

capitolo 4646, imputato alla funzione obiettivo n. 3.3 "Tesoreria dello Stato", versato all'Ente Poste Italiane per lo svolgimento del servizio di tesoreria per conto dello Stato; capitolo 7760, imputato alla funzione obiettivo n. 7.2 "Rimborsi indennizzi e contributi", relativo a contributo sugli interessi su mutui concessi da enti, istituti e aziende di credito a imprese e cittadini italiani che abbiano perduto beni, diritti e interessi in territori già soggetti a sovranità italiana all'estero, limitatamente al mandato di pagamento di lire 205 milioni intestato alla Telecom Italia S.p.A.

Dall'elaborazione effettuata risulta che gli enti beneficiari dei trasferimenti relativi al settore sono l'EPI, l'IPOST, Telecom e l'ex Amministrazione poste e telecomunicazioni.

Per il 1997, gli stanziamenti di competenza sono pari a lire 2.384,7 miliardi, di cui 841 risultano pagati. I pagamenti sui residui sono pari a lire 494 miliardi. Nella distribuzione degli stanziamenti, l'EPI è destinatario di 576 miliardi quali contributi per servizi postali (capitoli 4432, 4645, 4587 e 4646), di 612 miliardi da corrispondere all'INPS per la costituzione della posizione assicurativa per il personale proveniente dell'ex Azienda di Stato (capitoli 4506, 4544, 4647) e di lire 465 miliardi per il potenziamento del servizio postale (capitolo 7799). La Telecom beneficia di 224 miliardi per il potenziamento dei servizi (capitoli 7800 e 7826).

2.3.3.3 I trasferimenti a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A.

Nel 1997, gli oneri a carico del Tesoro relativi alle Ferrovie dello Stato hanno fatto segnare - in termini di competenza - un incremento (pari al 5,7% circa) rispetto al precedente esercizio (24.101 miliardi, a fronte di 22.780 miliardi nel 1996). Anche in termini di cassa, si è registrato un sensibile aumento della spesa (da 18.927 miliardi nel 1996 a 22.262 miliardi nel 1997)⁵.

Per effetto della riclassificazione, ai fini della assunzione nel bilancio dello Stato, degli impegni relativi ai mutui contratti dalle Ferrovie dello Stato, accollati a debito dello Stato stesso, tali mutui sono stati in parte attribuiti come quota capitale al capitolo 9521 dello stato di previsione della spesa del Tesoro e per la quota rimanente eliminati dalla categoria dei trasferimenti dello Stato. Ai sensi dell'articolo 2, comma 12 della richiamata legge n. 662 del 1996, i debiti ricompresi nel Fondo speciale per la gestione del debito delle Ferrovie dello Stato "sono da intendersi a tutti gli effetti debiti dello Stato". Pertanto, al 31 dicembre 1996, il debito in questione è stato trasferito al Tesoro e quindi eliminato dal bilancio della Società unitamente ai corrispondenti crediti nei confronti del Tesoro medesimo. Sul conto del patrimonio vanno a gravare, di conseguenza, le nuove passività finanziarie determinate dall'assunzione del debito in questione a carico dello Stato. Sul predetto capitolo 9521, per il 1997, risultano impegnati 6.534 miliardi e pagati 6.640,3 miliardi.

A tale ultimo riguardo, va rilevato che, sul capitolo 9521 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno 1997, come rilevato nella competente sede del controllo, risulta una eccedenza di pagamento per lire 1.521.014.349.400.

In proposito, da notizie assunte dall'Amministrazione, risulta che la società FF.SS., nel quadro dell'attività di gestione del debito ex Ferrovie dello Stato, ha chiesto, ai sensi dell'articolo 5 del contratto di mandato gratuito del 1° aprile 1997, l'autorizzazione al rimborso anticipato, senza pagamento di penali, dei prestiti, di seguito elencati, regolati da condizioni onerose, con tassi di interesse legati alla media aritmetica semplice del Rendistato e del Ribor:

⁵ In relazione al riscontrato forte squilibrio tra l'incremento degli impegni e quello di cassa, si richiamano le osservazioni formulate nel referto specifico su "I residui del bilancio statale: un preconsuntivo per il 1997", deliberato nell'adunanza del 29 aprile 1998 dalle Sezioni riunite della Corte, per la parte dedicata ai capitoli di bilancio collocati nelle categorie dei trasferimenti agli enti pubblici ed alle imprese, sia in conto corrente che in conto capitale, ove si è rilevata una forte espansione del volume dei residui passivi nel corso del 1997.

Ente mutuante	Importo in mld	Tasso	Scadenza
CREDIOP	500	rendirbor + 0,20% sem.	28.12.2000
Istituto San Paolo di Torino	350	rendirbor + 0,50% p.a.	2.12.2001
Banca di Roma - BNL	700	ribor 3m + 0,185% p.a.	27.12.2000

La competente amministrazione del Tesoro nel valutare la convenienza dell'operazione per l'Erario, ha autorizzato, quale mandataria, la società FF.SS. al rimborso anticipato dei prestiti indicati.

A carico del capitolo 4476 concernente spese per la gestione del debito delle Ferrovie dello Stato al 31 dicembre 1995, su uno stanziamento di 7 miliardi, è stata impegnata tutta la somma e disposti pagamenti per 324,9 milioni. A valere sul capitolo 4670 (destinato alla spesa per interessi compresi nelle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle FF.SS. in applicazione di specifiche disposizioni legislative), che per il 1997 reca uno stanziamento di 3.555 miliardi, gli impegni effettivi ascendono all'intera previsione ed i pagamenti sulla competenza e sui residui sono pari a complessivi 3.622,4 miliardi.

Ha fatto registrare un incremento la posta di parte corrente relativa alle somme da corrispondere all'impresa FF.SS. ai sensi del regolamento CEE 1893 del 1991 - per l'acquisto da parte dello Stato di servizi di trasporto viaggiatori e per la remunerazione della differenza tra gli introiti previsti con i prezzi finali dalla società e quelli realizzati mediante l'applicazione dei prezzi imposti dallo Stato - sul capitolo 4633, passando da 2.802,5 miliardi nel 1996 a 3.526,9 miliardi nel 1997. Tutta la somma relativa a tale ultimo esercizio è peraltro passata a residui.

In attuazione dell'articolo 2, commi da 1 a 16, del provvedimento collegato alla finanziaria 1997, che ha disposto l'affidamento del compito di ristrutturazione delle ferrovie in gestione commissariale governativa alle Ferrovie dello Stato S.p.A., attraverso l'attuazione di un piano unitario, predisposto d'intesa con le regioni e le organizzazioni sindacali ed approvato dal Ministro dei trasporti, è stato poi assegnato alle Ferrovie dello Stato lo stanziamento relativo al capitolo 1653 del bilancio del predetto Ministero relativo al 1997 (spese di esercizio per gestioni di ferrovie e di servizi di navigazione lacuale), insieme con le risorse previste dalla legge 8 giugno 1978, n. 297, attualmente stanziato nel capitolo 7206, sempre appartenente allo stato di previsione dei Trasporti (denominato fondo comune per rinnovo impianti fissi e materiale rotabile delle ferrovie in regime di concessione e di gestione governativa). Sul capitolo 1653 risulta impegnata e pagata in favore delle FF.SS., la somma di 520,7 miliardi, a fronte di uno stanziamento di 570 miliardi. Sul capitolo 7206 sono stati assunti in favore dell'Azienda impegni propri per 41,2 miliardi ed effettuati pagamenti per 24,1 miliardi.

