

in una logica "collaborativa" e tende a sollecitare maggiore trasparenza dell'azione amministrativa, anche per indurre scelte più esplicite e motivazioni degli atti più stringenti in linea con quanto previsto dalla legge n. 241 del 1990¹⁶.

Va peraltro evidenziato che, nel nuovo assetto delle attribuzioni del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, gli Uffici centrali del bilancio rappresentano dei terminali delle complesse procedure che attengono allo svolgimento delle principali fasi del processo di bilancio (previsione, gestione e controllo). Essi ricevono dalle amministrazioni i dati relativi alle rilevazioni e alle risultanze della contabilità analitica per centri di costo di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, ed effettuano gli adempimenti richiesti per la loro utilizzazione¹⁷, concorrendo inoltre alla valutazione degli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali delle amministrazioni dello Stato e dei programmi e progetti finanziati nell'ambito delle unità previsionali di bilancio, ai fini della predisposizione del progetto di bilancio di previsione, ai sensi dell'articolo 4-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468 (art. 9, c. 2, d.P.R. n. 38 del 1998).

Per il più efficace esercizio dei compiti in materia di programmazione dell'attività finanziaria, di monitoraggio finanziario dell'attuazione delle manovre di bilancio e di valutazione tecnica dei costi e degli oneri dei provvedimenti e delle iniziative legislative nel settore di rispettiva competenza, è costituita presso ciascun Ufficio del bilancio una conferenza permanente della quale fanno parte rappresentanti dell'ufficio del bilancio e dei corrispondenti uffici dell'amministrazione interessata. La conferenza elabora, in sede tecnica, metodologie e criteri di valutazione dei costi e degli oneri finanziari sulla base della specifica disciplina del settore e può compiere, a fini istruttori, le valutazioni relative ai provvedimenti che le sono sottoposti, con particolare riguardo alle relazioni tecniche sugli oneri recati dalle varie iniziative legislative e sulla loro copertura, ai sensi dell'articolo 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468 (art. 9, c. 3, d.P.R. n. 38 del 1998).

3.1.12 Uffici locali del Ministero.

In ordine all'articolazione territoriale del ministero secondo linee coerenti con i criteri direttivi della legge 15 marzo 1997, n. 59 - fondata sulla priorità dell'operazione di conferimento di funzioni al sistema regionale e locale e sul carattere residuale delle attribuzioni degli organi decentrati dello Stato - e nella prospettiva della semplificazione nell'assetto degli uffici locali, è stato creato un unico Dipartimento provinciale che esercita in sede locale i compiti del ministero. In tal modo, viene meno la precedente articolazione basata sul binomio Ragionerie (provinciali e regionali) e Direzioni provinciali del tesoro, che riproduceva a livello locale lo schema organizzativo fondato sulle due strutture centrali della Ragioneria generale

¹⁶ E' utile sottolineare che il riferimento esplicito alla sola "legalità della spesa" serve a circoscrivere le verifiche degli uffici del bilancio ai profili di stretta aderenza degli atti alle leggi che li disciplinano, escludendo ogni apprezzamento dell'interesse pubblico perseguito ovvero il sindacato sulle scelte discrezionali dell'amministrazione, ovvero ancora verifiche di efficienza, efficacia ed economicità (in genere di funzionalità), che erano in qualche modo evocate (con conferme anche giurisprudenziali) dal concetto di "regolarità" al quale faceva riferimento il precedente sistema dei controlli (che attribuiva, appunto, alle ragionerie il controllo sulla "legalità e regolarità delle spese"). Tale sistema, nella pacifica generale interpretazione, legittimava un vero e proprio controllo di "legittimità" da parte delle ragionerie stesse, per di più a carattere impeditivo dell'efficacia degli atti. Tale disciplina è stata dunque modificata.

