

La seduta comincia alle 9.15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità della seduta odierna sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del professor Andrea Monorchio, ragioniere generale dello Stato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Andrea Monorchio, ragioniere generale dello Stato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle implicazioni dell'unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica.

Ringrazio il dottor Monorchio per aver aderito al nostro invito e gli do senz'altro la parola.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Sono sempre onorato di intervenire nelle aule parlamentari per esprimere le valutazioni della Ragioneria generale dello Stato sui grandi temi oggetto della vostra attenzione. Sono un frequentatore abituale di queste aule e sono lieto di essere stato chiamato a rendervi partecipi della mia opinione sullo schema di decreto legislativo relativo all'ipotesi di unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio.

Lo schema si muove lungo linee già consolidate in ambito ministeriale. Il Ministero del tesoro è un ministero forte; quello del bilancio, peraltro, già svolgeva una funzione gregaria rispetto al primo, ove si escludano le competenze relative al CIPE. Quindi, a mio avviso, l'unificazione interviene in termini estremamente positivi ai fini della riaggregazione di tutto ciò che riguarda la politica economico-finanziaria del Governo.

Il progetto prevede la costituzione di quattro dipartimenti, l'attribuzione di una particolare evidenza alla cabina di regia nazionale ed il riordino delle competenze del CIPE.

Gli aspetti sui quali intendo brevemente soffermarmi attengono, ovviamente, all'interesse riconducibile alla Ragioneria generale dello Stato. Tale organo, nel progetto di riforma, conserva sostanzialmente le funzioni attuali; anzi, nello schema viene per la prima volta riconosciuta alla Ragioneria la funzione di organo di alta amministrazione, così come fino ad oggi era previsto soltanto nel regolamento di funzionamento del Consiglio dei ministri.

Come vi risulta certamente, in fase di diramazione dei provvedimenti inviati all'esame del Consiglio dei ministri, l'instanziazione dei destinatari reca tutti i capi degli uffici legislativi nonché il ragioniere generale dello Stato. In sostanza, qualsiasi atto sottoposto all'attenzione del Consiglio dei ministri è oggetto di esame da parte della Ragioneria generale dello Stato, anche se il parere di quest'ultima non è vincolante per il Governo. Si tratta comunque di un'indicazione fondamentale e debbo osservare, presidente, che questa innovazione, intervenuta successivamente

alla legge n. 400 del 1988, cioè dopo il riordinamento delle prerogative della Presidenza del Consiglio, si muove nell'ottica di una riconsiderazione di provvedimenti carenti sotto il profilo della copertura finanziaria e sotto l'aspetto ordinamentale. La Ragioneria generale, a differenza di quanto normalmente si pensa, guarda non soltanto agli aspetti finanziari ma anche ai profili ordinamentali, per assicurare una omogeneizzazione della legislazione, in particolare con riferimento a talune materie delicate, qual è quella attinente agli ordinamenti del personale.

Nel testo si riconferma la struttura centrale della Ragioneria, con i nove ispettorati generali, e le ragionerie centrali assumono la nuova denominazione di uffici centrali del bilancio. Inoltre, dalla Ragioneria generale vengono distaccate le ragionerie provinciali. Si tratta di una innovazione sulla quale, presidente, se me lo consente, nutro qualche perplessità. Ritengo, infatti, che la frattura che verrebbe a determinarsi tra il sistema centrale e le ragionerie provinciali spezzerebbe l'unità dell'istituzione.

Di recente, presso la Commissione bilancio della Camera, qualcuno mi ha fatto notare che avevo parlato della Ragioneria generale dello Stato come del «nostro istituto». Di fatto, la Ragioneria generale, nell'ambito del Ministero del tesoro, ha una sua autonoma evidenziazione, resa palese anche nella normativa contabile, per effetto della quale sia alla Ragioneria generale sia al ragioniere generale viene attribuita una specifica evidenza.

In sostanza, vi sono compiti che spettano esclusivamente al ragioniere generale dello Stato, come previsto dalla legislazione contabile, in particolare dal regio decreto n. 2440 del 1923. A parte questo, la Ragioneria generale ha la particolarità di avere un ruolo di personale diverso da quello delle altre amministrazioni. Io ho superato un concorso profondamente diverso rispetto ai miei colleghi dell'ex Ministero del bilancio e della direzione generale del tesoro. Quello per accedere alla Ragioneria generale dello Stato è un concorso che presenta una sua peculiarità,

sia per il numero di prove scritte sia per quello delle materie orali.

Nella Ragioneria generale, inoltre, esiste il corpo degli ispettori di finanza che, a somiglianza degli ispettori di finanza francesi, è un corpo ispettivo molto qualificato. Ad esso appartengono funzionari che hanno superato un concorso, come si dice in gergo, di secondo livello. Sapete bene che per accedere alla magistratura della Corte dei conti o a quella amministrativa occorre essere stati funzionari per un certo numero di anni ed è necessario aver raggiunto un certo grado. La stessa cosa vale per quanto riguarda gli ispettori di finanza. Al momento, disponiamo di 150 ispettori che svolgono un'attività sicuramente utilissima ai fini del controllo della finanza pubblica. Solo per citare un esempio recente, presidente, le posso dire che, proprio grazie all'ispettorato di finanza ed al sistema unitario delle ragionerie regionali e provinciali, abbiamo effettuato, per conto della funzione pubblica, l'indagine sulle false invalidità civili. La relazione su tale indagine è stata presentata in Parlamento. È vero che la competente commissione era costituita anche da unità provenienti da altri ministeri, ma possiamo dire che il 99 per cento del lavoro è stato svolto dai funzionari della Ragioneria generale dello Stato, delle ragionerie centrali e di quelle provinciali.

Nutriamo qualche perplessità anche in merito all'unificazione del ruolo del personale, proprio in ragione della peculiarità del personale della Ragioneria. Lei deve immaginare, presidente, che, per accedere in Ragioneria generale, se non si è ragioniere non si può fare il concorso. Ovviamente, il titolo assorbente è rappresentato dalla laurea in economia e commercio. Se qualcuno, pur essendo medico, avesse il diploma di ragioniere, potrebbe accedere al concorso, altrimenti questa possibilità gli sarebbe inibita. Si tratta di previsioni che potrebbero sembrare superate, ma non può non essere osservato come la specificità del lavoro che si svolge presso la Ragioneria richieda una particolare competenza.

Noi verifichiamo centinaia di bilanci, svolgiamo un lavoro tecnico ed abbiamo funzioni di revisione e compiti di sindaco presso gli enti e le società partecipate dallo Stato. Il sottoscritto, per esempio, è sindaco dell'ENI, presidente del collegio sindacale, così come è presidente del collegio sindacale dell'IRI. Ciò mi pone sempre in una posizione di grande rischio, come ben potete intuire. Comunque, noi possiamo svolgere questa funzione in quanto disponiamo delle qualità professionali adeguate.

