche dal punto di vista finanziario, sullo stato di conseguimento degli obiettivi programmatici del Governo.

3.2. Per quanto riguarda la seconda fase, invece, è necessario che

nella compilazione della scheda di monitoraggio, introdotta con la menzionata direttiva presidenziale 4 febbraio 2003 ed ora opportunamente aggiornata secondo il fac-simile in allegato 1, ogni Amministrazione assicuri la piena coerenza con i dati di spesa esposti nella relazione tecnica di cui all'art. 11-ter, comma 2, della legge n. 468 del 1978, redatta in conformita' con il modello standard elaborato dal Ministero dell'economia e delle finanze (allegato 2). In tale sede occorre valutare attentamente il livello di impegno finanziario conseguente all'adozione del provvedimento proposto, anche ai sensi dell'art. 11-ter della legge n. 468 del 1978, cosi' come modificato dall'art. 1 del decreto-legge n. 194 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 246 del 2002, tenendo presente che la sommatoria degli stanziamenti relativi ai singoli obiettivi dovrebbe coprire per intero, quantomeno, le spese per interventi e quelle per investimenti, secondo la nomenclatura adottata nel bilancio dello Stato per la c.d. «classificazione economica semplificata» (prospetti comparativi in allegati 3 e 4, ricavati dall'analisi dei bilanci di previsione per il 2003 ed il 2004). In proposito, si ritiene opportuno evidenziare che mentre gli stanziamenti per spese di funzionamento vengono assorbiti dai costi relativi alle funzioni e ai servizi istituzionali assicurati da ciascun Dicastero, nelle varie quote-parti legate alle azioni programmatiche e nella quota residua destinata alla gestione generale dell'intera compagine ministeriale, la totalita' degli stanziamenti per interventi ed investimenti deve essere destinata ad attivita' «esterne» all'amministrazione, rappresentando il sostegno economico-finanziario che il bilancio dello Stato, attraverso l'azione programmatica posta in essere dalle varie strutture ministeriali, offre allo sviluppo del sistema-Paese.

Occorre, altresì, che, a fronte di un coerente circuito programmatico «di andata», anche il circuito «di ritorno», cioè quello del controllo/referto per valutare i risultati conseguiti, sia altrettanto univoco: i rapporti del controllo di gestione ad uso dei Capi Dipartimento/Direttori generali e quelli del controllo strategico ad uso dei Ministri, i rapporti sullo stato di attuazione del programma di Governo ad uso del Presidente e del Consiglio dei Ministri, il rendiconto generale parificato che il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette annualmente al Parlamento devono costituire momenti diversi di un unico sistema, gli uni propedeutici agli altri in una visione globale della pubblica amministrazione che ai previsti livelli di disaggregazione dell'azione programmatica fa corrispondere, specularmente, altrettanti momenti di riaggregazione dell'azione valutativa postuma.

In tale ottica si rende particolarmente necessario che ciascun Ministro sensibilizzi adeguatamente i vertici amministrativi del proprio Dicastero affinché vengano pienamente attuate le norme vigenti in materia di misurazione e valutazione dell'azione amministrativa (controllo di gestione) e delle politiche pubbliche di settore (controllo strategico), con specifico riguardo alla definizione:

a) degli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità di cui all'art. 17 della legge n. 59 del 1997, all'art. 5 della legge n. 94 del 1997, all'art. 10 del decreto legislativo n. 279 del 1997 ed all'art. 4 del decreto legislativo n. 286 del 1999;

b) dei meccanismi e degli strumenti più idonei per monitorare il grado di conseguimento degli obiettivi programmatici, come previsti dall'art. 8 del decreto legislativo n. 286 del 1999.

4. Sinergie istituzionali per il monitoraggio del programma di Governo.

4.1. Per garantire la piena ed effettiva attuazione di tutta la normativa citata in premessa dovrà essere assicurato un sempre più stretto raccordo fra il Dipartimento per il programma di Governo, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, l'Istituto

nazionale di statistica (ISTAT), l'Istituto di studi e analisi economica (ISAE) e tutti gli altri enti, istituti, uffici ed organismi pubblici facenti parte del Sistema statistico nazionale ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322; cio' al fine di alimentare un flusso costante e puntuale di dati, informazioni e documenti relativi alla coerenza dell'intero circuito programmatico, al conseguimento degli obiettivi di legislatura, al grado di soddisfazione delle esigenze socioeconomiche del Paese. Per quanto concerne, in particolare, tale ultima misurazione, il Dipartimento per il programma di Governo potra' avvalersi anche di istituti specializzati in demoscopia, nonche' delle «rilevazioni sulla qualita' percepita dai cittadini» effettuate dalle singole Amministrazioni sulla base degli indirizzi formulati dal Ministro per la funzione pubblica con la direttiva del 24 marzo 2004, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 80 del 5 aprile 2004.

Nel contempo il Dipartimento per il programma di Governo:

a) fornira' tutto il necessario supporto tecnico-organizzativo agli uffici di diretta collaborazione dei Ministri ed in particolar modo ai Servizi di controllo interno, per favorire il rapido consolidamento di un nuovo sistema di impiego e monitoraggio delle risorse pubbliche pienamente coerente con gli impegni programmatici assunti;

b) sara' posto in grado di ricevere tutti i dati e le informazioni utili al monitoraggio analitico degli obiettivi di legislatura, ivi inclusi quelli ricavabili dai flussi informativi integrati di cui all'art. 6 del decreto legislativo n. 279 del 1997, dai flussi informativi armonizzati di cui all'art. 12 del medesimo decreto legislativo, dalla banca dati del c.d. «Codice Unico di Progetto» di cui alla deliberazione C.I.P.E. 27 dicembre 2002, n. 143/2002, con modalita' idonee a garantire sia la validazione degli elementi informativi forniti, sia la riservatezza di quelli ricevuti;

c) curera', con la collaborazione del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie e del C.N.I.P.A., l'impianto, l'avviamento operativo e lo sviluppo del nuovo sistema informativo interministeriale per il monitoraggio del programma di Governo, finalizzato alla raccolta tempestiva e puntuale dei dati finanziari e realizzativi utili per costruire un quadro conoscitivo esaustivo. Nello stesso sistema informativo saranno integrati, attraverso il nuovo «sistema pubblico di connettivita'» ovvero con interconnessioni telematiche dedicate, i sistemi informativo-statistici unitari di cui all'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e la banca dati di cui all'art. 7, comma 1, del medesimo decreto legislativo.