¹⁷ Si tratta degli adempimenti di cui all'art. 12, c. 2, d.lgs. n. 279 del 1997: "Le rilevazioni e le risultanze della contabilità economica sono utilizzate dalle amministrazioni interessate e dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, al quale i dati sono comunicati dalle amministrazioni, ove possibile con evidenze informatiche, per il tramite delle competenti ragionerie, anche ai fini della formulazione dei progetti di bilancio, della migliore allocazione delle risorse, della programmazione dell'attività finanziaria, del monitoraggio degli effetti finanziari delle manovre di bilancio e della valutazione tecnica dei costi e degli oneri dei provvedimenti e delle iniziative legislative nei settori di pertinenza delle competenti amministrazioni".

dello Stato e della Direzione generale del tesoro (dalla quale si era poi distaccata la Direzione generale dei servizi periferici del tesoro).

I Dipartimenti provinciali si articolano al loro interno in:

a) Ragionerie provinciali dello Stato, che svolgono, nei confronti degli organi decentrati delle amministrazioni dello Stato, le funzioni attribuite agli uffici centrali del bilancio presso i ministeri; svolgono altresì le funzioni già espletate dalle ragionerie regionali, che sono soppresse.

b) Uffici, servizi, osservatori, commissioni provinciali e altre strutture destinate, in particolare, all'erogazione dei servizi e allo svolgimento in sede locale dei compiti dei vari dipartimenti del Ministero.

E' previsto, in relazione ad una delle carenze rilevate nel precedente assetto dell'ex ministero del bilancio, che le ragionerie costituite presso i dipartimenti provinciali aventi sede nel capoluogo di regione, oltre ai compiti su indicati, svolgano attività di supporto ed operativa per l'attuazione in sede locale delle politiche di sviluppo e di coesione, secondo gli indirizzi e le direttive del competente dipartimento, curando i rapporti con le regioni, gli enti locali, gli enti pubblici regionali e locali, le società locali a partecipazione pubblica, gli imprenditori privati e gli altri soggetti interessati al fine di promuovere gli strumenti di programmazione negoziata e gli investimenti nelle aree depresse, anche attraverso la piena utilizzazione dei fondi strutturali comunitari.

I componenti del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici possono essere assegnati a svolgere le proprie funzioni presso i dipartimenti provinciali, anche per periodi determinati, in relazione a specifiche esigenze delle singole realtà locali ed alla necessità di assistere le amministrazioni nelle attività di pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi ovvero per diffondere e migliorare la conoscenza delle tecniche operative e di valutazione e verifica economica a livello locale (art. 10, c. 3, d.P.R. n. 38 del 1998).

3.1.13 Uffici di diretta collaborazione con l'organo di direzione politica.

L'articolo 6 del d.P.R. n. 154 del 1998 individua gli uffici di diretta collaborazione con l'organo di direzione politica: l'Ufficio di gabinetto; l'Ufficio legislativo; la segreteria particolare del Ministro; l'Ufficio del portavoce del Ministro; le segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato. Alle dirette dipendenze del Ministro, in posizione di autonomia, opera il Servizio di controllo interno, nonché la Commissione tecnica della spesa pubblica (c.2). Inoltre il Ministro può istituire una segreteria tecnica (c.3). Il coordinamento delle attività dei predetti uffici è affidato al Capo di Gabinetto. Gli Uffici di diretta collaborazione costituiscono, agli effetti della gestione del bilancio, un unico centro di responsabilità. Viene dunque confermata l'impostazione sottesa alla legge n. 94 del 1997 secondo la quale l'assegnazione di un *budget*, indipendentemente dallo svolgimento di attività propriamente gestionali, comporta, comunque, la responsabilità gestionale delle risorse stesse.

3.1.14 Disposizioni in materia di dotazione organica e di personale.

In base all'articolo 12 del d.P.R. n. 38 del 1998, il personale del ministero è inquadrato in un unico ruolo. Alla soppressione dei ruoli esistenti, si procede con gradualità, e comunque entro due anni dall'entrata in vigore del regolamento. Le dotazioni organiche, in base alla tabella A di cui all'articolo 7 del d.P.R. n. 154 del 1997, nel rispetto del criterio di invarianza della spesa, comprende 21.527 unità di personale di cui 980 di qualifica dirigenziale.