In genere, il funzionario dello Stato è laureato in giurisprudenza, a parte le eccezioni legate a talune amministrazioni, quali quelle operanti in ambiti statistici o matematici.

Ritornando al problema delle ragioniere provinciali, il provvedimento conserva sostanzialmente la Ragioneria nella sua struttura attuale che, se mi è consentito dirlo, ha dato buona prova. Credo che la Ragioneria generale sia l'unica amministrazione dello Stato citata in tutti i bollettini del Parlamento - sia del Senato sia della Camera - dai signori Presidenti delle Assemblee legislative, non soltanto per la collaborazione sempre fornita in sede di discussione del bilancio, ma per tutta una serie di altre questioni. Se lei, presidente, effettuasse una verifica, potrebbe constatare come le audizioni rese in Parlamento dal ragioniere generale dello Stato abbiano riguardato tutte le materie: non c'è nessun funzionario dello Stato che abbia reso in Parlamento tante audizioni quante quelle svolte dal ragioniere generale dello Stato.

Le chiedo scusa, signor presidente, e confido nella generosità sua e dei commissari nel momento in cui mi permetto di sottolineare questi aspetti, cosa che del resto faccio sempre con grande orgoglio. Mi auguro che questo « peccato » mi venga perdonato.

Sono queste le ragioni per le quali guardo con grande perplessità al distacco delle ragioniere provinciali, che dipenderebbero dalla Ragioneria generale soltanto funzionalmente e non più organicamente. In questo modo - ripeto - verrebbe a

spezzarsi il sistema unitario della Ragioneria generale.

Credo, signor presidente, che questo sia un aspetto del provvedimento che probabilmente la Commissione ed il Governo, in particolare il ministro del tesoro, dovrebbero riconsiderare. A mio avviso, infatti, si tratta di un aspetto particolarmente delicato, anzitutto perché le ragioniere provinciali ripetono in sede locale il compito che gli uffici centrali del bilancio svolgono in sede centrale, ministeriale. Inoltre, le ragioniere provinciali dovranno svolgere, negli anni a venire, il monitoraggio territoriale sulla spesa pubblica. Nel decreto legislativo relativo alla ristrutturazione del bilancio, segnatamente agli articoli 8, 9 e 10, si parla di eliminazione della tesoreria unica. Nel momento in cui non vi sarà più la tesoreria unica, il monitoraggio sulle entrate e sulle spese degli enti non potrà essere realizzato se non attraverso le ragioniere provinciali operanti sul territorio.

Nello schema di decreto, le ragioniere provinciali sono unificate in un ufficio locale del ministero in sede territoriale, insieme alle direzioni provinciali del tesoro e agli uffici del bilancio. Fra l'altro, il bilancio non ha mai avuto uffici in sede locale. Eppure, vi sarebbe bisogno di indicazioni su base territoriale per quanto riguarda gli obiettivi 1 e 5B, cioè quelli legati alle regioni meridionali. Le direzioni provinciali del tesoro, una volta costituita l'INPDAP, hanno perso tre quarti della loro attività perché tutto il sistema delle pensioni oggi è gestito dalle direzioni provinciali del tesoro, per delega. Immaginate che nella legge n. 335 del 1995 è previsto il passaggio del personale delle direzioni provinciali del tesoro all'INPDAP, nel momento in cui non vi sarà più la convenzione. In sostanza, gli altri uffici territoriali del ministero svolgono un'attività residuale. La ragioniere provinciale dello Stato, invece, svolge un'attività centrale.

Aggiungo, presidente, che in un recente incontro svoltosi a Lisbona fra i controllori finanziari, vale a dire fra i ragioniere generali della Comunità europea, è stato annunciato che quest'ultima intende, per

le condizioni di partnership che regolano i rapporti tra gli Stati membri, che almeno il 10 per cento dei progetti cofinanziati dalla Comunità debba essere verificato dalle amministrazioni per delega e per conto del controllore finanziario.

Si tratta di un compito che, peraltro, già svolgiamo. Nel momento in cui siamo chiamati a svolgere questo tipo di attività, abbiamo l'assoluta necessità di avvalerci delle ragionerie provinciali. Sotto questo profilo, il solo legame funzionale non è sufficiente a garantire lo svolgimento di tale attività. Il ragioniere generale dello Stato ha necessità di avere una dipendenza gerarchica, nel senso di poter scrutinare il personale.

Inoltre, signor presidente, c'è la questione del mandato elettronico. Come lei ben sa, dal 1° gennaio 1999, dovrebbe entrare in funzione il cosiddetto mandato elettronico, nell'ambito del quale, come si desume dalla terminologia stessa, tutto si svolge elettronicamente. Chiunque abbia un minimo di esperienza di tipo bancario potrà facilmente comprendere come queste operazioni siano svolte da soggetti che si trovano in posizione di contrapposizione di interessi; quest'ultima crea il controllo e, quindi, la legittimità. Se gli uffici non sono gerarchicamente dipendenti dalla Ragioneria generale, questa contrapposizione di interessi non si crea.

Se mi consente, presidente, vorrei osservare che, nel momento in cui viene riconosciuta alla Ragioneria generale la dipendenza gerarchica delle ragionerie centrali (che nello schema di provvedimento sono definiti uffici centrali del bilancio), non vedo perché lo stesso criterio non debba essere adottato con riferimento alle ragionerie provinciali. Vorrei ricordare alla Commissione che, fino a 2-3 anni fa, le ragionerie provinciali dello Stato hanno svolto funzioni di altre amministrazioni dello Stato, dei servizi contabili e dell'intendenza di finanza, per conto del Ministero delle finanze. Abbiamo svolto attività relative alla Cassa depositi e prestiti ed agli istituti di previdenza, per la gestione del patrimonio immobiliare. Le ragionerie provinciali

possono benissimo svolgere queste funzioni residuali della direzione provinciale del tesoro e del Ministero del bilancio, il quale non ha mai avuto queste funzioni, che dovremmo attribuirgli.

Pur nel giudizio positivo che esprimiamo sul provvedimento, riteniamo che una particolare attenzione dovrebbe essere dedicata alla gestione del fondo di rotazione per le politiche comunitarie. Riflettendo su questa parte del provvedimento, verrebbe da pensare alla possibilità di concentrare questa parte importante dell'attività della ragioneria nella Ragioneria generale.