Va poi considerata l'erogazione di 5.099 miliardi, pari all'importo dell'intero stanziamento recato dal capitolo 8023, per la posta relativa all'aumento del capitale sociale della FF.SS. S.p.A., per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie⁶.

⁶ In data 7 marzo 1994, l'Assemblea straordinaria delle Ferrovie dello Stato ha deliberato l'attuazione in forma scindibile dell'aumento del capitale sociale da 42.417,9 miliardi a 58.717,9 miliardi, mediante l'emissione di 16.300 milioni di azioni ordinarie del valore nominale di lire 1.000 cadauna riservate al Ministero del tesoro nel termine di sei anni, da sottoscrivere entro il 31 gennaio di ciascun anno in relazione agli stanziamenti previsti dalle leggi n. 500/92, n. 538/93, n. 725/94, n. 50/95 e n. 662/96. Le sottoscrizioni per il 1995 per il 1996 sono state effettuate, rispettivamente, per 1.485 miliardi di lire e per 2.934 miliardi di lire. L'onere connesso all'apporto dello Stato al capitale sociale delle FF.SS., si è così sostanzialmente raddoppiato. Ai sensi della legge n. 662/96, articolo 2, comma 14, al fine di favorire il processo di razionalizzazione produttiva in corso, gli apporti al capitale della Ferrovie dello Stato S.p.A., previsti dall'articolo 6, comma 2, della legge 23 dicembre 1994, n. 725, come modificati dal decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85, e dall'articolo 4, comma 1, della legge 28 dicembre 1995, n. 550, sono rideterminati complessivamente in lire 19.118 miliardi, da

Per la copertura del disavanzo del fondo pensioni, lo Stato, infine, nell'esercizio 1997 ha erogato, a carico del capitolo 4630, 6.900 miliardi, pari all'intero stanziamento⁷.

2.3.3.4 I destinatari dei trasferimenti relativi al comparto sanitario.

Con riferimento allo stato di previsione del Ministero del tesoro⁸, l'analisi delle risultanze di rendiconto relative al comparto sanitario sono riassunte nella tabella che segue:

(dati in milioni)

	Interventi	Investimenti	Rimb.deb.pubb	Oneri deb.pubb.	Totale
Stanz. Comp.nza	52.988.931	450.970	150.457	250.154	53.840.512
Impegni	51.799.969	403.678	150.457	200.737	52.554.841
Pagato competenza	21.974.126	403.193	150.457	200.737	22.728.513

I destinatari dei trasferimenti dal bilancio dello Stato appartenenti al comparto sanitario sono le regioni, l'Istituto Santo Spirito e Ospedali riuniti di Roma, il Crediop e l'Imi. Al Crediop, sono destinati 150 miliardi a titolo di rimborso prestiti, capitolo 9522 "Quote di capitale comprese nelle rate di ammortamento dei mutui contratti per il parziale finanziamento dei disavanzi di parte corrente del servizio sanitario nazionale". All'Imi, sul capitolo 7855, sono destinati 450 miliardi a titolo di oneri per capitale e interessi a carico dello Stato per l'ammortamento dei mutui contratti con la Bei, con la Cassa DD.PP. e con gli Istituti e aziende di credito, per la realizzazione di opere di edilizia sanitaria.

Le risorse finanziarie destinate alle regioni assorbono la quasi totalità dello stanziamento competenza. Al fondo sanitario nazionale (capitolo 5941) è allocato il 73,4% dello stanziamento di competenza, i cui beneficiari sono, oltre le regioni, università, ospedali e altri centri sanitari. Sul capitolo 5941, a fronte di impegni per l'intero ammontare dello stanziamento, risultano pagamenti pari al 28,5% del medesimo stanziamento. Il dato si iscrive nella complessa manovra di restringimento delle autorizzazioni di cassa adottata dal Governo nel 1997.

2.3.3.5 I beneficiari dei trasferimenti relativi a mutui contratti a carico dello Stato.

Le risorse finanziarie trasferite (relativamente alla spesa finale) a titolo di ammortamento mutui a carico dello Stato, ammontano, in termini di competenza a lire 18.114, 5 miliardi, di cui il 91,1% impegnato. I pagamenti ammontano a 15.440,8 miliardi. Rispetto al dato 1996, nel 1997 si riscontra una flessione del 35,7% in termini di stanziamenti di competenza. Il rapporto percentuale pagamenti su competenza risulta leggermente inferiore nel 1997 (-1,4%) rispetto al 1996. Il raffronto del dato percentuale per i due anni mostra una media dell'85% di pagamenti sulle risorse finanziarie di competenza.

erogare per lire 2.400 miliardi nell'anno 1997, per lire 3.264 miliardi nell'anno 1998, per lire 3,104 miliardi nell'anno 1999 e per lire 3.450 miliardi annue nel periodo 2000-2002. Tale programma di investimenti dovrà rispettare quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'articolo 4 della citata legge 28 dicembre 1995, n. 550.

⁷ In relazione a tali ultime spese, con la deliberazione della Sezione del Controllo n. 149/93 del 1993, la Corte ha stabilito l'importante principio che la contribuzione statale a ripiano del disavanzo del fondo può essere ritenuta un apporto normalizzatore ai sensi della normativa comunitaria soltanto dietro dimostrazione che le spese per le pensioni, espresse dal passivo del fondo costituiscono un costo per l'impresa FF.SS. complessivamente superiore a quello sopportato dalla concorrenza, sì da giustificare l'accollo all'erario della differenza tra i due costi. Permane, in ogni caso, l'obbligo degli organi statali di provvedere alla verifica puntuale degli oneri cui rapportare le compensazioni, restando in tal modo esclusa la soluzione della forfettizzazione degli oneri stessi.

⁸ Ulteriori approfondimenti sono contenuti nel capitolo dedicato al Ministero della sanità.

I beneficiari dei trasferimenti sono le regioni, per il 53,4%, gli enti locali, per il 23,8%, l'Efim per l'8,4%. La restante parte delle risorse è destinato ad altri beneficiari (Crediop, Imi, Ente nazionale cellulosa e carta, Monopoli di Stato, Telecom, Epi, Iri Eni e Isveimer).

2.4 Esposizione dei risultati contabili secondo la *Classification of the function of Government* (COFOG).

Al fine di rendere possibile una più stretta relazione tra la contabilità pubblica e la contabilità nazionale dei paesi membri della Unione europea, si è stabilito di uniformare la formazione del bilancio consolidato della P.A. alla classificazione funzionale classica, che per la contabilità nazionale è rappresentata dalla *Classification of the function of Government* (COFOG).

Tale classificazione, recentemente sottoposta a revisione a livello internazionale, è mutuata dalla classificazione OCSE ed è espressamente previsto che essa debba essere recepita dal bilancio statale. Infatti, l'articolo 6, comma 3, lett. b, della legge n. 468 del 1978 come sostituito dall'articolo 4 della legge n. 94 del 1997, prevede che "Le classificazioni economica e funzionale si conformano ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione".

Sulla base della COFOG, si espongono di seguito le risultanze di bilancio che interessano il Ministero del tesoro.