L'articolo 8 del d.lgs. n. 430 del 1997 prevede che il processo di ristrutturazione del dicastero sia accompagnato da interventi di formazione e riqualificazione del personale da

attivare, tenuto conto dell'articolo 12, comma 1, lett. s, del decreto legislativo n. 59 del 1997, con apposito decreto legislativo da emanarsi in base alla delega di cui all'articolo 11, comma 1, lett. a, della medesima legge n. 59, entro otto mesi dalla data di entrata in vigore del decreto n. 430.

Il previsto processo di riqualificazione del personale va senz'altro apprezzato, in quanto consegue il diretto coinvolgimento e la piena motivazione del personale.

Sono contestualmente previste e disciplinate procedure di mobilità del personale.

3.1.15 Trasferimento alla Banca d'Italia del servizio di tesoreria centrale dello Stato.

Il compito fondamentale del servizio di tesoreria dello Stato - com'è noto - è quello di fungere da cassiere per quanto riguarda l'acquisizione delle entrate e l'effettuazione delle spese di bilancio. La stessa funzione viene svolta per le aziende autonome, la Cassa depositi e Prestiti e gli istituti previdenziali. La tesoreria¹⁸ si occupa anche di operazioni che attengono alla gestione del debito pubblico, quali il collocamento e il rimborso dei titoli di Stato a medio e lungo termine, il pagamento degli interessi, l'emissione e il rimborso dei buoni ordinari del tesoro e la raccolta del risparmio postale. Gestisce inoltre i conti di tesoreria, ossia i conti correnti e le contabilità speciali dove sono depositate le disponibilità liquide degli enti pubblici determinate sia da trasferimenti del bilancio dello Stato sia da entrate proprie. In tale ambito gestisce il complesso delle contabilità della c.d. "tesoreria unica".

L'affermarsi dello Stato come soggetto che interviene nei processi economici e sociali ha determinato una crescita sia della dimensione del bilancio pubblico sia della tesoreria statale intesa nella doppia accezione di attività di gestione dei flussi finanziari e di sistema deputato alla esecuzione delle operazioni di acquisizione delle entrate e di erogazione della spesa pubblica. In tale contesto è emersa e si è rafforzata negli ultimi anni l'esigenza di una visione unitaria dei profili finanziari e gestionali del servizio di tesoreria, in coerenza con le più recenti riforme che hanno interessato la finanza e la contabilità pubblica (leggi n. 468 del 1978, n. 362 del 1988 e n. 94 del 1997).

Nella prospettiva della valorizzazione dei profili di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa è maturata l'esigenza di rivedere anche l'attuale assetto della tesoreria centrale dello Stato, prevedendone il trasferimento alla Banca d'Italia¹⁹.

¹⁸ L'assetto del sistema di tesoreria statale, basato su una tesoreria centrale, gestita direttamente dal ministero del tesoro, e su tesorerie provinciali, affidate alla Banca d'Italia, risale alla storia preunitaria dello Stato italiano. Questa duplice articolazione della tesoreria venne definita in occasione della sistemazione degli istituti di emissione culminata con la nascita, nel 1893, della Banca d'Italia, alla quale, con la convenzione del 31 ottobre 1894, venne affidato lo svolgimento del servizio tesoreria in tutte le province del regno. L'attività della tesoreria centrale dello Stato rimase fuori dall'ambito di applicazione della convenzione e alla stessa vennero confermati compiti prevalenti di coordinamento della gestione dei fondi tra le tesorerie oltre alla gestione ed esecuzione di determinate operazioni disciplinate in dettaglio nelle istruzioni generali sui servizi del Tesoro.