Il futuro del nostro paese si determinerà nell'ambito dell'Unione europea. Dobbiamo quindi immaginare strutture omologhe alle funzioni che si svolgono a Bruxelles, anche per la formazione del bilancio comunitario. Lei sa che noi partecipiamo alla formazione di quest'ultimo attraverso l'individuazione delle risorse proprie, il controllo e la gestione dei flussi finanziari. Con cadenza trimestrale, trasmettiamo al Parlamento un volumetto nel quale è dato conto dei flussi intercorsi con la Comunità europea. Anche questo, quindi, è un punto sul quale non può non essere svolta una riflessione. Nel decreto si stabilisce che la gestione del fondo passi al dipartimento per le politiche di coesione, mentre resterebbe alla Ragioneria soltanto la parte relativa al bilancio comunitario e al monitoraggio.

Se riflettiamo sull'informazione comunitaria, su quanto va fornito alla Comunità e sui flussi, notiamo una unitarietà della funzione che credo debba costituire oggetto di meditazione, anche per questa Commissione.

Siamo perfettamente d'accordo sull'eliminazione delle ragionerie regionali, in quanto la funzione di queste ultime può essere svolta dalla ragioneria provinciale avente sede nel capoluogo, ovviamente sempre che si mantenga la dipendenza gerarchica perché — ripeto — la sola dipendenza funzionale non garantirebbe assolutamente la razionalità dell'attività della Ragioneria generale.

Nel nostro paese esistono pochi sistemi informativi e credo che uno dei più importanti sia quello della Ragioneria generale dello Stato, oggi sistema informativo del Ministero del tesoro. Questo sistema ha garantito al Parlamento il rispetto dei termini di presentazione del bilancio e del rendiconto generale dello Stato. Il nostro è l'unico paese al mondo ad avere il primato di un Governo che presenta al Parlamento entro i sei mesi successivi alla chiusura dell'esercizio il rendiconto generale dello Stato. Questo avviene proprio perché abbiamo il sistema informativo della Ragioneria, che si dipana come una rete capillare su tutto il territorio e collega sia le ragionerie provinciali sia quelle regionali sia quelle centrali; questo grazie al nostro sistema collocato a La Rustica, che informatizza tutti i dati contabili afferenti al bilancio dello Stato.

Se lei ricorda, presidente (e credo che sicuramente lo ricorderà), la *Gazzetta Ufficiale* sulla quale era pubblicato il bilancio dello Stato era disponibile non prima del mese di giugno dell'anno successivo all'approvazione. Ciò perché il Poligrafico dello Stato doveva comporre tipograficamente il testo. Oggi, invece, la pubblicazione avviene sulla *Gazzetta Ufficiale* del 28 dicembre, non appena il Parlamento ha approvato i documenti contabili. Ciò perché noi forniamo un supporto cartaceo che memorizza l'intero bilancio dello Stato. Il messaggio che un'Assemblea legislativa trasmette all'altra è siglato sui documenti prodotti dal sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato.

Il sistema informativo, signor presidente, non ha soltanto questa funzione, ma consente anche di conoscere il modello dell'economia italiana, modello che presenta caratteristiche particolari. Noi inseriamo nel modello le correzioni di finanza pubblica e verifichiamo come queste influiscano sull'economia italiana nonché come quest'ultima retroagisca tali effetti sul bilancio pubblico.

Inoltre, abbiamo il modello del sistema pensionistico. Lei sa che, attraverso il modello della Ragioneria generale dello

Stato, il Parlamento ha potuto approvare la legge di riforma pensionistica n. 335 del 1995.

Ricordo inoltre il sistema del modello degli interessi, nonché quello relativo all'andamento demografico della popolazione italiana. Se il professor Giuliani non si offende, posso dire che nemmeno l'ISTAT dispone di un modello demografico capace di coprire l'arco di un cinquantennio esteso fino al 2050.

Tutti questi modelli, presidente, non servono soltanto a celebrare il sistema informativo, ma sono modelli operativi che la Ragioneria generale dello Stato ha reso disponibili al Parlamento ed al paese. Il modello demografico, per esempio, è stato inviato a tutte le università italiane e la stessa cosa è avvenuta per il modello pensionistico. Tutti coloro – soprattutto partiti politici – che hanno richiesto dati ed elaborazioni sul sistema pensionistico hanno avuto a disposizione il modello della Ragioneria generale dello Stato. Nei laboratori della Ragioneria sono state elaborate tutte le ipotesi richieste. Quindi, non abbiamo alcuna gelosia.

Il sistema informativo della Ragioneria, signor presidente, contiene dati anche riservati. Per vicende varie, che non sto a ricordare, soltanto con questo decreto trova sistemazione la vicenda del sistema informativo, che, fino ad oggi – e credo per altri 2-3 anni ancora – è stato gestito da Finsiel, una società dell'IRI, posseduta al 100 per cento dallo Stato. Ad un certo punto si è ritenuto che la Finsiel non fosse più adatta a condurre il sistema. Il decreto-legge n. 1 del 1995 conteneva una nostra concezione sulla modalità di funzionamento del sistema informativo in relazione alla riservatezza dei dati. Come lei sa, signor presidente, il nostro paese aderisce all'Unione europea, ma – a differenza di Francia, Gran Bretagna e Germania, che hanno scelto una soluzione diversa – anche la pubblica amministrazione deve passare attraverso la gara per stipulare diversi tipi di contratto. Si è così immaginato che anche il sistema informativo della Ragioneria potesse essere affidato attraverso una gara. Si tenga conto

che chi venisse a conoscenza dei dati del sistema informativo della Ragioneria generale potrebbe realizzare qualsiasi speculazione finanziaria. Abbiamo fatto presente che i dati del sistema informativo erano riservati; il ministro del tesoro, consapevole di ciò, ha studiato il sistema di questa società, interamente posseduta dal Tesoro. Gli informatici che devono gestire il sistema non possono essere pagati quanto il ragioniere generale dello Stato: devono avere uno stipendio almeno doppio, altrimenti vanno in altre società. Si è fatto ricorso, allora, alla struttura della società per azioni prevista dal codice civile per avere un sistema informativo di proprietà del Tesoro.

Ci auguriamo che la soluzione progettata vada rapidamente in porto. Il sistema informativo della Ragioneria procede da tre anni in maniera « erratica », nel senso che in mancanza di un contratto non possiamo fare sviluppo (ed un sistema informativo vive in quanto sia sviluppato).

La società indicata all'articolo 6 dello schema di decreto legislativo dovrebbe, allora, divenire rapidamente operativa, anche se non mi nascondo, presidente, che esistono diverse difficoltà (ho letto anche il testo delle dichiarazioni rese dal professor Rey davanti a questa Commissione). La società deve reclutare il personale e non sappiamo se i dipendenti della Finsiel – che attualmente gestisce il sistema – passeranno nella nuova società oppure preferiranno altre vie. Non sappiamo quanto tempo sarà necessario perché la nuova società posseduta interamente dal Tesoro raggiunga la piena operatività, andando incontro alle nostre esigenze di conoscenza e di elaborazione informatica. Occorrerà infatti impadronirsi di programmi piuttosto complessi (non alfabetici, ma alfanumerici).