(Importi in milioni di lire)

	Stanz. Comp.	Massa impegn.	Impegni eff.tivi	Massa spen.le	Pagamenti tot.	Res. 31.12..97
1. General public services	573.902.810	592.535.808	521.078.333	617.083.782	527.114.612	11.551.783
3. Ordine pubbl.sicurezza	3.893.826	3.935.123	2.426.161	5.582.925	2.773.981	860.647
4. Economic affairs	35.549.508	35.810.509	36.239.557	39.314.800	31.387.528	8.115.096
6. Edilizia agevolata	2.337.255	2.347.257	2.317.341	2.387.714	2.060.916	277.297
7. Sanità	53.789.187	53.789.189	52.503.318	56.890.661	24.757.374	30.341.823
8. Attività ricreative ecc.	1.401.965	1.401.967	1.401.121	1.405.581	1.400.579	4.128
10 Assistenza sociale	159.649	259.650	159.483	307.360	57.644	249.520
11. Aree depresse	9.712.435	12.731.108	7.517.653	10.833.956	6.811.722	2.217.579
12 Altre spese	537.301	553.375	482.139	632.404	495.501	73.486
TOTALE GENERALE	681.283.938	703.363.987	624.125.106	734.439.182	596.859.858	53.691.359

In termini di stanziamenti di competenza, le risorse finanziarie allocate nello stato di previsione del Ministero del tesoro incidono, sul totale generale relativo alla funzione 7 *Sanità*, nella misura del 95,3%, per la funzione 1 *Servizi pubblici generali* nella misura dell'82,5% e per la funzione 4 *Affari economici* nella misura del 65%. Lo stanziamento più rilevante in termini assoluti è quello relativo ai *Servizi pubblici generali*, che incidono nella misura del 54,2% di tutti gli stanziamenti di competenza del bilancio statale. A tale ultimo riguardo, la classificazione COFOG, che si articola in funzioni fino al terzo livello, mostra che, per la funzione 1.1 *Organi esecutivi e legislativi; politica finanziaria, fiscale ed estera*, lo stanziamento di competenza più cospicuo risulta destinato a far fronte alla funzione 1.1.3

Rapporti internazionali, con 21.556 miliardi; con riferimento alla funzione di secondo livello 1.3 *Servizi generali*, la funzione 1.3.4 *Oneri comuni* presenta stanziamenti per 37.556,4 miliardi.

2.5 Il Fondo ammortamento titoli⁹.

La gestione del Fondo ammortamento titoli nel 1997, come evidenzia la tabella che segue espone entrate da dismissioni per lire 34.673,014 miliardi.

Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato				
Provenienza (causale)	Data entrata bilancio	Valore di bilancio	Capitolo	Data trasf conto 522 BI
Privatizzazione IMI	16/02/94	1.372.255.971.522	4055	23/12/94
	17/02/94	220.847.272.458	4055	23/12/94
	07/07/95	913.352.425.000	4055	01/09/95
	15/07/96	493.395.762.449	4055	10/09/96
	Totale	2.999.851.431.429		
Privatizzazione INA	13/07/94	4.080.587.360.000	4055	23/12/94
	14/07/94	221.699.431.046	4055	23/12/94
	05/08/94	23.172.000.000	4055	23/12/94
	11/10/94	2.001.621.958	4055	23/12/94
	15/02/95	2.080.743.000	4055	08/06/95
	31/10/95	1.682.364.679.000	4055	29/12/95
	Totale	6.011.905.835.004		
Privatizzazione ENI	05/12/95	915.635.251.260	4055	
	05/12/95	3.494.580.940.780	4055	
	06/12/95	1.345.547.030.713	4055	
	05/12/95	17.500.000	4055	
	05/12/95	87.500.000	4055	
	Totale	5.755.868.222.753		18/03/96
	dal 5 al 29/11/96	7.286.110.942.898	4055	
	12/12/96	1.157.824.023.607	4055	
	Totale	8.443.934.966.505	4055	03/02/97
	24/12/96	288.802.709.014	4055	21/03/97
	21/03/97	3.075.508.586	4055	21/03/97
	12/05/97	1.785.363.041	4055	06/10/97
	20/05/97	35.266.371.700	4055	06/10/97
	dall' 8 al 15/07/97	12.845.480.274.264	4055	06/10/97
	29/07/97	126.794.935	4055	15/10/97
Priv. San Paolo di Torino	03/06/97	277.407.222.675	4055	06/10/97
Priv. Telecom	04/11/97	15.932.385.130.921	4055	24/11/97
	06/11/97	3.946.811.336.608	4055	24/11/97
Priv. SEAT S.p.a.	25/11/97	1.630.617.962.149	4055	
Priv. San Paolo (saldo)	16/12/97	58.103.447	4055	
Priv. Telecom (green shoe)	07/01/98	2.442.605.318.793	4055	
	07/01/98	2.927.342.466	4055	
ENI 2: svincolo importi pignorati	27 e 29/01/98	5.568.430.588	4055	
Totale privatizzazioni		60.624.478.324.878		

⁹ Il Fondo ammortamento titoli di Stato è stato istituito con legge n. 432/93, poi modificata, dopo numerose integrazioni, con decreto-legge n. 6/96, art. 1, conv. dalla legge n. 110/96. Con decreto-legge n. 598/96, poi decaduto, è stata conferita al Fondo la facoltà di acquisire partecipazioni azionarie possedute da società delle quali il Tesoro fosse unico azionista, ai fini della loro dismissione, anche assumendo, a fronte del valore delle partecipazioni trasferite, passività delle società stesse di pari importo. La disciplina è stata confermata dall'articolo 2 della legge n. 662/96.

Il totale delle quote affluite sul Fondo nel 1997 per dismissioni è pari a lire 34.673 miliardi, con un incremento del 275,8% sull'importo affluito al Fondo nel 1996, in cui il totale dismissioni era stato pari a lire 9.226,1 miliardi (importo pari a un incremento del 10,4% sul corrispondente dato del 1995)

Gli impieghi delle risorse affluite sul Fondo sono esposte dalla tabella che segue.

Utilizzo Fondo per la riduzione del debito	
Costo 4° acquisto 3.11.97	6.814.171.541.171
Costo 5° acquisto 16.12.97	2.908.594.989.200
Rimborso BTP 1.12.97	14.913.300.000.000
<i>Totale</i>	24.636.066.530.371
Utilizzo Fondo per pagamento azioni Stet	
2° pagamento azioni Stet 12.3.97	6.300.000.000.000
3° pagamento azioni Stet	2.200.000.000.000
4° pagamento azioni Stet 17.12.97	5.000.000.000.000
<i>Totale</i>	13.500.000.000.000
Totale utilizzi anno 1997	38.136.066.530.371

Dal prospetto che precede risultano rimborsi per 14.913,3 miliardi; riacquisti per 9.722,7 miliardi (con conseguenti effetti di limitazione al ricorso al mercato e di ridurre i tassi dei titoli) e 13.500 miliardi per l'acquisto di azioni Stet.

2.6 Risultanze della gestione di tesoreria.

Secondo le risultanze esposte nella Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1998 e situazione di cassa al 31 dicembre 1997, presentata dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica il 6 marzo 1998, la gestione di tesoreria espone, per il 1997, un disavanzo di lire 74.192 miliardi, a fronte di un saldo positivo di 754 miliardi registrati nel 1996.

Il peggioramento è da imputarsi agli effetti della manovra di controllo della cassa¹⁰ realizzata in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 214, della legge n. 662 del 1996, che hanno comportato un maggior utilizzo delle giacenze dei conti di tesoreria.

Le risultanze di Tesoreria sono esposte nella tabella che segue.