¹⁹ Alla Banca d'Italia - in parallelo con la sua evoluzione verso un assetto istituzionale pubblicistico ed allo scopo di accrescere il livello di efficienza del servizio di tesoreria - sono stati trasferiti, fin dalla metà degli anni venti, una serie di compiti di controllo ed esecutivi prima spettanti alle amministrazioni statali; questa situazione non è stata innovata dalla legge 28 marzo 1991 n. 104 che, nel confermare per altri venti anni l'affidamento del servizio di tesoreria provinciale alla Banca d'Italia ne ha previsto il rinnovo tacito, salvo disdetta almeno cinque anni prima della scadenza. L'attuale convenzione è stata approvata in data 17 gennaio 1992. Nei capoluoghi di provincia il servizio è svolto dalle sezioni di tesoreria provinciale operanti presso le filiali della Banca d'Italia. Al di fuori dei capoluoghi di provincia le operazioni di tesoreria sono svolte mediante il sistema postale, che attraverso la propria capillare organizzazione è presente in tutti i comuni del territorio nazionale. Le Poste raccolgono, per mezzo di conti correnti postali intestati alle sezioni di tesoreria, una cospicua parte degli introiti fiscali ed effettuano pagamenti per conto dello Stato e dell'INPS, soprattutto nel settore delle prestazioni assistenziali e previdenziali. Le Poste, tramite della Cassa Depositi e Prestiti, finanziano anche la tesoreria, utilizzando le disponibilità derivanti dalla raccolta del risparmio postale e dalle liquidità giacenti sui conti correnti postali.

L'articolo 6 del decreto legislativo n. 430 del 1997 stabilisce in proposito che il servizio di tesoreria centrale dello Stato è affidato alla Banca d'Italia mediante una convenzione aggiuntiva a quella che disciplina i rapporti per il servizio di tesoreria provinciale, con obbligo per la Banca di rendere pienamente fruibili alle strutture del Ministero, mediante collegamenti informatici, tutte le informazioni riguardanti i flussi di tesoreria.

A favore di questa innovazione sembrano concorrere diverse ragioni:

- a) l'unificazione presso la Banca d'Italia della gestione del servizio di tesoreria statale consentirà il pieno rispetto della disposizione dell'articolo 1 del d.P.R. n. 367 del 1994 (nuovo regolamento sulle procedure di spesa e contabili), in base al quale "i pagamenti dello Stato sono regolati secondo procedure conformi alle esigenze del sistema economico nazionale ed operano in forma coordinata con i servizi del sistema bancario e postale", consentendo la conoscenza più tempestiva dei flussi monetari movimentati dalla tesoreria, che si riflettono sulla liquidità complessiva del sistema finanziario italiano;
- b) l'unificazione risponde anche ad esigenze di semplificazione e di maggiore efficienza nello svolgimento del servizio e consente una riduzione complessiva dei costi; allo stato attuale l'esistenza di un duplice sistema di tesoreria implica la necessità, per la Banca d'Italia, di acquisire nel proprio sistema informativo e di rendicontare anche le operazioni svolte autonomamente dalla tesoreria centrale, nonché di regolare quotidianamente i rapporti finanziari che intercorrono tra la stessa e la Sezione di tesoreria provinciale di Roma;
- c) l'unificazione è coerente con il processo di dematerializzazione degli strumenti finanziari pubblici e privati: sarà infatti possibile, per le banche e i privati, pur in assenza delle materialità, costituire i depositi per conto della Cassa Depositi e Prestiti direttamente presso la Banca d'Italia (allo stato attuale è invece necessaria la materiale presentazione dei titoli alla tesoreria centrale);
- d) l'unificazione, infine, consente una maggiore correttezza di rapporti con i *partners* europei ed una più agevole integrazione del sistema finanziario pubblico nel complessivo sistema economico e finanziario nazionale e internazionale.

3.2 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

3.2.1 La direttiva generale di programmazione.

In attuazione degli articoli 3 e 14 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 il Ministero del tesoro, soltanto nell'esercizio 1997, in adesione a quanto osservato dalla Corte con la deliberazione n. 104 del 1995, ha compiutamente ottemperato al principio della distinzione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di verifica dei risultati (riservate agli organi di governo) e funzioni di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa (attribuite ai dirigenti), emanando la direttiva generale in data 15 aprile 1997.