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Monorchio. Daremo ora spazio agli interventi dei parlamentari che intendano formulare quesiti o avanzare richieste di chiarimento. Per aprire la strada in questa direzione, vorrei anch'io porre qualche domanda, anche se non riguarderà neces-

sariamente l'area di intervento della Ragioneria generale.

Ho l'impressione che, a proposito degli interventi cofinanziati dall'Unione europea, nello schema di decreto e nel relativo regolamento di attuazione si verifichi una sovrapposizione tra la cabina di regia ed il dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione. È una mia impressione, non un giudizio. Mi piacerebbe che lei esponesse il suo punto di vista al riguardo.

Altro aspetto che vorrei sottoporle riguarda la riservatezza. Può farci qualche esempio concreto di dati riservati? In proposito non ho le idee chiare, ma lei ha fatto addirittura cenno alla possibilità di azioni speculative.

Terza domanda. Ho l'impressione che la difficoltà di reclutare il personale della nuova società interamente posseduta dal Tesoro (CONSIP) non sia dovuta tanto ai problemi di apprendimento, perché in fondo parte del personale della Finsiel già lavora nel settore. La questione mi sembra invece legata alle prospettive di carriera e di sviluppo: forse la difficoltà maggiore va ricercata su questo lato. Non vorrei usare termini che possano apparire inappropriati, ma mi sembra quasi che la nuova società diventerà un recinto nel quale gli addetti non troveranno grandi prospettive di avanzamento. Anche su questo tema vorrei conoscere il suo punto di vista.

GIORGIO PASETTO. Stiamo portando avanti un lavoro in parallelo per la formulazione di un parere sull'articolo 6 dello schema di decreto e sull'articolo 8 del regolamento di attuazione in materia di informatizzazione dei servizi. Una premessa di carattere generale, presidente. Mi sembra che complessivamente il ragioniere generale abbia detto che il disegno complessivo sta in piedi e rappresenta comunque un'evoluzione di ciò che il Ministero ha costruito nel tempo, cogliendo anche l'esigenza di processi di ammodernamento e di ristrutturazione della pubblica amministrazione; è proprio questa, del resto, l'azione che il Governo sta portando avanti.

Ciò detto, si è parlato della complessità dei processi di informatizzazione, questione già toccata dal professor Rey. Vorrei soffermarmi su questo aspetto. Non esiste un momento nel quale finisce il vecchio e comincia il nuovo, altrimenti si correrebbe il rischio della caduta del processo e – soprattutto – di una perdita delle capacità e delle professionalità che la Finsiel ha consolidato nel tempo. Dico subito che sono d'accordo con l'operazione che è stata prospettata con il decreto ed il regolamento. Permane, tuttavia, il problema della transitorietà: cosa accadrà quando il nuovo sistema andrà a regime? Quanta parte delle attività e delle funzioni resteranno « dentro al recinto », cioè dentro la società, e quanta parte sarà affidata al mercato? Non credo che questi aspetti possano essere lasciati nel vago.

Per ciò che riguarda il personale, poi, questi dipendenti transiteranno dalla Finsiel alla nuova società? E come sarà individuato questo numero? Perché trecento e non quattrocento? Oppure perché trecento e non duecento? Quali professionalità dovranno transitare?

Vorrei inoltre conoscere i tempi ed i modi del rapporto di convenzione.

Vi è poi il problema della riservatezza dei dati. Bene ha fatto il presidente a porre nuovamente la questione, perché durante la scorsa audizione mi pare che in qualche misura il rischio sia ridotto praticamente a zero: in sostanza non si è capito quali siano concretamente i dati che richiedono la riservatezza.

Sull'insieme del decreto e del regolamento credo che il ragionamento del dottor Monorchio ruoti attorno ad un elemento fondamentale: il ruolo e la funzione del personale. Qui non si tratta della ristrutturazione di un ministero qualunque, ma dell'accorpamento di due Ministeri (tesoro e bilancio) che hanno un ruolo ed un'incidenza di grande rilievo per la vita del paese per quanto concerne la politica economica e di bilancio e le politiche di crescita e di sviluppo. In tal senso il ruolo e la funzione del personale, cioè del materiale umano, sono premi-

nenti: non possiamo immaginare una riforma che prescindere dalle risorse umane.

Il ragioniere generale dello Stato ha molto insistito su due aspetti, che vorrei approfondire. Innanzitutto il disegno unitario introduce la previsione di dipartimenti provinciali del tesoro e sopprime sostanzialmente le Ragionerie regionali. I dipartimenti provinciali del tesoro accorperebbero, su scala ridotta, l'insieme delle funzioni dei quattro dipartimenti centrali. Il ragioniere generale ci dice che in realtà l'80-90 per cento di queste funzioni è esercitato dalla Ragioneria (ha citato una serie di esempi, fra cui la gestione previdenziale). In sostanza, il grosso delle funzioni, che sono di ragioneria, hanno la necessità di un collegamento diretto con il relativo dipartimento centrale.

Per quanto concerne il rapporto di dipendenza funzionale o gerarchica, la prima delle quali garantita sia dal decreto sia dal regolamento, il ragioniere generale insiste sulla necessità di una dipendenza sostanzialmente gerarchica. In realtà lo schema di regolamento, alla lettera *l* dell'articolo 4, prevede che il dipartimento della Ragioneria provveda anche al trattamento giuridico ed economico, nonché al pensionamento del personale del dipartimento stesso e degli uffici dipendenti; tra le funzioni del dipartimento – poi – si annoverano anche la gestione della mobilità interna e la formazione specialistica nelle materie di competenza. Rivolgo, allora, la seguente domanda al ragioniere generale: il trattamento giuridico ed economico, il pensionamento del personale anche degli uffici dipendenti, la gestione della mobilità interna, la formazione specialistica nelle materie di competenza, non formano di fatto – uniti al rapporto di dipendenza funzionale – una dipendenza organica? Si tenga conto anche che esiste un problema di collegamento tra il decreto ed il regolamento al nostro esame, da una parte, e la legge Bassanini dall'altra, poiché quest'ultima rappresenta lo scenario più generale nel quale ci muoviamo.

Ultima domanda. Sembrerebbe in qualche modo che, spostando l'asse delle

competenze, delle funzioni e della gestione di tutte le politiche di coesione e di sviluppo, nonché di tutti gli interventi strutturali, in realtà la funzione della gestione del fondo di rotazione si trasferisca al dipartimento per le politiche di coesione e di sviluppo. D'altra parte il fondo vive con risorse comunitarie e con risorse statali, quindi ha una stretta correlazione con il bilancio dello Stato, una propria unicità. Allora delle due l'una: o il fondo viene separato oppure viene spostato. Se non viene spostato, a chi spetterà il governo del fondo?