L'adozione del nuovo sistema informativo, caratterizzato da un flusso permanente di dati fra tutti i Ministeri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, costituisce il presupposto fondamentale per garantire la piena coerenza ed il costante allineamento fra le programmazioni di primo e di secondo livello, con un modello concettuale che offra a tutte le Amministrazioni un quadro di riferimento entro il quale integrare e sviluppare i propri sistemi informativi di controllo interno. A tale specifico riguardo si richiama l'attenzione sulla direttiva 19 dicembre 2003 del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 31 del 7 febbraio 2004, in merito al c.d. «riuso» dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni. Il nuovo sistema rappresenta, inoltre, un importante tassello per la realizzazione della politica intersettoriale relativa alla digitalizzazione della pubblica amministrazione (e-Government), individuata come prioritaria nelle piu' recenti direttive presidenziali.

4.2. Il Ministro per l'attuazione del programma di Governo, inoltre, avvalendosi anche del supporto tecnico-scientifico fornito dal comitato di cui all'art. 7, comma 2, del decreto legislativo n.

286 del 1999 e ferma restando la possibilita' di convocare la conferenza dei Capi di Gabinetto per svolgere un'adeguata azione generale di raccordo fra tutti i Dicasteri, provvedera' ad organizzare incontri periodici con tutti i collegi di direzione dei Servizi di controllo interno, i cui presidenti, nel rispetto della clausola di riservatezza di cui all'art. 6, comma 2, del citato decreto legislativo, fungeranno da referenti ministeriali, al fine di:

a) alimentare un interscambio costante di dati e informazioni sul processo di attuazione delle politiche pubbliche di settore in cui si articola il programma di legislatura;

b) sviluppare un confronto a tutto campo fra le diverse esperienze maturate in materia di pianificazione, programmazione, controllo e rendicontazione.

Lo stesso Ministro individuera' le modalita' operative di raccordo tra il Dipartimento per il programma di Governo e gli Uffici di diretta collaborazione degli altri Ministri, tenendo conto che ciascun referente ministeriale (presidente del collegio di direzione del Servizio di controllo interno) dovra' disporre di una specifica unita' organizzativa, dotata delle necessarie infrastrutture telematiche, dedicata alla gestione del nuovo sistema informativo interministeriale per il monitoraggio del programma di Governo.

4.3. Tutto cio' consentira' di tenere costantemente informato il Presidente del Consiglio dei Ministri sullo sviluppo generale dell'azione governativa nonche' sugli eventuali ritardi, difficolta' o scostamenti rilevati, permettendo cosi' al Presidente stesso di esercitare, con concreta rapidita' e trasparenza, l'attivita' di coordinamento, di impulso e di aggiornamento degli obiettivi programmatici che gli compete in forza dell'art. 95 della Costituzione.

A tale riguardo, tenuto conto dell'importanza strategica che taluni atti normativi o amministrativi rivestono per la realizzazione del programma di Governo, in particolare quelli legati allo stanziamento delle risorse finanziarie necessarie per concretizzare le misure di sostegno economico ovvero gli interventi infrastrutturali, si reputa opportuno che, nei casi in cui l'acquisizione dei necessari pareri o concerti possa determinare un rallentamento dell'azione di Governo, il Ministro per l'attuazione del programma, su richiesta del Ministro interessato, intervenga tempestivamente per eliminare ogni causa di indugio, informandone il Presidente del Consiglio dei Ministri.

5. La comunicazione istituzionale.

Degli esiti dell'azione di monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo occorre informare adeguatamente l'intera opinione pubblica, poiche' cio' costituisce uno dei momenti fondamentali che caratterizzano il rapporto democratico fra cittadini e Governo. A tal fine il Ministro per l'attuazione del programma di Governo, anche avvalendosi del Dipartimento per l'informazione e l'editoria (previo raccordo con il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega all'informazione e all'editoria e con funzioni di Portavoce del Presidente), curera' l'attivazione di ogni iniziativa ritenuta opportuna a tale scopo, facendo ricorso anche ad innovative campagne di comunicazione di massa, nonche' ai cc.dd. «new media», per informare l'opinione pubblica sull'attivita' di Governo e per promuovere - presso mirati segmenti economici, sociali e culturali - singole iniziative governative.

Il miglioramento, sia qualitativo che quantitativo, della comunicazione rivolta ai cittadini al fine di rendere maggiormente nota e piu' agevolmente comprensibile l'attivita' dell'Esecutivo e delle Istituzioni, e' un punto qualificante dell'impegno di questo Governo. Tale impegno si e' concretizzato finora in una serie di interventi, realizzati da varie strutture della pubblica amministrazione, che hanno ottenuto risultati complessivamente

apprezzabili; tuttavia, un maggiore coordinamento dell'impegno delle varie Amministrazioni determinerebbe senza dubbio un forte incremento dell'efficacia di tali interventi. Tra l'altro, un mancato coordinamento in questo settore rischia di far pervenire all'opinione pubblica un messaggio distorto o addirittura negativo proprio sui temi, comunque connessi ai propri diritti e ai propri doveri, che piu' direttamente qualificano il rapporto tra cittadini e Istituzioni.