La direttiva fissa per i diversi centri di responsabilità obiettivi e priorità da realizzare nell'esercizio.

Si segnala, in particolare, per le competenti Direzioni generali del Ministero, il richiamo alla puntuale ottemperanza alle direttive che verranno impartite dal Comitato strategico costituito presso il Tesoro per l'introduzione dell'euro in Italia (su cui vedi paragrafo n. 7).

La direttiva del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, per l'esercizio finanziario 1998, è stata emanata in data 1 aprile.

La direttiva ha struttura unitaria ed è indirizzata ai titolari dei quattro Dipartimenti in cui si articola il Ministero (per effetto della legge n. 94 del 1997, di unificazione del Ministero del tesoro e quello del bilancio e della programmazione economica, del successivo decreto legislativo n. 430 del 1998 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 38 del 1998), oltre che all'Ufficio di Gabinetto e al Servizio di controllo interno.

La direttiva, dopo una premessa, che si sofferma ad evidenziare il periodo di transizione che caratterizza l'anno 1998, sia per la non ancora compiuta riforma del Ministero (è in corso di emanazione un ulteriore regolamento di organizzazione), sia per la non ancora avvenuta stabilizzazione del quadro normativo di riferimento delle riforme delle pubbliche amministrazioni, in particolare, quelle sottese alla legge n. 59 del 1997, espone in modo molto più soddisfacente rispetto alla direttiva emanata lo scorso anno, gli obiettivi strategici da conseguire, indicando priorità: per lo sviluppo del "sistema informativo", per le politiche del personale, per le attività dei dipartimenti del Tesoro, della Ragioneria generale dello Stato, delle Politiche di sviluppo e di coesione, dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro, dei Dipartimenti provinciali del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dell'Ufficio di Gabinetto e del Servizio di controllo interno.

Le direttive impartite, a parte poche eccezioni (in materia di realizzazione delle politiche del personale, di completamento della chiusura delle gestioni liquidatorie e di utilizzazione dei fondi comunitari a fini di sviluppo e coesione, in cui si prevede di portare la percentuale di utilizzo delle risorse dall'attuale 38% al 55%), non contengono il necessario sviluppo che connota la pianificazione strategica: mancano i tempi di prevista realizzazione degli obiettivi, i parametri di riferimento per il monitoraggio del grado di realizzazione degli obiettivi e priorità prefissate, gli indicatori per valutare il livello di conseguimento dei risultati attesi e indispensabili per lo svolgimento del controllo di gestione.

Ma la premessa alla direttiva, che sottolinea - come detto - il periodo di transizione in cui la direttiva medesima viene emanata e gli obiettivi assegnati al Servizio di controllo interno del Ministero, in particolare quelli intesi a definire gli indicatori e le procedure di monitoraggio necessari per la valutazione *in itinere* ed *ex post* dell'attuazione della direttiva ("anche al fine di verificare i risparmi - economici e di personale - ottenuti attraverso l'accorpamento delle funzioni e il superamento delle duplicazioni e i miglioramenti della qualità e della quantità delle prestazioni derivati da una migliore e più razionale organizzazione del lavoro" e "la predisposizione - entro il mese di settembre e in ogni caso nei termini utili per potere entrare a regime nel 1999 - di un progetto dettagliato di controllo di gestione") sono chiaramente indicativi, nell'attuale fase di trasformazione organizzativa del Ministero, di oggettive difficoltà di ulteriore sviluppo della direttiva generale e della piena consapevolezza del ruolo essenziale della direttiva medesima in ordine al "governo" dell'attività gestionale del Ministero, ruolo che potrà essere assolto, in modo più compiuto, presumibilmente a partire dal prossimo esercizio finanziario.

Va altresì aggiunto che, nella competente sede del controllo, è stata fatta osservare la mancata emanazione del decreto di assegnazione delle risorse finanziarie ai Capi dei Dipartimenti da parte del Ministro.