ROBERTO DI ROSA. Sul sistema informativo confesso di non avere chiarissimo lo schema organizzativo e funzionale che emerge dallo schema di decreto legislativo, nonché dalle considerazioni svolte dal professor Rey ed oggi dal dottor Monorchio. Tra l'altro, la Commissione è stata sollecitata dal Governo ad esprimere su questo punto un parere in tempi possibilmente rapidi al fine di consentire l'espletamento delle gare. D'altra parte è intervenuta una proroga del contratto con Finsiel. Ma cosa bisogna mettere a gara, allora?

Il progetto non è nuovo, non nasce oggi: lo ha ricordato il ragioniere generale dello Stato. Si era anche ipotizzata una norma già inserita in un precedente provvedimento, che però non aveva avuto l'approvazione definitiva del Parlamento. Immagino che sul nuovo modello sarebbe necessaria una sorta di analisi di fattibilità: si tratta di una società posseduta interamente dal Tesoro, ma non si sa con quali funzioni. Il professor Rey aveva ipotizzato come scelta utile e necessaria il mantenimento di alcune funzioni strategiche in capo all'amministrazione dello Stato. Quali sono queste funzioni? Mi dicono che oggi la CONSIP sia una scatola vuota; non so se l'informazione sia esatta. La CONSIP gestirà anche il sistema? Vorrei che l'articolazione dell'insieme dei servizi informativi fosse più chiara con riferimento all'assegnazione delle varie funzioni all'amministrazione dello Stato, alla società ed al mercato. A quest'ultimo

ci si rivolgerà attraverso una gara: ma per fare cosa? D'altra parte, come ha sottolineato il collega Pasetto, è ragionevole ipotizzare una fase di transizione.

La seconda domanda riguarda un aspetto che mi pare stia molto a cuore al dottor Monorchio, visto che ad esso ha dedicato buona parte del suo intervento introduttivo: mi riferisco ai rapporti fra la Ragioneria centrale e le ragionerie provinciali, che tra l'altro assorbiranno le funzioni delle ragionerie regionali. Per la verità, dagli schemi di decreto legislativo e di regolamento non è chiarissimo come si configurino questi rapporti: non si parla di dipendenza gerarchica, però le ragionerie provinciali entrano in uno schema organizzativo di tipo dipartimentale. Si tratta di un disegno in linea teorica coerente sia con le norme previste nella disciplina di delega per l'unificazione dei Ministeri sia con gli indirizzi generali della legge Bassanini che presiedono alla riorganizzazione della pubblica amministrazione. Sottolineo inoltre la necessità di un'articolazione e di un decentramento delle responsabilità della dirigenza.

Su questi punti vorrei avere un chiarimento, perché se fosse ripristinata la dipendenza gerarchica – oltre a quella funzionale – forse salterebbe lo schema organizzativo dipartimentale ipotizzato nello schema di decreto legislativo. Infatti in questi dipartimenti provinciali si sommano funzioni che vanno oltre i compiti attualmente svolti dalle ragionerie e che sono assegnate anche ad altri uffici periferici dello Stato.

ROBERTO VILLETTI. Premesso che il Parlamento ha sempre riconosciuto l'alto valore delle competenze che si concentrano nel Ministero del tesoro e nella Ragioneria generale, dall'accorpamento dei Ministeri del tesoro e del bilancio in base all'indicazione della legge delega n. 94 si evidenzia ancora di più il fatto che il Ministero del tesoro seguita ad «ingrassare», mentre il Parlamento ha posto diverse volte il problema di un suo «dimagrimento». Basta osservare le poste di bilancio per accorgersi che qualcosa

non funziona nella ripartizione delle responsabilità tra i diversi dicasteri. Naturalmente l'accorpamento non fa che aumentare questo vizio sistemico. In particolare, ciò vale per le politiche per le aree depresse: in qualche modo vengono a sommarsi nel Ministero del tesoro funzioni di promozione politica e di controllo. Per certe aree – non so se si tratti di un limite o di un privilegio – si viene a determinare una situazione di contraddizione tra funzioni diverse.

Vorrei allora chiedere al ragioniere generale – proprio per la sua esperienza – se nello schema di decreto delegato che stiamo esaminando si siano poste in qualche modo le premesse per spostare qualche tassello, cioè per costruire una struttura dalla quale sia possibile estrarre un certo numero di tasselli da riassegnare. Mi sembra infatti che questo rigonfiamento del Ministero del tesoro costituisca indubbiamente un'anomalia.

Mi rivolgo al ragioniere generale anche per la sua esperienza in merito all'organizzazione adottata negli altri paesi dell'Unione europea. Condivido la sua impostazione, cioè che dobbiamo cercare per quanto possibile di uniformare i nostri standard amministrativi e funzionali a quelli europei. Gli domando, però, se questa situazione esiste anche in altri Stati. Il Ministero del tesoro, come sappiamo, in altri paesi è denominato anche diversamente. La sua organizzazione corrisponde a quella italiana? In quali Stati questa corrispondenza non esiste?

Naturalmente ci muoviamo nell'ambito della delega stabilita con la legge n. 94 del 1997, quindi con il decreto possiamo solo creare le condizioni perché la riforma sia realizzata a moduli; moduli che, senza grandi problemi, possano essere separati dal Ministero del tesoro e riassegnati ad altro tipo di organizzazione politico-amministrativa.

CARLO PACE. Vorrei rivolgere al ragioniere generale una domanda molto semplice. Qual è il suo giudizio sull'articolo 7 dello schema di decreto, per quanto riguarda la soppressione della tesoreria

centrale e l'affidamento delle relative funzioni alla Banca d'Italia?

PRESIDENTE. Do ora la parola al dottor Monorchio per la sua replica.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Il presidente Marzano ha domandato se non si verifichi una sovrapposizione di funzioni e di compiti fra la cabina di regia ed il dipartimento per le politiche di coesione e di sviluppo. Credo che il presidente abbia toccato uno dei punti più delicati dell'intero provvedimento: la possibilità che si crei una sovrapposizione fra il dipartimento e la cabina di regia.