	Pag.ti 1996	Saldi	Incassi	Pag.ti 1997	Saldi	Incassi	Stime 98	Saldi
Cassa DD.PP	32.313	4.458	38.313	29.806	8.507	38.820	25.328	13.492
INPS	82.032	-17.708	64.863	83.922	-19.059	74.450	86.800	-12.350
Regioni	121.591	-867	90.288	125.150	-34.862	144.573	146.523	-1.950
Interessi BOT	31.091	8.069	27.258	18.669	8.589	16.900	13.700	3.200
Altre partite	-	6.802	-	-	-37.367	-	-	3.158
TOTALE	-	754	-	-	-74.192	-	-	5.550

La Cassa depositi e prestiti espone un avanzo di 8.509 miliardi a fronte di un avanzo di 4.458 miliardi nel 1996. Il disavanzo di gestione, ossia l'impatto sulla tesoreria al netto degli apporti di bilancio dello Stato e delle altre operazioni sia attive che passive con enti del settore statale e con le regioni, passa da 14.183 miliardi a 11.187 miliardi. Tra le poste migliorative, si segnala, dal lato degli incassi, che gli "interessi da altri" sono stati superiori di 2.000 miliardi rispetto al 1996; dal lato dei pagamenti, va segnalato che le altre partite finanziarie sono passate

¹⁰ Cfr. Corte dei conti, Referto specifico sui residui 1997.

da 3.166 miliardi nel 1996 ai 500 miliardi del 1997 e che la voce partecipazioni e conferimenti agli ICS è stata pari a 35 miliardi a fronte dei 1.003 miliardi del 1996, relativi questi ultimi, quasi interamente all'erogazione a favore del Banco di Napoli.

Le operazioni INPS nel settore previdenziale hanno determinato un impatto negativo per 19.059 miliardi contro un saldo, anch'esso negativo, di 17.708 miliardi nel 1996. Per la gestione pensionistica dell'INPS, l'onere complessivo per il settore statale è passato da 75.264 miliardi a 85.001 miliardi.

Le operazioni delle regioni hanno determinato un saldo negativo per 34.867 miliardi, contro gli 867 miliardi del 1996. Il peggioramento deriva dalla diminuzione delle entrate, - 25% rispetto al 1996. Gli introiti correnti per il finanziamento del fondo sanitario nazionale si sono ridotti di oltre 28.800 miliardi; gli introiti per altri trasferimenti correnti dal bilancio dello Stato sono passati dagli 11.975 miliardi del 1996 ai 7.726 miliardi del 1997.

Gli interessi sui BOT hanno fatto registrare un saldo positivo di 8.589 miliardi, dovuto a pagamenti per 18.669 miliardi, contro l'imputazione di 27.258 miliardi. Nel 1996, si era avuto un saldo positivo di 8.070 miliardi, per pagamenti per 31.091 miliardi e imputazioni per 39.160 miliardi. La diminuzione dei pagamenti per 12.422 miliardi e delle imputazioni per 11.902 miliardi è dovuta alla diminuzione degli sconti rispetto al valore del rimborso e al minore volume dei titoli emessi nel corso dell'anno 1997. Al riguardo, va segnalato che, nel 1997, l'importo dei BOT emessi è stato inferiore all'importo in scadenza per 82.310 miliardi, mentre nel 1996, si sono registrate emissioni nette negative per 26.453 miliardi.

Il complesso delle altre operazioni di tesoreria ha fatto registrare un saldo negativo di 37.367 miliardi a fronte di un saldo positivo di 6.802 miliardi nel 1996. L'incremento delle erogazioni per 43.983 miliardi, relativo sia ai trasferimenti correnti che in conto capitale, è dovuto a minori erogazioni da parte del bilancio dello Stato, per effetto dell'applicazione della legge n. 662 del 1996. I trasferimenti correnti alle imprese comprendono le erogazioni alle Ferrovie dello Stato, pari a 1.973 miliardi nel 1996 e a 1.947 miliardi nel 1997. Per quanto concerne gli incassi, che hanno fatto registrare un aumento di oltre 4.800 miliardi, va segnalato che la voce "trasferimenti correnti da altri" si è incrementata di oltre 7.000 miliardi. Tale miglioramento è da attribuirsi, in massima parte, a maggiori trasferimenti da parte dell'Unione europea.

Per quanto concerne il 1998, le stime formulate, per il settore pubblico, prevedono un saldo positivo complessivamente pari a 5.550 miliardi, nel quadro di un fabbisogno complessivo del settore statale di 52.700 miliardi.

3. Profili organizzativi.

3.1 *L'unificazione tra il Ministero del tesoro e il ministero del bilancio e della programmazione economica.*

Il progetto di unificazione dei due Ministeri - che, peraltro, si pone in sintonia con il programma generale di riforma dei ministeri contenuta nella legge 15 marzo 1997, n. 59 - nasce dall'esigenza di potenziamento e di razionalizzazione degli strumenti operativi di programmazione, coordinamento e controllo a supporto dell'azione di Governo in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio.

In proposito, va sottolineata la stretta connessione fra cambiamento amministrativo delle strutture ministeriali e la riforma del bilancio.

La riforma del bilancio, in cui l'unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio va necessariamente inscritta, costituisce il completamento della più ampia riforma delle pubbliche amministrazioni avviata con la legge delega n. 421 della 1992 e con il conseguente decreto legislativo n. 29 del 1993 per recuperare trasparenza ed efficienza nella allocazione e gestione

delle risorse finanziarie pubbliche, anche attraverso il rafforzamento dei sistemi di controllo interni ed esterni (legge n. 20 del 1994).

L'unificazione tra il Ministero del tesoro e il Ministero del bilancio e della programmazione economica¹¹ ripercorre scelte organizzatorie già effettuate dalla maggior parte dei paesi, non solo europei, in cui esiste di massima un solo apparato politico-amministrativo che riassume in sé tutte le attribuzioni governative in materia di finanza pubblica¹².

3.1.1 Criteri e obiettivi legislativi dell'unificazione.

La norma di delega (art. 7 della legge n. 94 del 1997) individua gli obiettivi dell'unificazione nella razionalizzazione delle strutture amministrative e nel potenziamento degli strumenti operativi a supporto dell'azione del Governo in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio (art. 7, c. 1).

Per il conseguimento di questi obiettivi è stata prevista l'emanazione di decreti legislativi, per la cui formulazione il Governo deve attenersi, innanzitutto, ai principi che si desumono dalla legge 8 agosto 1990, n. 241 e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (art. 7, c. 2, legge n. 94 del 1997).

Sono stati fissati, inoltre, specifici criteri direttivi (art. 7, c. 2):

- - eventuale trasferimento ad altre amministrazioni delle competenze non strettamente connesse ai fini istituzionali, in coerenza con il processo di razionalizzazione nella distribuzione delle competenze fra le varie amministrazioni pubbliche e di eventuale devoluzione di funzioni in sede locale;
- - eliminazione di ogni forma di duplicazione e sovrapposizione organizzativa e funzionale sia fra le strutture dei ministeri oggetto dell'unificazione, sia fra queste ed altre amministrazioni;
- - organizzazione della struttura ministeriale attraverso la previsione di settori generali ed omogenei di attività, da individuare anche in forma dipartimentale, e, nel loro ambito, di uffici di livello dirigenziale generale, ove necessario anche periferici, articolati in altre unità organizzative interne, secondo le rispettive attribuzioni;
- - rafforzamento delle strutture di studio e ricerca economica e finanziaria, nonché di analisi della fattibilità economico-finanziaria delle innovazioni normative riguardanti i vari settori dell'intervento pubblico.