3.2.2 Il Servizio di controllo interno.

Con decreto ministeriale 18 dicembre 1995, n. 590 è stato istituito, per il Ministero del tesoro il Servizio di controllo interno.

Con successivo decreto ministeriale del 24 dicembre 1996, sono stati nominati il Presidente e i componenti del Collegio (complessivamente 5). Il Servizio è pertanto operativo. Il Servizio, cui sono assegnate 20 unità di personale (di cui 3 dirigenti), si avvale di 6 esperti.

Nel marzo 1997, il Servizio per il controllo interno ha elaborato un apposito programma annuale di controllo per il medesimo esercizio 1997.

Con la citata direttiva 15 aprile 1997, il Ministro del tesoro ha posto nelle priorità delle attività da svolgere, da parte del Servizio, l'analisi delle procedure in essere per definire

obiettivi di produttività e miglioramento delle procedure medesime in funzione della ottimale utilizzazione delle risorse per il contenimento dei costi per prodotto.

Nella relazione presentata nell'aprile 1998, sono stati indicati la mappatura organizzativa del Ministero e le funzioni obiettivo nonché le linee guida metodologiche per la valutazione dei risultati e della qualità delle prestazioni dei dirigenti. Nella mappatura organizzativa sono state individuate funzioni obiettivo "proprie" e "condivise" (incrociate con i centri di responsabilità) ed è stato definito il quadro delle attività: "finali" e "strumentali", con indicazione, per ciascuna tipologia di attività del personale del dicastero ad esse addetto.

Come anche indicato nella direttiva generale, su cui si è riferito al paragrafo che precede, il Servizio di controllo interno svolge una essenziale funzione di supporto per la predisposizione della direttiva generale del Ministro.

3.3 Attività informatiche dell'Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile.

Il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414, in attuazione dell'articolo 7 della legge delega 3 aprile 1997, n. 97, disciplina le attività informatiche dell'Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile²⁰.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 1 del citato decreto legislativo, si prevede che il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, emana, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto legislativo, apposito decreto con il quale vengono individuate, sulla base dei criteri fissati nel comma 1 del medesimo articolo, le specifiche attività informatiche riservate allo Stato, che potranno essere svolte mediante un organismo a struttura societaria, con unica ed esclusiva funzione di servizio per lo Stato, secondo gli indirizzi strategici stabiliti dall'Amministrazione.

In attesa dell'emanazione del predetto decreto - diretto a stabilire il complesso delle attività informatiche riservate allo Stato, sulla base del comma 4 dell'articolo 1 citato -, il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, con decreto del 22 dicembre 1997, ha stabilito che il Ministero del tesoro, per lo svolgimento delle attività informatiche riservate allo Stato ai sensi del d.lgs. n. 414 del 1997, si avvale dell'organismo a struttura societaria CONSIP S.p.A.²¹, che, in attesa dell'emanazione del decreto di cui all'art. 1, comma 2, del citato d.lgs. n. 414, sulla base dell'art. 1, comma 4 del medesimo decreto, può affidare, in via eccezionale e transitoria e per un periodo massimo di 18 mesi dalla data di entrata in vigore del citato d. lgs., direttamente a fornitori esterni i servizi informatici individuati come essenziali ed indispensabili per l'esercizio delle funzioni istituzionali del Ministero, al fine di assicurarne continuità ed efficienza, operativa e funzionale²².

Nella competente sede del controllo, "attese anche l'impellenza e l'indefettibilità dell'attività da porre in essere", la Corte ha ammesso a registrazione il decreto 22 dicembre 1997, riservandosi di approfondire la materia in occasione dell'emanazione del decreto ministeriale di cui al comma 2 del predetto articolo 1 del decreto legislativo n. 414, con il quale

²⁰ Sulla materia, vedi anche Corte dei conti, *Referto al Parlamento in materia di sistemi informatici delle Amministrazioni statali*, deliberazione SS.RR. 1/RF/97 p. 74 ss.

²¹ La società CONSIP S.p.A. è detenuta indirettamente dal Tesoro, per il tramite della CONSAP S.p.A., titolare del 100% del capitale della CONSIP S.p.A., a sua volta interamente posseduta dal Tesoro.