La cabina di regia ha avuto una vita travagliata. Titolare di una funzione di coordinamento dell'indirizzo di una serie di soggetti (alcuni dei quali destinatari di un'autonomia costituzionalmente protetta, come nel caso delle regioni), essa ha un compito veramente complicato: conciliare l'azione dell'amministrazione dello Stato con quella delle amministrazioni locali; soprattutto, far funzionare il sistema al fine di utilizzare gli stanziamenti comunitari. Credo che tale aspetto possa essere delineato nei regolamenti meglio di quanto non avvenga nel decreto. Lo schema in esame lascia aperto questo tipo di dubbio; e forse un'indicazione della Commissione in tal senso può essere anche accolta. Nei regolamenti sarà definita più propriamente la funzione della cabina di regia, la quale dovrebbe avere compiti di indirizzo generale, mentre l'attuazione delle politiche di coesione dovrebbe spettare al competente dipartimento.

La sua domanda, presidente, trova corrispondenza nel quesito che ci è stato rivolto dall'onorevole Villetti. La politica per le aree depresse potrà trovare nel dipartimento per le politiche di coesione pieno soddisfacimento oppure occorrerà pensare a qualcosa di diverso, per esempio ad una agenzia? I giornali hanno parlato dell'ipotesi di affidare all'IRI il compito di svolgere funzioni di agenzia per le politiche nel Mezzogiorno. Non

sono in grado di definire una scelta del genere, perché si tratta di determinazioni che appartengono alla politica.

Negli altri paesi le aree depresse sono molto meno estese che in Italia. Il Midi francese non è il nostro Mezzogiorno: conseguentemente i francesi non sono organizzati con agenzie, ma con ministeri, e quindi le relative politiche procedono regolarmente attraverso uffici ministeriali. Altro avviene in Gran Bretagna ed in Germania, dove operano agenzie.

Mi sembra che l'onorevole Villetti abbia sollevato il problema dell'accentramento delle funzioni di indirizzo, amministrazione e controllo nello stesso dipartimento. Credo che in questa fase non dovrebbero essere trovate soluzioni diverse da quelle previste nello schema di decreto. L'ex Ministero del bilancio, che oggi confluisce in questo dipartimento, dispone di funzionari di grande capacità e professionalità che saranno in grado – ne sono certo – di orientare amministrativamente le risorse verso le aree depresse, attuando così una politica che porti il nostro paese ad utilizzare pienamente i finanziamenti comunitari e nazionali, nonché a realizzare le condizioni per il decollo di quelle aree; tutto questo può avvenire probabilmente meglio che in passato, quando la frantumazione delle responsabilità ha creato problemi allo sviluppo delle stesse aree depresse. Oggi, invece, l'accentramento della responsabilità nel dipartimento, con la cabina di regia che svolge anche una funzione di collegamento con gli organi comunitari, può creare le condizioni per lo sviluppo.

Per quanto concerne la domanda del presidente su quali siano gli atti riservati, ricordo, a titolo di esempio, che abbiamo sottoposto al Parlamento una certa entità di spesa per interessi, definita in rapporto ad un'ipotesi che abbiamo fatto circa l'emissione di titoli: la stessa entità dipende da quanti CTZ, BOT, titoli a medio-lungo termine vengono emessi; si tratta di un'informazione assolutamente riservata, in quanto si può comprendere bene che cosa possa significare per il mercato sapere quale sia l'idea del ministro del

tesoro in ordine all'emissione di titoli. Lo stesso discorso vale anche per altre ipotesi, comprese quelle che formuliamo in ordine al modello per tutte le variabili rimesse alla valutazione politica del ministro. Anche gli stessi dati mensili relativi al fabbisogno, al modo in cui esso si forma e viene coperto, sono assolutamente riservati.

PRESIDENTE. Forse non ho posto bene il problema: il fatto che questo modello venga gestito da una società a capitale pubblico piuttosto che, secondo l'ipotesi alternativa, da una società alla quale lo stesso compito sia assegnato per gara è rilevante ai fini della tutela della riservatezza?

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Questo aspetto è rilevante ai fini della tutela della riservatezza: supponiamo, per esempio, che il sistema informativo della Banca d'Italia venga affidato a terzi...

PRESIDENTE. In Inghilterra tali servizi vengono assegnati tramite gara.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. No, l'*outsourcing* è stato fatto, ma non per un'area molto vasta; al riguardo, ho chiesto all'ambasciata un appunto, da cui risulta che è stato affidato tramite gara tutto ciò che non era considerato come rientrante in un'area riservata. Anche il professor Rey, presidente dell'AIPA, ha affrontato questi aspetti.

PRESIDENTE. Si tratta di un fatto importante.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Secondo il modello attuale, la società appositamente costituita dovrebbe gestire le attività strategiche. Mentre fino ad oggi abbiamo avuto, come interfaccia, la Finsiel, in futuro tale funzione sarà svolta da questa società interamente posseduta dal Tesoro; tuttavia, le scelte strategiche su ciò che si deve fare o non fare restano sempre in capo all'am-

ministrazione e non sono demandate alla società. Quest'ultima affiderà tramite gara le attività non strategiche come, per esempio, la manutenzione del centro informativo.

Ricordo che qualche anno fa ho organizzato una visita al sistema informativo della Ragioneria generale, affinché i parlamentari si rendessero conto di che cosa sia: si tratta di una struttura molto importante, anche sotto il profilo della dimensione fisica dei locali.

Quindi, una serie di attività collaterali, che non sono quelle strategiche, nelle quali vi è una componente di riservatezza, deve essere affidata a terzi, mentre le attività strategiche, quelle che riguardano programmi particolari (cito, per esempio, quelli relativi agli interessi, alla formazione del fabbisogno e così via), devono essere gestite direttamente dalla CONSIP come interfaccia della Ragioneria generale dello Stato e della direzione generale del Tesoro: infatti, essendovi un sistema informativo unico del Tesoro, questo non fa più capo soltanto alla Ragioneria generale, in quanto costituisce il sistema del ministero, anche se di fatto la maggior parte delle attività dello stesso sistema è riconducibile alla Ragioneria generale.

Ricordo che anche dal ministro è venuta una sollecitazione a fare presto, in quanto la CONSIP, essendo un soggetto pubblico, deve attribuire determinati compiti tramite gare che andranno espletate di qui alla fine dell'anno. Nel caso in cui ciò non risultasse possibile, sarebbe necessario prorogare ulteriormente i contratti oggi in essere per assicurare la necessaria continuità: infatti, come ha giustamente rilevato l'onorevole Pasetto, il sistema non può subire alcuna interruzione e deve funzionare senza soluzione di continuità, in quanto non è possibile restare neanche un giorno senza sistema informativo.