¹¹ Il Ministero del tesoro ha una tradizione antica e consolidata e può dirsi costituito sin dal nascere stesso dello Stato unitario. Inizialmente esso si presentava come unica amministrazione con il Ministero delle finanze; di quest'ultimo portava anzi il nome. L'originario Ministero delle finanze, con competenza generale in materia di entrate e di spese dello Stato, fu poi suddiviso nei due ministeri delle Finanze e del Tesoro, con competenze riferite, rispettivamente, all'entrata e alla spesa. In particolare, il Ministero del tesoro fu da ultimo ricostituito con decreto luogotenenziale 22 giugno 1944, n. 154; con altro decreto luogotenenziale (n. 202 del 5 settembre 1994) fu disposta la ripartizione delle attribuzioni e del personale dell'ex Ministero delle finanze fra tale Ministero e quello del tesoro. Il Ministero del bilancio è stato invece istituito nel 1947, con finalità di coordinamento della politica economica e finanziaria del Governo. Nel 1967, assunse la denominazione di Ministero del bilancio e della programmazione economica, avendo acquisito fra le sue competenze quella della programmazione economica generale, insieme con i compiti di definizione e controllo della politica economica e di bilancio.

¹² Questa espressione va intesa nel suo significato più ampio, riferito all'insieme delle politiche di entrata e di spesa. Fra i paesi della Comunità europea vanno citati: il ministero delle finanze della Germania federale, che si occupa sia degli affari fiscali sia del bilancio federale e dei problemi monetari; il Cancelliere dello Scacchiere del Regno Unito, che coordina cinque segretariati di nomina politica (*Economic Secretary, Financial Secretary, Chief Secretary, Exchequer Secretary, Parliamentary Secretary*) con competenza in materia di politica monetaria e di finanza internazionale, di sorveglianza sulle imposte, di privatizzazioni e concorrenza, di controllo sulla spesa pubblica, di supervisione delle dogane, di bilancio comunitario, di questioni contabili e di collegamento con i gruppi parlamentari); il Ministero dell'economia e delle finanze francese, che si articola in due ministri delegati, rispettivamente, alle Finanze e al Commercio estero ed al Bilancio.

Altri aspetti rilevanti dell'unificazione attengono al riordino di strutture già di specifica pertinenza del Ministero del bilancio e della programmazione economica. In particolare, la delega stabilisce che si debba procedere alla ridefinizione delle attribuzioni del Comitato interministeriale della programmazione economica (CIPE), con eliminazione dei compiti di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa ed attribuzione degli stessi alle competenti amministrazioni, nonché all'eventuale unificazione o soppressione degli organi della programmazione economica (art. 7, c. 2, lett. e).

Sono previsti anche il riordino e l'eventuale unificazione del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e del Nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici, nonché la riorganizzazione della Cabina di Regia, con potenziamento delle relative strutture tecniche ed amministrative. Quest'ultimo organismo dovrà essere concepito come strumento di coordinamento, promozione di iniziative e supporto alle amministrazioni centrali dello Stato, a quelle regionali e agli altri enti attuatori in materia di utilizzazione dei fondi comunitari (art. 7, c. 2, lett. f e g).

La delega dispone anche la fusione dell'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE) e dell'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO) in un unico Istituto, denominato Istituto di studi e analisi economica (ISAE), dotato di autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile (art. 7, c. 6).

E' previsto, infine, che sia individuata, tra le altre, una struttura dipartimentale per le aree depresse (art. 7, c. 2, lett. g).

L'articolo 7, comma 3, della legge n. 94 demanda, poi, alla potestà regolamentare del Governo l'organizzazione interna del nuovo Ministero, nel rispetto dei principi di cui al decreto legislativo n. 29 del 1993 e di ulteriori criteri indicati dalla legge stessa:

a) determinazione dei compiti delle ripartizioni amministrative secondo criteri di omogeneità, complementarità e organicità, anche mediante l'accorpamento di uffici esistenti;

b) organizzazione basata su criteri di flessibilità, per corrispondere al mutamento delle esigenze, così da essere in grado di svolgere compiti anche non permanenti e di raggiungere specifici obiettivi;

c) diminuzione dei costi amministrativi e riduzione della spesa, attraverso la semplificazione e l'accelerazione delle procedure, l'accorpamento e la razionalizzazione di una serie di organi interni (comitati, commissioni, nuclei, organi collegiali).

3.1.2 Provvedimenti di attuazione della delega legislativa.

L'attuazione della delega si è articolata nell'emanazione di due decreti legislativi e di due regolamenti di organizzazione.

Un primo decreto legislativo (n. 414 del 1997) ha disciplinato in modo autonomo le attività informatiche del nuovo Ministero. Le ragioni dell'anticipo della disciplina del settore informatico rispetto a quella generale dell'unificazione risiedono in fattori contingenti legati alla scadenza dei contratti in essere per la gestione del sistema informatico dei dati di bilancio ed alla conseguente necessità di apprestare tempestivamente una disciplina che consentisse non solo la continuità delle prestazioni in un settore cruciale delle attività del Ministero, ma anche la prefigurazione di strumenti per l'effettiva creazione di un sistema informativo integrato per il nuovo Ministero unificato.

Con un secondo decreto legislativo, a carattere generale (del 5 dicembre 1997, n. 430), è stata dettata la disciplina dell'unificazione e sono state riordinate le competenze del CIPE.

Il primo regolamento generale di organizzazione, emanato con d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38¹³ istituisce i dipartimenti del nuovo ministero unificato e ne individua le competenze; il regolamento contiene anche le principali disposizioni sull'organizzazione e sul personale.

Con un secondo regolamento di organizzazione, emanato con 28 aprile 1998, n. 154, viene definita l'articolazione interna dei dipartimenti in uffici dirigenziali generali. L'ulteriore articolazione di questi ultimi in uffici dirigenziali sarà disposta con decreti ministeriali ai sensi del comma 4-bis dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, introdotto dall'articolo 13 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (art. 2, c. 2, d.lgs. n. 430 del 1997).

3.1.3 La riorganizzazione del Ministero.

La normativa delegata provvede alla definizione e classificazione dei principali settori di competenza del nuovo Ministero attribuendoli, secondo criteri di specializzazione professionale e di più marcata responsabilizzazione delle strutture ministeriali, a quattro macrostrutture centrali a carattere dipartimentale (art. 3, c. 2, d.lgs. n. 430 del 1997).

L'assetto dipartimentale va messo in relazione con la disposizione del decreto legislativo di unificazione che individua le missioni fondamentali del Ministero e fissa i criteri per il collegamento dell'esercizio di tali funzioni con le più generali attribuzioni del Governo in materia di politica economica e finanziaria e con le funzioni di coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 3, c. 1, d.lgs. n. 430 del 1997).

Il Ministero ha competenza in materia di:

- politica economica, finanziaria e di bilancio, da esercitarsi in funzione anche del rispetto dei vincoli di convergenza derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;
- programmazione degli investimenti pubblici e degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale;
- politiche di coesione, compresi gli interventi diretti al perseguimento degli obiettivi fissati in sede comunitaria ed all'utilizzo dei relativi fondi strutturali.
- coordinamento della spesa pubblica e della verifica dei relativi andamenti, svolgendo i controlli previsti dalla legge;
- esercizio delle funzioni e dei poteri attribuiti dalla legge in materia di gestione e dismissione delle partecipazioni azionarie dello Stato e di esercizio dei diritti dell'azionista. Tali funzioni devono essere svolte nel rispetto delle deliberazioni del Governo e del potere di direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché delle competenze istituzionali e delle specifiche attribuzioni previste dal vigente ordinamento per il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e per gli altri Ministeri di settore.