Con specifico riguardo al sistema radiotelevisivo si potra' procedere ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 7 giugno 2000, n. 150, poiche' si tratta di «comunicazioni di pubblico interesse». L'art. 3, comma 1, lettera c), del vigente contratto di servizio stipulato con la RAI per il triennio 2003/2005, prevede, infatti, fra le prioritá dell'offerta televisiva, le «trasmissioni a carattere istituzionale: trasmissioni periodiche e straordinarie dedicate all'informazione sull'attivita' degli organi istituzionali ... e dichiarazioni di alte cariche dello Stato ...».

Di conseguenza, dovra' essere opportunamente aggiornato ed integrato il «Piano di comunicazione» annualmente predisposto dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria ed approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi degli articoli 11 e 12 della citata legge n. 150 del 2000. La stessa legge stabilisce, al comma 1 dell'art. 13, che «le amministrazioni dello Stato sono tenute ad inviare al Dipartimento per l'informazione e l'editoria, ai fini della formulazione di un preventivo parere, i progetti di comunicazione a carattere pubblicitario che prevedono la diffusione dei messaggi sui mezzi di comunicazione di massa». Pertanto, a far tempo dal 1° gennaio 2005, tutte le Amministrazioni che intendano realizzare progetti come sopra specificati dovranno darne notizia al Ministro per l'attuazione del programma di Governo, al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega all'informazione e all'editoria e con funzioni di Portavoce del Presidente nonche' al Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sara' cura dello stesso Dipartimento, sentiti i citati Ministro e Sottosegretario, far pervenire al piu' presto il relativo parere agli interessati, non oltre trenta giorni dalla ricezione delle proposte. In caso di parere negativo i progetti di comunicazione non saranno ritenuti di particolare utilita' sociale o di interesse pubblico; conseguentemente le Amministrazioni non potranno accedere ai finanziamenti previsti dall'art. 14 della legge n. 150 del 2000.

Roma, 23 dicembre 2004

Il Presidente: Berlusconi

Registrato alla Corte dei conti il 18 gennaio 2005
Ministeri istituzionali - Presidenza del Consiglio dei Ministri,
registro n. 1, foglio n. 119

Allegato 1

----> **Vedere allegato alle pagg. 11 - 12** <----

Allegato 2

----> **Vedere allegato da pag. 13 a pag. 25** <----

SEZIONE I

Descrizione dell'innovazione normativa

Indicare il tipo di relazione tecnica, scegliendo tra i seguenti: «su iniziativa governativa», «iniziale, su richiesta parlamentare», «integrativa (su emendamento)» «su testo approvato dalla Camera», «su testo approvato dal Senato», in base all'iter del provvedimento.

A. Titolo del provvedimento.

Riportare in maniera completa il titolo del provvedimento oggetto della relazione tecnica. In caso di «emendamento» descriverne sinteticamente il contenuto.

B. Amministrazione (o altro soggetto) proponente.

Indicare l'Amministrazione che propone l'atto in caso di iniziativa legislativa governativa. Negli altri casi, indicare il soggetto proponente (parlamentare o altro soggetto istituzionale).

Amministrazione competente:

Indicare l'Amministrazione o le Amministrazioni competenti per materia, tenute alla redazione della relazione da inviare al MEF-RGS per la prescritta verifica. (cfr. Art. 11-ter, commi 2, 3, 4 della legge 468/1978 in appendice).

C. Tipologia dell'atto.

Barrare con una X in corrispondenza dell'atto oggetto della relazione tecnica. In caso di atto parlamentare, indicare nella colonna a fianco le lettere e il numero che lo identifica (ad es. A.C.n... o A.S.n....).

In caso di schema di decreto legislativo, la relazione tecnica deve essere coerente con il quadro finanziario previsto dalla relativa legge delega.

La casella «schema di Decreto del Presidente della Repubblica» va barrata nel caso di regolamenti governativi approvati con Decreto del Presidente della Repubblica, i quali pur non comportando nuovi o maggiori oneri sono comunque suscettibili di determinare effetti finanziari nei limiti della relativa delega. Per tali provvedimenti dovrà essere redatta la relazione tecnica al fine di dimostrare l'eventuale invarianza della spesa a carico del bilancio dello Stato.

D. In caso di «emendamento» o «subemendamento»:

barrare in corrispondenza della voce «emendamento» o «subemendamento» e indicarne l'eventuale numero nella colonna a fianco;

barrare in corrispondenza dell'atto parlamentare cui si riferisce l'emendamento, o subemendamento indicandone nella colonna a fianco il numero;

indicare il proponente dell'emendamento o subemendamento (Governo, Relatore, Commissione o nome del primo firmatario).

E. Indice delle disposizioni rilevanti ai fini della relazione tecnica.

Indicare esclusivamente le disposizioni (articoli e commi) che hanno rilevanza ai fini degli effetti finanziari. Sono rilevanti a tale fine anche le disposizioni che non comportano nuovi oneri finanziari e per le quali è necessario dimostrarne la neutralità (es. invarianza di gettito). In caso di emendamento o subemendamento, indicare il numero dell'articolo e del comma che l'emendamento stesso intende modificare.

Dovranno essere indicati anche gli articoli riguardanti la copertura ed eventualmente la clausola di salvaguardia.

F. Oneri per le pubbliche amministrazioni diverse dallo Stato e relativa copertura.

Nel campo in questione, occorre indicare se le disposizioni comportano oneri per i bilanci di Pubbliche Amministrazioni diverse dallo Stato (Enti territoriali, Enti previdenziali, Aziende sanitarie, Camere di commercio, ecc.).