La difficoltà che si può incontrare in relazione ai tempi di perfezionamento del sistema è quella concernente il reclutamento. Al riguardo, il presidente dell'AIPA ha parlato di 300 unità; da parte mia, non sono un esperto di tali questioni, ma se il

professor Rey ha citato quel dato, ciò significa che egli ha valutato, insieme ai commissari dell'AIPA, che 300 unità sono sufficienti. Per il momento si sta ancora cercando il direttore generale per la CONSIP; nel momento in cui vi sarà il direttore generale e si comincerà a reclutare il personale, occorrerà innanzitutto stabilire di quale personale avvalersi: una possibile soluzione è rappresentata dal passaggio alla nuova società di personale della Finsiel. Tra l'altro, non ci si trova di fronte alla scissione di un'azienda, bensì a due soggetti giuridici completamente diversi, uno dei quali è la Finsiel che oggi, con la privatizzazione della Telecom, è diventata anch'essa privata, in quanto appartiene, insieme alla stessa Telecom, a tutti i sottoscrittori delle azioni.

Allora, quale personale della Finsiel transiterà nei ruoli di questa nuova società? Quanti informatici giudicheranno utile e comodo passare alla CONSIP e quanti preferiranno restare alla Finsiel per svolgere altre attività? In relazione ai tempi di queste determinazioni, si pone il problema del funzionamento della parte strategica della CONSIP in proprio ovvero in regime di proroga nei confronti di qualcuno che sappia organizzare il sistema, che attualmente è solo ed esclusivamente la Finsiel, la quale ha realizzato i programmi.

Gli onorevoli Pasetto e Di Rosa si sono soffermati sugli uffici locali del ministero, sul sistema delle ragionerie provinciali; al riguardo, mentre le attuali direzioni provinciali rappresentano qualcosa di estraneo all'attività della direzione generale del Tesoro (quando il dottor Draghi interviene nelle riunioni del Fondo monetario internazionale non parla di ciò che fanno le direzioni provinciali del Tesoro, che rappresentano, per così dire, soltanto la periferia dell'impero), lo stesso discorso non vale per la Ragioneria generale e per le ragionerie provinciali: queste ultime, infatti, sono parte integrante della funzione di controllo, che ha un carattere unitario.

Credo che questa sia una differenza sostanziale: basti pensare all'attività delle

direzioni provinciali del tesoro rispetto al dipartimento della direzione generale, nonché alla funzione sul territorio delle ragionerie provinciali rispetto all'attività centrale della Ragioneria generale dello Stato, in tutte le articolazioni di ispettorato e quant'altro. Esiste quindi una differenza che reputo sostanziale, che ho cercato di evidenziare e che mi lascia piuttosto perplesso in ordine alla separazione che si prospetta. Tra l'altro, l'unico soggetto per il quale si parla di uffici dipendenti è proprio la Ragioneria generale dello Stato; infatti, l'articolo 3 dello schema di regolamento, alla lettera l), parla di « trattamento giuridico ed economico e pensionamento del personale del dipartimento e degli uffici dipendenti ». Questi ultimi, nello stesso schema di regolamento, sono soltanto gli ispettorati e gli uffici centrali del bilancio, non le ragionerie provinciali. Nell'ambito di una visione unitaria del controllo, mi sembra francamente irrazionale questa separazione rispetto alle ragionerie provinciali.

Ho cercato di sottolineare, onorevole Di Rosa, come un ufficio, ancorché dipendente gerarchicamente e funzionalmente da un'unità amministrativa, possa svolgere compiti anche per conto di altri soggetti: ho citato l'esempio di ciò che le nostre ragionerie facevano per conto del Ministero delle finanze, che è un altro dicastero. Questo è accaduto fino a due o tre anni fa, quando è intervenuta una legge che ha operato una scissione; fino a quel momento, le ragionerie provinciali svolgevano tutti i servizi contabili delle intendenze di finanza, ovvero tenevano tutta la contabilità delle entrate, oltre a curare i servizi contabili, anche di spesa, delle stesse intendenze di finanza. Svolgiamo inoltre il servizio di controllo di cassa per conto dell'azienda postale: infatti, le relative verifiche di cassa sono effettuate da funzionari delle ragionerie provinciali. Quindi, ancora oggi, nonostante l'azienda postale sia diventata ente, svolgiamo questa attività per suo conto.

Condivido inoltre le considerazioni dell'onorevole Pasetto per quanto riguarda il fondo di rotazione: questo era in effetti

anche il dubbio che io stesso avevo espresso e mi sembra che l'onorevole Pasetto abbia centrato il problema di una separazione che forse va ripensata, proprio perché la politica di bilancio dell'Unione europea e la gestione dei flussi del fondo in questione presentano un carattere unitario e non facilmente scindibile.

Quanto alla domanda relativa alla Tesoreria centrale, l'onorevole Pace sa bene che attualmente il Tesoro si avvale, per il sistema delle riscossioni e dei pagamenti, delle tesorerie provinciali e della Tesoreria centrale. Per convenzione approvata con legge, il sistema delle tesorerie provinciali è affidato alla Banca d'Italia, mentre la Tesoreria centrale è retta dal Tesoro. Le funzioni di quest'ultima si possono identificare nella raccolta di tutti i dati che affluiscono dalle tesorerie provinciali, quindi dalla Banca d'Italia, e nel riepilogo degli stessi dati con riferimento sia agli incassi sia ai pagamenti di bilancio. Inoltre, nell'ambito dei servizi di tesoreria vi è la contabilizzazione dei conti aperti presso la Tesoreria da una pluralità di soggetti: in anni lontani il nostro paese ha scelto il sistema della tesoreria unica, che oggi vede una pluralità di soggetti come intestatari di conti correnti fruttiferi, infruttiferi, nonché di contabilità speciale.

Il ministro del tesoro si è reso conto che il sistema della tesoreria unica, se in passato ha prodotto benefici riflessi sull'entità del fabbisogno, crea oggi una serie di problemi di governabilità, di controllo dell'erogazione di cassa. L'operazione condotta quest'anno sui flussi di cassa – ho già avuto modo di sottolinearlo in Commissione bilancio – è stata finalizzata a privare i conti correnti di tesoreria di questa potenzialità di spesa che è imminente sulle previsioni di cassa che effettuiamo. È vero che, per così dire, si svuota un vaso e se ne crea un altro, ma l'invaso che si crea, quello dei residui passivi, è molto più modesto e controllabile dell'altro. Il Parlamento, infatti, ha lamentato l'incontrollabilità dei flussi di cassa dovuta proprio al fatto che esiste la Tesoreria, mentre riportando tutto ai re-

sidui, il Parlamento può esercitare un controllo sulla loro gestione. Il ministro del tesoro, quindi, ha inteso riportare sotto il controllo del Parlamento i flussi di cassa.