Nello svolgimento delle sue funzioni, il Ministero del tesoro assicura al Governo, ai fini anche dell'esercizio da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri delle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento, il necessario supporto tecnico, conoscitivo ed operativo per l'elaborazione delle politiche pubbliche generali e di settore, per i profili che attengono alla

¹³ Va, al riguardo evidenziato che il d.lgs. n. 430/97, prevede all'art. 2, c. 2, che l'organizzazione del Ministero è disciplinata ai sensi dell'art. 13 della legge n. 59/97, che ha modificato l'art. 17 della l. n. 400/88 e cioè con regolamento di delegificazione (art. 17, c. 2, l. n. 400); l'art. 7 della l. n. 94/97 prevede, invece, un regolamento di esecuzione (art. 17, c. 1, l. n. 400). Nonostante tale antinomia, il Consiglio di Stato nel parere 190/97 del 19 gennaio 1998, ha ritenuto la legittimità del d.P.R. n. 38 del 1998 in quanto l'attribuzione di potestà regolamentare ai sensi della legge n. 94 (art. 17, c.1, l. n. 400/88) non impedisce la concorrente disciplina generale sulla disciplina delle fonti introdotta, pochi giorni prima della legge n. 94 del 1997, dalla legge n. 59/97, consentendo dunque, nel caso di specie, l'esercizio concorrente di entrambe le potestà regolamentari, quella di esecuzione e quella di delegificazione. Sul punto, vedi anche Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale ai sensi della legge 3 aprile 1997, n. 94, intervento del Ministro della funzione pubblica F. Bassanini, lunedì 17 novembre 1997, resoconti delle sedute, p. 30-36.

loro attuazione mediante interventi e manovre di finanza pubblica, in modo da assicurarne la coerenza con gli obiettivi generali fissati dal Governo.

I quattro dipartimenti, in cui il Ministero è stato riorganizzato, individuano altrettanti settori generali ed omogenei delle competenze ministeriali: Dipartimento del tesoro, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro.

Il modello di organizzazione dipartimentale rappresenta una formula organizzativa che intende riunire in un unico contesto tutti i "processi" attinenti all'esercizio di funzioni omogenee, in modo da consentirne una visione unitaria, sia nelle fasi di elaborazione degli obiettivi che di attuazione e della verifica dei risultati, nell'ambito di responsabilità operative tra loro strettamente collegate e coordinate.

3.1.4 Il Dipartimento del tesoro.

Il Dipartimento del tesoro ha il compito principale di supporto tecnico alle scelte economiche ed è incentrato sul nucleo storico delle competenze dell'attuale Direzione generale del tesoro. In esso viene concentrata la produzione dei più significativi documenti a carattere programmatico, prima ripartita fra diverse strutture (art. 3, c. 2, lett. a, d.lgs. n. 430 del 1997; art. 2 d.P.R. n. 38 del 1998; art. 1 d.P.R. n. 154 del 1998).

Il Dipartimento del tesoro ha competenza nel settore della politica economica e finanziaria, con particolare riguardo all'analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni e internazionali, alla vigilanza sui mercati e sul sistema creditizio, all'elaborazione delle linee di programmazione economica e finanziaria ed alle operazioni di copertura del fabbisogno finanziario e di gestione del debito pubblico.

Con la riforma viene confermata la nuova linea intrapresa dalla Direzione generale negli ultimi anni quale centro di analisi e di elaborazione della politica economica. Non a caso uno dei compiti più rilevanti riguarda il trasferimento, alla Direzione generale, delle competenze in materia di predisposizione di Documento di programmazione economica e finanziaria. La dislocazione di tale attribuzione ad un unico centro di responsabilità, peraltro, non esclude, anzi implica, un attivo coinvolgimento anche di tutte le professionalità disponibili presso il Ministero.

Presso il dipartimento, opera il Consiglio tecnico-scientifico degli esperti (risultante dall'unificazione del Comitato tecnico-scientifico, già operante presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, con il Consiglio degli esperti esistente presso la Direzione generale del tesoro), con il compito di svolgere le attività di elaborazione, di analisi e di studio (art. 4, c. 1, d.lgs. n. 430 del 1997). Il Consiglio è articolato in due distinti collegi: uno per la trattazione di problemi a carattere tecnico-scientifico, denominato collegio tecnico-scientifico, ed uno, denominato collegio degli esperti, per le analisi e le previsioni in materia di politica economica e finanziaria, con particolare riguardo all'analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni e internazionali, all'elaborazione delle linee di programmazione economica e finanziaria e alle operazioni di copertura del fabbisogno finanziario e di gestione del debito pubblico (art. 5 d.P.R. n. 154 del 1998).

3.1.5 Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Nella logica della riorganizzazione, si è inteso realizzare un forte raccordo tra gestione di competenza e gestione per cassa del bilancio dello Stato, nonché fra queste e la gestione di tesoreria, in modo da assicurare unitarietà allo svolgimento del ciclo del bilancio (art. 3, c. 2, lett. b, d.lgs. n. 430 del 1997; art. 3 d.P.R. n. 38 del 1998; art. 2 d.P.R. n. 154 del 1998).

La nuova struttura del bilancio dello Stato, attraverso le nuove unità elementari di bilancio (unità previsionale di base), collegate a specifici centri di responsabilità amministrativa, comporta una valorizzazione della funzione propulsiva, di progettazione e di controllo della Ragioneria generale dello Stato, in direzione di un rafforzamento degli strumenti e delle sedi di verifica dei risultati conseguiti con l'attuazione della decisione di bilancio in termini finanziari.

A tale impostazione si informa la nuova organizzazione del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che, nel nuovo assetto, ha competenza piena nella formazione e gestione del bilancio dello Stato, ivi compresi gli adempimenti di tesoreria. Il Dipartimento provvede, in generale, a tutte le esigenze che attengono alla formulazione e all'attuazione delle politiche di bilancio.

Con le nuove attribuzioni previste per la Ragioneria, si riconduce *ad unicum* la gestione del processo di bilancio, attraverso il trasferimento della tesoreria (di cui va auspicato un progressivo rientro in bilancio) dalla Direzione generale del tesoro alla Ragioneria generale dello Stato. Con tale impostazione, attraverso un più efficiente, consapevole e trasparente impiego delle risorse informatiche, sarà possibile una maggiore coerenza tra i momenti dell'impostazione del bilancio e quello della ricostruzione, a consuntivo, delle risultanze della spesa. Viene così, ricondotta ad un unico centro di responsabilità l'impostazione amministrativo-contabile (elaborazione di stime, preparazione del quadro di ricostruzione) del bilancio dello Stato, pur rimanendo, opportunamente, affidata la gestione dei conti di tesoreria alla Banca d'Italia (art. 6 d.lgs. n. 430 del 1997).

Non può peraltro non osservarsi che la previsione contenuta nell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 430 del 1997, potrebbe risultare poco coerente con il disegno di riforma di cui al decreto legislativo n. 29 del 1993, in tema di controlli interni di gestione. La disciplina dei controlli interni impostata da tale dal decreto legislativo n. 29 (art. 20) tende infatti a responsabilizzare le singole amministrazioni tenute a dotarsi di appositi Servizi di controllo interno. Tale disciplina è stata integrata con la 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 poi all'articolo 17 della stessa legge, la rete dei controlli interni fa capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri. In tale contesto, la norma citata contenuta nel decreto n. 430 del 1997, non dovrà essere interpretata quale ritorno ad un sistema accentrato del controllo di gestione non in linea con la nuova disciplina dei controlli interni, che ha segnato l'abbandono del sistema previsto dalla riforma De Stefani fondata sulla divaricazione tra controllo della gestione finanziaria e gestione delle attività amministrative, in considerazione del necessario recupero della responsabilizzazione dei soggetti politici e dei dirigenti pubblici titolari della gestione finanziaria.