Nel caso in cui le disposizioni comportino oneri per i predetti enti, occorre quantificarli e indicarne la copertura finanziaria

nelle Sezioni II e III.

SEZIONE II Quantificazione degli effetti finanziari

La Sezione II deve contenere tutti gli elementi necessari per la quantificazione degli effetti finanziari di ogni singola disposizione del provvedimento.

Pertanto questa sezione deve essere compilata separatamente per ciascuna disposizione del testo normativo proposto.

A) Descrizione sintetica della disposizione.

Alla prima riga deve essere indicato il numero della disposizione, corrispondente al numero progressivo dell'«Indice delle disposizioni rilevanti ai fini della relazione tecnica» presente nella Sezione I.

La descrizione deve essere sintetica, ma comunque deve contenere tutte le informazioni rilevanti per la quantificazione degli effetti finanziari. In particolare, e' necessario fare riferimento alla normativa vigente, segnalando gli elementi innovativi della disposizione, al fine di evidenziarne gli aspetti finanziari diretti ed indiretti.

B) Oneri come limite massimo di spesa.

Deve essere indicato se la disposizione comporta oneri definiti come limite massimo di spesa.

Nel caso in cui si e' risposto «No», dovra' essere compilata la Sezione IV relativa alla clausola di salvaguardia.

C) Quantificazione degli effetti finanziari.

Questo paragrafo deve essere compilato con particolare cura, in quanto contiene gli elementi indispensabili per l'accertamento della ragionevolezza della base informativa, nonche' della adeguatezza della metodologia di calcolo utilizzata.

Nel caso in cui il provvedimento comporti oneri per i bilanci di Amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato (ad esempio a seguito di trasferimento o attribuzione di nuove funzioni o compiti), tali oneri vanno quantificati ed evidenziati separatamente nelle Tabelle 1 e 2.

C.1.) Dati e parametri utilizzati per la quantificazione e relative fonti.

Devono essere qui indicati tutti i parametri utilizzati per il calcolo degli effetti finanziari.

Essi devono essere indicati, se necessario, per tutti gli anni di previsione. Le variabili legate al quadro macroeconomico (es. tasso di inflazione, di disoccupazione, tasso di interesse, ecc.) utilizzate nel calcolo devono essere corrispondenti a quelle contenute negli ultimi documenti di finanza pubblica (Dpef, Rpp) pubblicati. Le eccezioni (ad esempio, per provvedimenti contestuali a revisioni del predetto quadro macroeconomico), dovranno essere esplicitamente indicate.

Per quanto riguarda gli altri parametri, dovra' essere indicato se essi corrispondono ad ipotesi o stime effettuate dall'Amministrazione competente, ovvero se si tratta di dati ufficiali (per i quali dovra' essere sempre indicata la fonte).

Nel caso in cui la descrizione dei parametri richieda una esposizione particolarmente articolata, si potra' rinviare ad una appendice.

Nel caso in cui si evidenzino particolari aspetti di criticita' circa il reperimento di elementi informativi necessari alla quantificazione, essi dovranno essere adeguatamente segnalati nella relazione.

C.2) Metodologia di calcolo.

Deve essere indicato il processo utilizzato per il calcolo degli effetti finanziari diretti ed indiretti.

E' indispensabile che questo paragrafo contenga tutti gli

elementi necessari ai fini della ricostruzione e della verifica del calcolo degli effetti finanziari. Vanno quindi indicati tutti i passi logico-matematici che hanno portato alla definizione degli effetti finanziari diretti ed indiretti.

Nel caso in cui cio' richieda una esposizione particolarmente articolata, si potra' rinviare ad una appendice.

In presenza di diritti soggettivi che comportano effetti finanziari, si deve evidenziare il numero dei beneficiari (se necessario distinto per classi), l'entita' del beneficio individuale concesso e l'ammontare complessivo del beneficio stesso, indicandone le fonti giustificative.

CASI PARTICOLARI

Si ricorda che, in base all'art. 11-ter della legge 468/78 (allegato in appendice), e successive modificazioni:

per le disposizioni in materia pensionistica, la relazione dovra' contenere un quadro analitico di proiezioni finanziarie almeno decennali degli oneri previsti, da indicarsi al netto degli assegni familiari e al lordo degli effetti fiscali.

Gli effetti fiscali indotti dal provvedimento dovranno essere evidenziati in una riga della Tabella n. 1-bis.

Le predette proiezioni dovranno tenere conto degli aumenti per rivalutazione automatica previsti dalla vigente normativa.

Appare inoltre di particolare rilievo l'informazione relativa alle proiezioni dell'andamento del numero dei beneficiari, secondo adeguate valutazioni sia rispetto al presumibile numero dei nuovi ingressi che alle probabilita' di uscita;

per le disposizioni relative al personale delle pubbliche amministrazioni vanno considerate le retribuzioni complessive unitarie per ciascuna delle qualifiche interessate con indicazione di tutte le componenti del relativo trattamento economico, fondamentale ed accessorio, nelle misure annue lorde stabilite dalle rispettive fonti normative in vigore (contratti collettivi nazionali, accordi sindacali, procedure di concertazione, procedimenti negoziali, legge, ecc.).

Le suddette retribuzioni, laddove chiaramente superate rispetto all'arco temporale interessato, vanno incrementate quanto meno del relativo tasso di inflazione programmato. Ciascuna retribuzione va, poi, incrementata degli oneri a carico dell'amministrazione (per fondo pensioni, buonuscita ed Irap) pervenendo, cosi', al costo unitario annuo per qualifica che, moltiplicato per le unita' interessate, determina l'onere complessivo;

per le disposizioni in materia di entrata, gli effetti sul gettito erariale (positivi o negativi) devono essere esplicitati anche rispetto alle Regioni a statuto speciale e province autonome di Trento e Bolzano, per due ragioni:

per determinare la variazione (in aumento o in diminuzione) da apportare agli stanziamenti dei capitoli di spesa relativi alle predette Regioni e province autonome (sia quali regolazioni contabili, nel caso di Sicilia e Sardegna, sia quali veri e propri trasferimenti per devoluzioni di entrate nel caso delle altre regioni e province suddette);

per determinare con esattezza il diverso impatto sui saldi di finanza pubblica.