Il fatto che la Tesoreria centrale debba essere retta dalla Banca d'Italia è frutto di una scelta dettata probabilmente da un'esigenza di semplificazione; non so dire, onorevole Pace, quali siano i pro e i contro di tale soluzione. Includerei comunque tra gli aspetti positivi una maggiore semplificazione, perché la Tesoreria centrale presso la Banca d'Italia utilizza il sistema informativo di quest'ultima ed ha quindi la possibilità di effettuare una contabilizzazione più rapida. Per il resto, devo dire che finora i colleghi della Tesoreria centrale hanno svolto egregiamente il loro compito, per cui la scelta in questione è stata dettata soltanto dal fatto che la Banca d'Italia conosce i flussi. La stessa scelta è rilevante anche ai fini della parifica dei pagamenti e degli incassi, che avviene oggi tra quattro soggetti (Ragioneria generale dello Stato, direzione generale del Tesoro tramite la Tesoreria centrale, Corte dei conti e Banca d'Italia). Il nuovo sistema introduce quindi una semplificazione, in quanto scompare uno dei soggetti e la parifica degli incassi e dei pagamenti avviene soltanto fra tre organismi.

PRESIDENTE. Ringrazio il ragioniere generale dello Stato per le informazioni ed i chiarimenti che ci ha fornito.

La seduta, sospesa alle 10,30, è ripresa alle 10,40.

Audizione del professor Manin Carabba, presidente di sezione della Corte dei conti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Manin Carabba, presidente di sezione della Corte dei conti, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle implicazioni dell'unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica.

Ringrazio il professor Carabba per aver aderito al nostro invito ad intervenire all'odierna audizione, vertente sulla questione dell'unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio; in tale ambito si pone anche il problema dell'informatizzazione, su cui il professor Carabba potrà eventualmente soffermarsi.

Ricordo che sugli stessi argomenti abbiamo già ascoltato altre personalità, in particolare il professor Rey e, pochi minuti fa, il ragioniere generale dello Stato.

MANIN CARABBA, *Presidente di sezione della Corte dei conti*. Devo innanzitutto precisare che è la Corte dei conti a ringraziare la Commissione ed il suo presidente per l'invito all'odierna audizione.

Il nostro contributo, che consegno in forma scritta, è stato sottoposto ieri sera ad una discussione preliminare delle sezioni riunite in sede referente. Abbiamo scelto di concentrare la nostra attenzione su due temi che giudichiamo qualificati da un particolare legame con le attribuzioni della Corte: mi riferisco alle funzioni di controllo di gestione affidate al Tesoro ed alle modalità di organizzazione dei servizi informatici.

In premessa, esprimiamo un giudizio positivo sull'impianto complessivo dello schema di decreto legislativo predisposto, perché ci si è sottratti alla prassi che aveva prevalso in precedenti analoghe occasioni, come la fusione tra i Ministeri dei trasporti e della marina mercantile e l'emanazione dei decreti del 1994 che avevano inserito tra le attribuzioni del Ministero del bilancio le nuove competenze in materia di intervento nelle aree depresse; in quelle occasioni si era scelta la strada di una mera giustapposizione di apparati burocratici e di competenze, mentre nel caso in esame si è attuato un tentativo di visione unitaria delle funzioni della nuova amministrazione.

Per quanto riguarda il controllo sulla gestione, ci pare evidente che l'esame delle soluzioni adottate debba essere ricondotto a sistema guardando alla disciplina del

processo di bilancio ridefinita dalla legge n. 94 del 1997 e dal decreto legislativo n. 279 del 1997 (esaminato da questa Commissione), al nuovo assetto dei controlli interni delineato dal decreto legislativo n. 29 del 1993, nonché alla riforma del controllo esterno disegnata dalla legge n. 20 del 1994.

Nel disegno tracciato dalla legge n. 94 del 1997 e dal decreto legislativo n. 279, le attribuzioni fondamentali del Ministero del tesoro e del bilancio si legano al processo di formazione del bilancio nonché alla gestione e monitoraggio della spesa statale (gestione di bilancio e tesoreria). All'articolo 3 dello schema di regolamento (non vi è traccia di tale materia nello schema di decreto legislativo né nella norma di delega recata dall'articolo 7 della citata legge n. 94), fra le competenze del dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è inclusa una generalizzata funzione di controllo *ex post* sulla gestione, che viene così definita dallo stesso articolo 3, comma 1, lettera f), dello schema di regolamento: « Analisi, verifica e valutazione dei costi dei servizi e dell'attività delle amministrazioni pubbliche (...) e della contabilità economica per centri di costo previsti dall'articolo 10 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 ». Per l'esercizio di questa funzione il dipartimento può avvalersi della rete degli uffici centrali del bilancio e dei dipartimenti provinciali disciplinati dagli articoli 10 e 11 dello schema di regolamento.

Nella logica della riforma, le funzioni cruciali del nuovo Ministero del tesoro e del bilancio si legano all'adozione di criteri programmatici per la formazione del bilancio, alla definizione delle « note preliminari », alla costruzione, insieme ai ministeri responsabili, del « bilancio amministrativo » articolato in capitoli, all'introduzione di sistemi di contabilità economica nelle pubbliche amministrazioni ed infine alla presentazione di un rendiconto meglio strutturato rispetto al passato e suscettibile di consentire sia la valutazione delle politiche pubbliche di

settore sia la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa.

Come i componenti della Commissione ricorderanno, nella materia specifica del controllo di gestione, il decreto legislativo n. 279 del 1997 si preoccupa di stabilire che « nelle amministrazioni pubbliche il servizio di controllo interno è l'organismo di riferimento per le rilevazioni e le analisi dei costi e dei risultati della gestione ».

Nel disegno tracciato dallo schema di decreto legislativo e dallo schema di regolamento predisposti in attuazione dell'articolo 7, commi 2 e 3, della legge n. 94 del 1997, corrispondono alla logica del sistema del processo e della struttura del bilancio le attribuzioni affidate al dipartimento della Ragioneria generale connesse alla formazione, alla configurazione strutturale, al monitoraggio della spesa. La funzione di controllo di gestione generalizzata, disciplinata dall'articolo 3, comma 1, lettera f), sembra invece porsi in contrasto con la logica complessiva dell'ordinamento dei controlli interni costruito dal decreto legislativo n. 29 del 1993.

La disciplina dei controlli di gestione è integrata dalla norma di delega recata dall'articolo 11, comma 1, lettera c), della legge n. 59 del 1997, che affida al Governo il compito di dettare norme delegate volte a « riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche ». In base all'articolo 17 della stessa legge, la rete dei controlli interni fa capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Si osserva inoltre che la rete dei controlli interni di gestione prevista dal decreto legislativo n. 29 del 1993 ha inteso superare il sistema dei controlli centralizzato affidato alle ragionerie centrali ed alla Ragioneria generale dello Stato. Il legislatore ha voluto abbandonare il sistema edificato dalla riforma De Stefani negli anni compresi fra le due guerre, fondato su un rigido accentramento e sul