²² Tra le attività affidate, e che la società CONSIP potrà svolgere direttamente ovvero a mezzo terzi, figurano: a) la conduzione, manutenzione e sviluppo del sistema informativo integrato RGS - Corte dei conti; b) fornitura di *hardware* e *software* necessari per il funzionamento e l'utilizzazione del predetto sistema informativo; conduzione tecnica degli immobili, dei locali attrezzati e degli impianti necessari per il funzionamento del sistema informativo integrato; d) gestione dei servizi generali di supporto.

verranno individuate "le specifiche attività informatiche riservate allo Stato", anche con riferimento alla vigente normativa nazionale e comunitaria.

Nel frattempo, si dà atto che la CONSIP S.p.A. ha pubblicato, nelle gazzette ufficiali italiana ed europea (foglio inserzioni del 15 maggio 1998), un avviso di gara a procedura ristretta per attività sviluppo, manutenzione, supporto e formazione per 4 aree del sistema informativo del Dipartimento della Ragioneria Generale: a) banca dati normativa; b) liquidazione enti disciolti; c) funzioni locali degli uffici; d) attività pre-legislativa.

Con riferimento poi alla diversa problematica connessa all'avvenuto rinnovo del contratto per la manutenzione, conduzione e sviluppo del sistema informativo integrato RGS-Cdc, va ricordato che la Commissione UE, con lettera SG/97/D/6823, del 7 agosto 1997, ha comunicato di aver avviato la procedura di infrazione nei confronti della Repubblica Italiana, ai sensi dell'articolo 169 del Trattato. La Commissione ha censurato che detto contratto di rinnovo sia stato concluso in contrasto con la normativa comunitaria (art. 11.3, lett. f) della direttiva 92/50/CEE), facendo ricorso ad una procedura negoziata non preceduta da bando di gara.

3.3.1 Le attività informatiche del Ministero: l'assetto organizzativo.

L'articolo 8 del d.P.R. n. 38 del 1998 prevede che "apposite sessioni della Conferenza (permanente dei capi dei Dipartimenti del Ministero) sono dedicate... al coordinamento delle attività informatiche del Ministero, ai fini anche dell'esame e dell'approvazione della bozza di piano triennale e della relazione a consuntivo di cui al comma 2, lettera b), e al comma 4, dell'articolo 9 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39".

Con tale corretta esigenza di unitaria impostazione dei sistemi informativi, coerente peraltro con i principi enunciati dall'articolo 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414²³, non sembra ben coordinata la previsione contenuta nell'articolo 4, comma 2, del medesimo regolamento, il quale dispone che "il sistema informativo per gli investimenti territoriali (SINIT) è posto alle dipendenze del Dipartimento di cui al comma 1 e svolge i propri compiti in forma coordinata ed a supporto dell'attività e delle funzioni di tutti i dipartimenti del Ministero, per quanto di rispettiva competenza".

Per effetto di tale previsione, infatti, il predetto sistema informativo, sul piano organizzativo, si configura in modo autonomo rispetto alle attività informatiche del Dicastero. Pertanto, nonostante la disposizione di cui al citato articolo 8, la disciplina di specie non pare pienamente garantire da possibili asimmetrie di funzionamento del SINIT rispetto ai sistemi informativi del Ministero.

3.3.2 La funzione strategica del sistema informativo.

La evoluzione delle funzioni svolte dalla Ragioneria Generale (in connessione con fatti normativi, istanze del Governo, miglioramento dell'efficienza, ecc.) nel contesto nel nuovo assetto configurato dalla riforma del bilancio e dell'assetto organizzativo della struttura ministeriale, richiede l'essenziale supporto dello strumento informatico per il governo della finanza pubblica, attraverso una più efficiente gestione (anche in termini di reale conoscenza) dei flussi finanziari di bilancio e di tesoreria, per coniugare al meglio le riforme del bilancio e della pubblica amministrazione. Costituisce quindi obiettivo assolutamente irrinunciabile il conseguimento di sempre maggiori livelli qualitativi di efficienza, affidabilità e qualità senza che peraltro, nell'attuale congiuntura di modifica dell'assetto organizzatorio della gestione del