Nell'ipotesi in cui una disposizione produca variazioni di gettito tributario, va esplicitato l'importo delle entrate non soltanto a livello nazionale, ma anche per ciascuna delle Regioni a statuto speciale. Tale distinzione e' necessaria in quanto i capitoli di spesa sono specifici per ciascuna regione.

Ad esempio, una maggiore entrata a titolo di Irpef comporta, per la parte di gettito riscosso nel territorio della Regione Sicilia, una maggiore spesa a carico del capitolo relativo alle regolazioni

contabili con la predetta Regione. Viceversa, una minore entrata comporta correlativamente una minore spesa;

per le disposizioni riguardanti gli Accordi Internazionali, e' necessario prevedere una quantificazione analitica della contribuzione finanziaria dell'Italia al bilancio di Enti, Banche, Fondi o altri organismi internazionali, nonche' delle spese di missione per i funzionari ed esperti. Dovra' essere indicato il costo relativo al pernottamento, alla diaria giornaliera ed alla spesa per il viaggio, nonche' il numero delle unita' inviate e quello delle riunioni annue.

E' necessario chiarire la decorrenza dell'onere e la relativa imputazione ai singoli esercizi finanziari, nonche' la ripartizione della spesa da iscrivere nello stato di previsione dei singoli Ministeri, al fine della successiva iscrizione nei capitoli di spesa che ciascuna Amministrazione dovra' gestire dopo l'approvazione dei provvedimenti.

Qualora, poi, l'Accordo preveda la possibilita' di introdurre emendamenti, intese specifiche, modifiche da attuare con successivi scambi di note ovvero memorandum di intesa, occorre chiarire che, qualora dette ipotesi comportino oneri aggiuntivi, si rendera' necessario prevedere un nuovo disegno di legge per la copertura degli stessi.

Nel caso di provvedimenti riguardanti la ratifica di Convenzioni internazionali di sicurezza sociale, si rinvia a quanto detto a proposito delle disposizioni in materia pensionistica.

C.3) Altre modalita' di quantificazione e di valutazione.

Nei casi in cui le disposizioni predeterminino l'entita', la durata ed i destinatari della spesa (ad esempio, norme che istituiscono un fondo), e' la norma stessa a contenere l'indicazione della dimensione finanziaria.

Anche in questi casi, la relazione tecnica dovra' fornire tutte le indicazioni e gli elementi necessari a valutare la congruita' delle risorse finanziarie rispetto agli obiettivi della norma.

D) Effetti finanziari.

Il paragrafo contiene la sintesi degli effetti finanziari di ogni singola disposizione. Esso comprende la Tabella n. 1 (sempre obbligatoria) e la Tabella n. 1-bis (obbligatoria solo nei casi indicati piu' avanti).

Nel caso in cui il provvedimento produca effetti finanziari a carico di Amministrazioni Pubbliche diverse dallo Stato, riportare tali effetti separatamente da quelli a carico del bilancio dello Stato.

In tutte le tabelle, gli oneri (minori entrate o nuove o maggiori spese) devono essere indicati con segno negativo; le nuove o maggiori entrate o le minori spese devono essere indicate con segno positivo.

Gli importi vanno indicati in migliaia di euro.

Tabella n. 1

Va indicato per ciascuno dei tre anni l'importo relativo all'effetto finanziario (positivo o negativo) recato dalla disposizione in esame. Tale importo va allocato, in relazione alla durata dell'effetto, in corrispondenza dell'apposito spazio previsto riferito a:

«annuale» se l'effetto (positivo o negativo) riguarda solo un anno o piu' annualita'. Se l'effetto si esaurisce nel triennio, le colonne «a regime» e «anno terminale» non vanno compilate; se, invece, l'effetto va oltre il triennio, nella colonna «anno terminale» va indicato l'anno in cui cessa l'effetto. Es. la disposizione prevede un contributo a favore del comune di Torino per interventi connessi alle olimpiadi invernali 2006 di 200 milioni per l'anno 2004, 100 milioni per il 2005 e 50 milioni per il 2006; in corrispondenza dei «campi» annuale e anno terminale va indicato:

2003	2004	2005	a regime	anno terminale
	- 200	- 100		2006

Nel caso in cui l'effetto finanziario investe solo il triennio, come ad es. la disposizione che prevede un'autorizzazione di spesa di milioni 70, milioni 100 e milioni 130 per ciascuno degli anni 2003, 2004 e 2005, in corrispondenza del «campo» annuale va indicato:

2003	2004	2005	a regime	anno terminale
- 70	- 100	- 130		

Nella Sezione II-bis (riepilogo degli effetti finanziari a carico dello Stato) dovrà essere fornita l'indicazione dell'onere in maniera puntuale su tutti gli anni;