E' da segnalare l'istituzione, nell'ambito del dipartimento, del nuovo Ispettorato generale della spesa sociale (art. 2, c. 1, lett. i, d.P.R. n. 154 del 1998), che provvede al monitoraggio e all'analisi degli andamenti generali e delle dinamiche della spesa sociale, ai fini della valutazione del relativo impatto sulle politiche finanziarie e di bilancio.

Viene anche istituito, presso il dipartimento, il Centro nazionale di contabilità pubblica (art. 2, c. 2. d.P.R. n. 154 del 1997). Il Centro ha compiti di analisi e studio delle problematiche generali relative alla disciplina contabile pubblica e cura, fra l'altro, l'elaborazione di raccolte coordinate delle disposizioni in materia di contabilità pubblica, la tenuta di una banca dati normativa sulla stessa materia, la redazione di istruzioni generali, di manuali di servizio e di proposte di modifica alle norme vigenti, da sottoporre al Ministro.

3.1.6 Il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione¹⁴.

Il riordino delle funzioni dell'ex Ministero del bilancio e della programmazione economica è stato essenzialmente diretto alla concentrazione dell'azione sul versante dell'intervento dello Stato nella politica degli investimenti (art. 3, c. 2, lett. c, d.lgs. n. 430 del 1997; art. 4 d.P.R. n. 38 del 1998; art. 3 d.P.R. n. 154 del 1998).

Il Dipartimento è stato pertanto pensato come struttura specializzata in materia di interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e di programmazione economica e finanziaria degli interventi stessi, con particolare riguardo alle aree depresse, sulla base di linee programmatiche generali deliberate dal CIPE. Esso definisce, d'intesa con le varie amministrazioni competenti, gli obiettivi e le politiche settoriali degli investimenti pubblici e provvede al coordinamento degli interventi delle amministrazioni pubbliche e alla vigilanza sul complesso dell'azione pubblica nelle aree economicamente depresse del territorio nazionale. Provvede inoltre, secondo le direttive generali del CIPE, alle iniziative e agli adempimenti in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari.

Alle dirette dipendenze del Capo del dipartimento, opera il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, risultante dalla fusione dei due precedenti nuclei esistenti presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica (art. 7 d.P.R. n. 38 del 1998).

Sulla base dell'attività svolta dal Nucleo (che viene trasmessa dal Capo dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione), il Ministro trasmette annualmente al Parlamento una relazione riguardante l'attività della pubblica amministrazione in materia di investimenti pubblici per lo sviluppo economico territoriale e settoriale (art. 7, c. 2, d.P.R. n. 38 del 1997).

3.1.7 Il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro.

Nella riorganizzazione del Ministero il Dipartimento per l'amministrazione generale, il personale e i servizi del tesoro costituisce la struttura di riferimento per le politiche del personale, gli affari generali e la gestione e il coordinamento dei servizi del tesoro (art. 3, c. 2, lett. d, d.lgs. n. 430 del 1997; art. 5 d.P.R. n. 38 del 1998; art. 4 d.P.R. n. 154 del 1998).

Nella logica della riforma, il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro attende al compito strategico di dettare le linee generali sulla gestione del personale; nell'attuazione operativa della riforma, i singoli Dipartimenti non potranno non avere particolare incidenza nel concorrere a determinare le diverse specializzazioni professionali necessarie per lo svolgimento delle diverse attività istituzionali.

Nell'ambito del Dipartimento opera il Provveditorato generale dello Stato, riorganizzato secondo un modello che ne avvicina le funzioni ad una "agenzia" con competenze in materia di iniziative necessarie ad assicurare la gestione economica, efficiente e coordinata degli acquisti di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche, di consulenza per l'acquisto di beni e servizi da parte delle amministrazioni dello Stato, di esecuzione, su richiesta delle amministrazioni dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche, di specifici programmi di approvvigionamento di beni e servizi, anche comuni a più amministrazioni. Il Provveditorato procede inoltre ad elaborare parametri e *standard* in materia di acquisizione e di gestione economica delle risorse strumentali da parte delle amministrazioni dello Stato, anche ai fini di pareri di congruità dei prezzi, nonché ad effettuare, su richiesta dei dirigenti che debbono procedere al pagamento di forniture e servizi, a controlli di qualità.

¹⁴ Cfr. in proposito il capitolo dedicato al Ministero del bilancio e della programmazione economica.

3.1.8 La Cabina di regia nazionale.

Le funzioni della Cabina di regia sono riordinate secondo il criterio direttivo di creare una struttura di riferimento nazionale per il coordinamento e la promozione in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari (art. 5 d.lgs. n. 430 del 1997; art. 6 d.P.R. n. 38 del 1998). Nel contesto organizzativo del nuovo ministero unificato, con l'auspicabile rafforzamento dell'operatività del nuovo Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (che eredita gran parte delle competenze dell'ex Ministero del bilancio), il ruolo effettivo della Cabina di regia nazionale andrà verificato in concreto, anche per evitare possibili sovrapposizioni e interferenze operative.

La composizione della Cabina di regia nazionale è stata modificata dal nuovo ordinamento. Essa è composta da un presidente, dal capo del dipartimento e dal dirigente generale competenti in materia di politiche di sviluppo e di coesione, da due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, fra cui il capo del dipartimento per gli affari economici, dal Ragioniere generale dello Stato, da un rappresentante del ministero degli affari esteri e da un esperto di alta qualificazione nelle materie di competenza della Cabina di regia nazionale, designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. La nomina dei componenti ha luogo con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro, di concerto con il Ministro per gli affari regionali. La predetta composizione è integrata, per la trattazione delle questioni relative a specifici fondi strutturali, con altri componenti in rappresentanza delle amministrazioni di settore competenti, designati dai rispettivi Ministri.

La Cabina di regia nazionale, secondo i compiti che risultano dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 430 del 1997:

- a) promuove e coordina la cooperazione fra le amministrazioni e i competenti organismi comunitari, curando i rapporti con gli organismi stessi; a questo scopo, nell'ambito della Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea, è istituita un'unità operativa della Cabina di regia nazionale con il compito di curare gli adempimenti connessi con l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari;
- b) effettua, anche sulla base dei dati acquisibili nell'ambito dei sistemi informativi del ministero, il monitoraggio permanente dello stato di realizzazione dei singoli programmi e fornisce informazioni al Parlamento e alle regioni sull'attuazione dei programmi, con l'individuazione dei motivi degli eventuali ritardi e l'indicazione delle soluzioni ritenute idonee ad eliminarne le cause;
- c) elabora e propone al Ministro iniziative normative e misure operative per favorire la più rapida utilizzazione delle risorse e la migliore qualità dei programmi;
- e) studia gli effetti dell'impiego dei fondi strutturali comunitari e propone, sulla base dei risultati accertati, le linee di programmazione più efficaci.

3.1.9 Gli organi collegiali.

Nella logica del rafforzamento delle strutture di studio e ricerca economica, finanziaria e contabile al servizio del Ministero, interpretando in modo puntuale il criterio direttivo della delega (art. 7, c. 2, lett. d), - anche attraverso la fusione di istituti esistenti, la soppressione di altri e l'attribuzione di nuovi compiti ad organismi esistenti - sono stati individuati organi collegiali, di studio e di ricerca, quali punti di riferimento per l'attività dei dipartimenti, in modo da tenere costantemente elevata la qualità dell'elaborazione teorico-pratica necessaria al migliore svolgimento dei compiti istituzionali.