«limite di impegno», se la disposizione espressamente prevede tale autorizzazione. Di norma, il L.I. si riferisce a spese in conto capitale (ammortamento mutui); nel solo caso di contributi in conto interessi il L.I. va riferito alla parte corrente. L'importo va indicato nell'anno in cui decorre il limite e ripetuto anche in quelli successivi a completamento del triennio di riferimento; nella colonna «anno terminale» va indicato l'anno in cui scade il limite. Nel caso in cui la stessa disposizione preveda la decorrenza nell'anno successivo di ulteriore limite di impegno, il relativo importo si somma a quello precedente; in tal caso nella colonna «anno terminale» va indicato l'anno in cui viene a cessare il limite di impegno con scadenza più lontana (normalmente è l'anno in cui cessa l'ultimo limite di impegno, in ordine cronologico, se hanno tutti la stessa durata, ma non sempre è così): ad es. se una disposizione prevede l'autorizzazione di un limite di impegno quindicennale di 10 milioni a decorrere dal 2003, di un ulteriore limite di impegno quindicennale di 8 milioni a decorrere dal 2004 e di un ulteriore limite di impegno decennale di 5 milioni a decorrere dal 2005, in corrispondenza dei «campi» limite di impegno e anno terminale va indicato:

2003	2004	2005	a regime	anno terminale
- 10	- 18	- 23		2018

Se tutti e tre i limiti avessero avuto durata quindicennale, l'anno da indicare in corrispondenza del «campo» anno terminale sarebbe stato 2019.

Nell'ipotesi in cui venga previsto un limite di impegno quindicennale di 10 milioni dal 2003, in corrispondenza dei «campi» limite di impegno e anno terminale va indicato:

2003	2004	2005	a regime	anno terminale
- 10	- 10	- 10		2017

Nella sezione II-bis (riepilogo degli effetti finanziari a carico dello Stato) dovrà essere fornita l'indicazione dell'onere in maniera puntuale su tutti gli anni;

«permanente», se l'onere (nuova o maggiore spesa ovvero minore entrata) è continuativo. L'importo va sempre indicato, in corrispondenza del «campo» permanente, con riferimento a ciascun anno

del triennio in riferimento (sia se e' sempre lo stesso importo, sia se l'importo varia da un anno all'altro) e in corrispondenza del «campo» a regime. In tale «campo» viene indicato l'importo che a decorrere da un determinato esercizio assume valore costante in via permanente. Es: la disposizione prevede la concessione di un contributo di 10 milioni per il 2003 e 5 milioni a decorrere dal 2004; in corrispondenza dei «campi» permanente e a regime va indicato:

2003	2004	2005	a regime	anno terminale
- 10	- 5	- 5	- 5	

Nel caso in cui la disposizione predetermina l'onere con riferimento al triennio (o altro periodo temporale) e rinvia alla tabella C di legge finanziaria per la quantificazione dell'onere a decorrere dal periodo successivo a quello di riferimento, nel «campo» a regime va indicata la lettera C.

Es: la disposizione prevede la concessione di un contributo di 10 milioni per il 2003 e di 5 milioni per ciascuno degli anni 2004 e 2005; a decorrere dal 2006 detto contributo e' determinato con la tabella C di legge finanziaria; in corrispondenza dei «campi» permanente e a regime va indicato:

2003	2004	2005	a regime	anno terminale
- 10	- 5	- 5	C	

(Nella sezione II-bis gli importi vanno riportati fino al 2005).

Tabella n. 1-bis

La tabella dovra' essere obbligatoriamente compilata per le disposizioni in materia pensionistica. In tal caso per il riepilogo degli effetti finanziari dovra' essere compilata la tabella n. 2 bis.

Inoltre, la tabella 1-bis potra' essere compilata in tutti i casi in cui l'amministrazione competente lo ritenga opportuno, ai fini di una maggiore completezza delle informazioni contenute nella relazione tecnica (ad esempio nei casi in cui la proiezione degli effetti finanziari superi il triennio). In tali casi la colonna «totale» dovra' essere compilata solo per disposizioni che determinano effetti finanziari annuali ovvero che autorizzano limiti di impegno; per le disposizioni che determinano effetti permanenti, dovra' essere barrata.

La riga «totale» dovra' essere obbligatoriamente compilata.

SEZIONE II-bis Riepilogo degli effetti finanziari

Tale sezione riepiloga gli oneri recati da tutte le disposizioni del provvedimento. Gli importi indicati sui vari anni devono coincidere con quelli gia' indicati nella rispettiva Tabella 1 (o 1 bis nei casi previsti).

SEZIONE III Modalita' di copertura utilizzate

La Sezione III concerne le modalita' di copertura utilizzate a fronte degli oneri, quantificati nella precedente sezione, che possono essere fronteggiati mediante:

- a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali;
- b) riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa;
- c) modificazioni legislative comportanti nuove o maggiori

entrate.

Tali mezzi di copertura possono essere esclusivi ovvero concorrenti e devono essere indicati per ciascun anno del triennio di vigenza della legge finanziaria.

A) Per quanto riguarda la copertura mediante il ricorso ai fondi speciali, si fa presente che con la legge finanziaria sono determinati gli importi dei suddetti fondi riportati nelle tabelle A e B, allegate alla medesima legge.

Tali tabelle indicano distintamente per le spese di natura corrente e per quelle in conto capitale gli accantonamenti relativi a ciascun Ministero, da destinare al finanziamento di provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel corso dell'anno finanziario.

Si evidenzia che, nell'ambito dei predetti accantonamenti, possono essere comprese quote relative a «regolazioni debitorie» ed a «limiti di impegno», le quali non possono essere utilizzate per finalita' di diversa natura.

Si precisa, poi, che non e' consentita la copertura di provvedimenti recanti oneri di parte corrente con l'utilizzo di accantonamenti di conto capitale, nonche' l'utilizzo per altre finalita' di risorse preordinate all'adempimento di obblighi internazionali.

Infine, nel caso di decreti-legge, non e' possibile utilizzare accantonamenti in difformita' delle tabelle A e B, se non per fronteggiare calamita' naturali o improrogabili esigenze connesse alla tutela della sicurezza del Paese o a situazioni di emergenza economico-finanziaria.

B) Nel caso di copertura da attuarsi mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, e' necessario utilizzare disponibilita' finanziarie, che risultino inutilizzate ma potenzialmente utilizzabili (per cui vi deve essere una effettiva riduzione di spesa, non si possono utilizzare disponibilita' di capitoli che andrebbero in economia a fine anno: tale modalita' di copertura non e' piu' possibile essendo stata eliminata dalla legge 8 agosto 1996, n. 425).

Si precisa che le disponibilita' utilizzabili devono essere relative a capitoli i cui stanziamenti sono stati predeterminati per legge e devono riguardare gli anni per i quali dovra' essere disposta la copertura finanziaria.

In relazione a ciascuna autorizzazione di spesa vanno indicati: il numero della legge, l'articolo ed il comma.

In nessun caso possono essere previste coperture di oneri di parte corrente con riduzioni di autorizzazioni di spesa in conto capitale, ne' possono fronteggiarsi oneri connessi a limiti di impegno con riduzioni di autorizzazioni di spesa di durata inferiore rispetto a quella prevista per tale tipologia di oneri.

Oltre che con riduzione di autorizzazione di spesa (nell'ipotesi in cui questa abbia durata superiore o uguale a quella del limite di impegno), l'onere recato da un limite di impegno puo' trovare copertura:

con riduzione di altro limite di impegno (nell'ipotesi in cui non sia stato in tutto o in parte utilizzato, si dovra' specificare a quale spesa faceva riferimento tale limite d'impegno);

mediante utilizzo di nuove o maggiori entrate erariali permanenti.

Nella fattispecie della riduzione della autorizzazione di spesa rientra anche la tipologia di individuazione dei mezzi di copertura mediante modifiche legislative che, sul piano sostanziale, comportano minori spese.

In tal caso la relazione tecnica, similmente a quanto avviene per la valutazione di maggiori o nuovi oneri derivanti dalla modifica legislativa, deve fornire puntuale e piena dimostrazione delle predette minori spese utilizzate come strumento di copertura,

compilando tutte le sezioni interessate.

C) Ove la copertura finanziaria sia assicurata mediante nuove o maggiori entrate, dovrà essere indicata la disposizione legislativa, contestuale o altra, che determina le predette entrate, le quali devono essere quantificate - con illustrazione dei parametri di calcolo utilizzati (compilando comunque tutte le sezioni interessate della relazione tecnica) - con riferimento a ciascun esercizio finanziario in cui si realizzeranno. In ogni caso, resta esclusa la copertura di nuovi e maggiori oneri di parte corrente con entrate in conto capitale.

Esempi:

1) La disposizione prevede un onere di parte corrente di 100.000 euro per il primo anno, di 120.000 per il secondo anno e di 140.000 euro a decorrere dal terzo anno.

Vengono indicate le possibili modalita' di copertura:

	I anno	II anno	III anno
Tabella A			
Ministero....	100.000	120.000	140.000

Oppure

	I anno	II anno	III anno
Tabella A			
Ministero....	50.000	70.000	90.000
riduzione dell'autorizzazione di spesa recata dalla legge n. del....	30.000	30.000	30.000
maggiori entrate di cui alla legge n. del....	20.000	20.000	20.000

2) La disposizione prevede l'autorizzazione di un limite di impegno quindicennale di 20 milioni di euro a decorrere dal primo anno.

Per il predetto onere possono essere utilizzate le seguenti modalita' di copertura:

	I anno	II anno	III anno (migliaia di euro)
Tabella B			
Ministero.... (limite di impegno)	20.000	20.000	20.000

Oppure

riduzione dell'autorizzazione di spesa recata dalla legge n..... del....	20.000	20.000	20.000
--	--------	--------	--------

Nel caso di provvedimenti con oneri a carico dei bilanci di Pubbliche Amministrazioni diverse dallo Stato, va indicata la relativa copertura finanziaria, da individuare in:

1) trasferimenti dal bilancio dello Stato;

2) nuove o maggiori entrate per l'Ente (ad esempio, tributi erariali trasformati in tributi regionali o locali, aumento di aliquote di compartecipazione a tributi erariali, aumento di diritti

di spettanza dell'ente, ecc.);

3) minore spesa per il bilancio dell'Ente (ad esempio, riduzioni di prestazioni o di compiti da parte dell'Ente, trasferimenti di oneri a carico del bilancio statale, ecc.).

SEZIONE IV Clausola di salvaguardia

La legge 31 ottobre 2002, n. 246, di conversione del decreto-legge n. 194/2002 ha introdotto due tipologie legislative di spesa: spesa autorizzata e previsioni di spesa.

La prima si configura come una spesa definita nel suo ammontare, cioè come limite massimo di spesa; la seconda si configura, invece, come previsione di spesa, quantificata a titolo indicativo, in quanto legata a parametri e presupposti di erogazione.

Nella prima ipotesi è previsto il monitoraggio della spesa autorizzata, per cui la relativa autorizzazione legislativa cessa di avere efficacia al raggiungimento del limite massimo di spesa.

Nella seconda fattispecie, la stessa legge n. 246 prevede la definizione di «una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime».

Pertanto, la clausola di salvaguardia appare come un meccanismo di garanzia di copertura delle spese eventualmente eccedenti, cioè tale da impedire il formarsi di debordi di spesa.

In altri termini, le relazioni tecniche relative a leggi recanti «previsioni di spesa» non potranno essere verificate positivamente dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato, in assenza della clausola di salvaguardia, oppure in caso di sua inadeguatezza. In particolare, si sottolinea che la clausola appare necessaria nei casi in cui il provvedimento in esame determini diritti soggettivi.

Si precisa, in ogni caso, che la clausola di salvaguardia deve essere inserita ex ante nello schema di provvedimento di che trattasi e predisposta dall'Amministrazione proponente.