Tra gli organi collegiali (art. 4, c. 1. d.lgs. n. 430 del 1997), vanno citati la Commissione tecnica per la spesa pubblica, il Centro nazionale di contabilità pubblica e il Consiglio tecnico-

scientifico degli esperti. Il riordino di questo settore ha portato alla soppressione del Consiglio dei ragionieri, all'unificazione del Comitato tecnico-scientifico, già operante presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, con il Consiglio degli esperti esistente presso la Direzione generale del tesoro, alla soppressione dell'ISCO e dell'ISPE (disposta direttamente nella legge di delega, art. 7, c. 6) e alla loro fusione nel nuovo Istituto di studi e analisi economica (ISAE) e all'unificazione del Nucleo di valutazione e del Nucleo ispettivo (art. 7, c. 2, lett. f) legge n. 94 del 1997 e art. 3, c. 5, d.lgs. n. 430 del 1997), già esistenti presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, in un unico organismo.

In relazione all'esigenza, insita negli obiettivi dell'unificazione, di valorizzare i processi di monitoraggio e di verifica degli andamenti della spesa pubblica e le tecniche di valutazione dei costi dei provvedimenti legislativi, ai fini della maggiore governabilità delle dinamiche della finanza pubblica, la Commissione tecnica per la spesa pubblica (operante alle dirette dipendenze del Ministro, art. 6, c. 2, d.P.R. n. 154 del 1998), oltre a svolgere i compiti già previsti (art. 32, comma 1, della legge 30 marzo 1981, n. 119), assume con la riforma un più puntuale ruolo nell'elaborazione e nella definizione delle metodologie per la programmazione dell'attività finanziaria e il monitoraggio dell'attuazione delle manovre di bilancio, nonché per la valutazione tecnica dei costi e degli oneri dei provvedimenti e delle iniziative legislative (art. 4, c. 2, d.lgs. n. 430 del 1997).

Altro organismo destinato a rivestire un ruolo crescente nel quadro delle attività di elaborazione e di ricerca tecnico-scientifica a supporto del nuovo ministero unificato è l'Istituto di studi e analisi economica (ISAE), risultante dalla fusione di ISCO (Istituto di studi sulla congiuntura) e ISPE (Istituto di studi sulla programmazione economica). L'organizzazione dell'ISAE è stabilita da un apposito regolamento (in corso di emanazione). L'Istituto è chiamato a svolgere attività di previsione e di analisi di breve, medio e lungo periodo e di studio di macro e microeconomia della finanza pubblica e di politiche di sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale, effettuando, in particolare, ricerche relative alla congiuntura economica ed alle dinamiche tendenziali e programmatiche di medio e lungo periodo dell'economia, nel contesto nazionale e internazionale, con il fine precipuo dell'utilità per le decisioni di politica economica e sociale del Governo, del Parlamento e delle pubbliche amministrazioni.

Nell'ambito delle sue competenze, l'ISAE svolge, su richiesta, attività di supporto e consulenza tecnico-scientifica alle funzioni del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, anche ai fini dell'attività del Comitato interministeriale della programmazione economica e della Cabina di regia nazionale, ferma restando la responsabilità istituzionale delle strutture ministeriali. Può inoltre svolgere gli incarichi che, mediante convenzione, gli vengono conferiti da pubbliche amministrazioni, da enti e da organizzazioni pubbliche, private o internazionali. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, anche per conto del Governo, può avvalersi di esperti dell'Istituto per la partecipazione e la rappresentanza in organismi nazionali e internazionali (art. 7, c. 6, legge n. 94 del 1997).

3.1.10 Conferenze di coordinamento e di indirizzo.

Le conferenze di coordinamento e di indirizzo (art. 8 d.P.R. n. 38 del 1998) costituiscono le sedi per il coordinamento generale dell'attività del Ministero e per il raccordo operativo fra i Dipartimenti e gli uffici, nonché per l'elaborazione delle strategie e delle linee generali di azione del ministero, specie in materia di politiche del personale, di informatica e di coordinamento degli uffici locali.

Apposite sessioni della Conferenza sono dedicate al coordinamento degli uffici locali e delle attività informatiche. Alle riunioni possono essere invitati a partecipare i dirigenti generali, esperti dell'ISAE e, per quanto riguarda le sessioni dedicate al coordinamento degli uffici locali e delle attività informatiche, dirigenti degli uffici locali e dei settori interessati dalle singole questioni da trattare.

La Conferenza generale per le politiche del personale, formata dai capi dei dipartimenti e dai dirigenti preposti agli uffici con competenza in materia di personale, elabora le linee e le strategie generali in materia di politiche delle risorse umane e formula al Ministro proposte per l'emanazione degli indirizzi e delle direttive generali alle quali si attiene il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro.

Il modulo organizzatorio delle conferenze, quale momento di coordinamento e di conoscenza circolare delle informazioni strategiche del Ministero va senz'altro apprezzato poiché potenzia le sinergie interne per il conseguimento coordinato degli obiettivi della gestione.

3.1.11 Uffici centrali di bilancio.

Sono state riordinate le funzioni delle ex ragionerie centrali (art. 7 d.lgs. n. 430 del 1997; art. 9 d.P.R. n. 38 del 1998) che vengono ridenominate Uffici centrali del bilancio, per sottolineare lo spostamento dell'assetto di tali uffici dall'esercizio di funzioni di ragioneria in senso stretto a funzioni attinenti in generale alla materia del monitoraggio finanziario dell'attuazione delle manovre di bilancio e a quelli della verifica dei costi e degli andamenti della spesa, nonché a funzioni di *auditing* in materia di legalità delle spese.

Gli uffici centrali del bilancio, come le ex ragionerie centrali, operano alle dipendenze del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e rimangono incardinati presso ciascun ministero.

Essi provvedono, in primo luogo, alla tenuta delle scritture contabili e alla registrazione degli impegni di spesa risultanti dai provvedimenti assunti dagli uffici amministrativi. Trascorsi dieci giorni dalla registrazione dell'impegno i provvedimenti acquistano efficacia. Entro tale termine l'ufficio può "segnalare" all'amministrazione eventuali profili di osservazione attinenti alla "legalità" della spesa, comunicandone per esteso le motivazioni nei successivi dieci giorni¹⁵.

La segnalazione non ha però alcun effetto impeditivo sull'efficacia degli atti. Nella logica della piena responsabilità dei titolari delle funzioni amministrative e gestionali, la nuova disciplina di riscontro degli atti da parte degli Uffici centrali di bilancio viene svolta in modo da consentire ai dirigenti dell'amministrazione di provvedere autonomamente circa il seguito da dare agli atti oggetto di osservazione. Il dirigente può disporre liberamente circa l'ulteriore seguito dei provvedimenti, con l'obbligo di informare l'ufficio centrale del bilancio, immediatamente dopo che siano trascorsi i dieci giorni previsti per l'acquisto dell'efficacia, ovvero aspettare di conoscere il contenuto delle osservazioni per eventualmente modificare o ritirare l'atto, tenuto conto del tenore delle stesse osservazioni. La previsione del carattere sospensivo dell'efficacia dell'atto sottoposto al controllo della ragioneria, in luogo di quello previgente, impeditivo dell'efficacia degli atti (art. 11, c. 2, d.P.R. n. 367 del 1994), che reintroduceva il generalizzato controllo preventivo di legittimità, è coerente con la riforma dei controlli esterni sugli atti, di cui alla legge n. 20 del 1994.

Il carattere "sospensivo" dell'efficacia dell'atto connesso alla formulazione di segnalazioni (cui devono entro dieci giorni seguire l'invio delle osservazioni) deve interpretarsi

¹⁵ Non è peraltro ben chiaro, sotto l'aspetto operativo, da quando decorrano i termini.