Un provvedimento, ad esempio, che preveda l'attribuzione di benefici ad un numero di soggetti, per i quali nasce il conseguimento di diritti soggettivi, potrebbe essere suscettibile di determinare una eccedenza di spesa rispetto a quella calcolata nella relazione tecnica.

Pertanto, in tale ipotesi, allo scopo di far fronte alla eventuale maggiore spesa in sede di applicazione del provvedimento, è necessario che il provvedimento medesimo contenga una apposita clausola di salvaguardia.

SEZIONE V Effetti finanziari netti sui saldi di finanza pubblica

La sezione viene compilata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato generale per le politiche di bilancio e indica l'impatto del provvedimento o degli emendamenti sui saldi di finanza pubblica:

- saldo netto da finanziare;
- fabbisogno di cassa del settore statale;
- indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

Quando vi sono differenze nei tre aggregati, nel paragrafo «Note» vanno indicate, in maniera sintetica, le ragioni per le quali i dati del saldo netto da finanziare differiscono dal fabbisogno e dall'indebitamento netto, tenuto conto degli effetti della gestione della tesoreria statale e delle regole del SEC 95.

Sottostante all'indicazione dei predetti effetti finanziari, viene riportato il timbro di verifica della relazione tecnica, la data e la firma del Ragioniere Generale dello Stato.

Appendice

Legge del 5 agosto 1978, n. 468.

Art. 11-ter (Copertura finanziaria delle leggi) (1). - 1. In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. La copertura finanziaria delle leggi che importino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, e' determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalita' (2):

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 11-bis, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalita' difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilita' speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione della entrata delle risorse da utilizzare come copertura;

c) [(3)];

d) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuove e maggiori spese correnti con entrate in conto capitale.

2. I disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati da una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (4) sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonche' delle relative coperture (5), con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme da adottare con i regolamenti parlamentari.

3. Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 2 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essa recati.

4. I disegni di legge di iniziativa regionale e del CNEL devono essere corredati, a cura dei proponenti, da una relazione tecnica formulata nei modi previsti dal comma 2.

5. Per le disposizioni legislative in materia pensionistica la relazione di cui ai commi 2 e 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonche' sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili. Per le disposizioni legislative recanti oneri a carico dei bilanci di enti appartenenti al settore pubblico allargato la relazione riporta la valutazione espressa dagli enti interessati.

(1) Articolo aggiunto dall'articolo 7, della legge 23 agosto 1988, n. 362.

(2) Alinea così modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, come convertito dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246.

(3) Lettera abrogata dalla legge 8 agosto 1996, n. 425, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 20 giugno 1996, n. 323.

(4) Con l'articolo 7, comma 1, della legge 3 aprile 1997, n. 94, entrata in vigore il 9 aprile 1997, era stato disposto l'accorpamento del Ministero del tesoro e del Ministero del bilancio e della programmazione economica in un'unica amministrazione denominata «Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica», costituita con l'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430, entrato in vigore il 1° gennaio 1998. Successivamente, per effetto del combinato disposto degli articoli 23 e 55 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, è stato istituito, con decorrenza 10 giugno 2001, il Ministero dell'economia e delle finanze, al quale sono state trasferite, con le relative risorse, le funzioni del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e del Ministero delle finanze.

(5) Parole sostituite dall'articolo 3 della legge 25 giugno 1999, n. 208.

6. Ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmette al Parlamento una relazione sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

6-bis. Le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi. Con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, è accertato l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa. Le disposizioni recanti espresse autorizzazioni di spesa cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto per l'anno in corso alla medesima data (6).

6-ter. Per le Amministrazioni dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso gli uffici centrali del bilancio e le ragionerie provinciali dello Stato, vigila sulla corretta applicazione della disposizione di cui al comma 6-bis. Per gli enti ed organismi pubblici non territoriali gli organi interni di revisione e di controllo provvedono agli analoghi adempimenti di vigilanza e segnalazione al Parlamento e al Ministero dell'economia e delle finanze (7) (8).

7. Qualora nel corso dell'attuazione di leggi si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata indicate dalle medesime leggi al fine della copertura finanziaria, il Ministro competente ne dà notizia tempestivamente al Ministro dell'economia e delle finanze, il quale, anche ove manchi la predetta segnalazione, riferisce al Parlamento con propria relazione e assume le conseguenti iniziative legislative (9). La relazione individua le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri autorizzati dalle predette leggi (10). Il Ministero dell'economia e delle finanze può altresì promuovere la procedura di cui al presente comma allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica indicati dal Documento di programmazione economico-finanziaria e da eventuali aggiornamenti come approvati dalle relative risoluzioni parlamentari (11) (12). La stessa procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale

recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri.

(6) Comma aggiunto dall'articolo 1, comma 1, lettera b) del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, come convertito dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246.

(7) Comma aggiunto dall'articolo 1, comma 1, lettera b) del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, come convertito dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246.

(8) Si riporta il testo dell'articolo 1, comma 1-bis, del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, come convertito dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246, che dispone: «Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 alla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, per l'individuazione dei limiti degli oneri finanziari si assumono i rispettivi stanziamenti iscritti nel bilancio di previsione dello Stato».

(9) Periodo così modificato dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, convertito con modificazioni, dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246.

(10) Periodo aggiunto dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194 come convertito dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246.

(11) Periodo aggiunto dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194 come convertito dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246.

(12) Vedasi l'articolo 1, commi 3 e 4, del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194 come convertito dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246.

Allegato 3

Analisi del bilancio di previsione dello Stato 2003

----> Vedere allegato di pag. 31 <----

Allegato 4

Analisi del bilancio di previsione dello Stato 2004

----> Vedere allegato di pag. 32 <----