²³ Ai sensi dell'art. 5, c. 1, del d.lgs. n. 414/97, le attività informatiche del Ministero devono poi essere organizzate secondo criteri di piena integrazione tecnica e funzionale, nel rispetto delle forme di integrazione previste dall'ordinamento con altri sistemi esterni e in modo da assicurare l'inserimento nella Rete della pubblica amministrazione.

sistema informativo (d.lgs. n. 414 del 1997), intervengano pregiudizievoli soluzioni di continuità nell'operatività del medesimo sistema informativo.

Lo stesso Ministro del tesoro è ben consapevole che, per migliorare la sua capacità di raccogliere, elaborare e ridistribuire informazioni aggiornate occorre avvalersi dello strumento informatico. Nella direttiva generale per l'indirizzo politico-amministrativo emanato nell'aprile scorso, il Ministro ha tenuto a precisare che "lo sviluppo del sistema informativo integrato del Ministero diviene una leva fondamentale nel processo di modernizzazione. L'obiettivo è quello di realizzare un sistema la cui principale caratteristica sia la capacità di garantire una forte integrazione". La stessa collocazione di tale obiettivo, nel corpo della direttiva (che precede i paragrafi dedicati alla indicazione degli obiettivi ai Capi dei Dipartimenti) mostra quanto prioritario sia l'apprestamento di un sistema informativo funzionante e correttamente alimentato: "il governo della spesa pubblica, l'integrazione della gestione per cassa del bilancio dello Stato con i flussi di tesoreria, la verifica dei costi dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche, la gestione del debito pubblico, la vigilanza sui mercati finanziari, la predisposizione delle linee di programmazione economica e finanziaria, ecc., richiedono un interscambio di dati ed informazioni che attraversa i dipartimenti e implica l'acquisizione di adeguati flussi amministrativi da altri organi della amministrazione pubblica".

L'articolo 1 del d.P.R. n. 367 del 1994 assegna una precisa finalità istituzionale al ruolo delle tecnologie informatiche, laddove viene previsto che "le procedure di spesa siano svolte con tecnologie informatiche, in modo da assicurare certezza delle informazioni, efficacia dei controlli, rapidità dei pagamenti". L'ultimo comma del richiamato articolo 1 del d.P.R. n. 367 del 1994, prevede che il Sistema informativo integrato Ragioneria generale dello Stato-Corte dei conti costituisca strumento essenziale per l'esercizio delle funzioni di controllo preventivo e successivo attribuito alla Ragioneria generale e alla Corte dei conti (legge 14 gennaio 1994 n. 20 e decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni).

Per la stretta interconnessione tra sistema informativo e procedure amministrative di spesa e contabili va da ultimo sottolineato l'essenziale funzione del mandato informatico (art. 6 d.P.R. n. 367 del 1994, la cui operatività è stata differita, con il d.lgs. n. 279 del 1997 (art.15), a partire dal 1 gennaio 1999), che dovrebbe consentire di seguire i flussi finanziari della spesa sia dal bilancio che dalla tesoreria, con una conseguente crescita qualitativa dei dati di consuntivo e più approfondite analisi sul piano dei risultati della gestione.

3.3.3 Il sistema informativo per gli investimenti territoriali.

Le funzioni del Sistema informativo per gli investimenti territoriali (SINIT), innestate sulle preesistenti specializzazioni del Centro elaborazione dati (CED) della soppressa Agenzia per il Mezzogiorno in materia di interventi economico-territoriali, riguardano prevalentemente: a) la continuità del supporto informatico per la gestione delle risorse assegnate alle Amministrazioni titolari in materia di aree depresse; b) lo sviluppo delle attività per l'implementazione della contabilità progetti in sinergia con l'esistente Sistema informativo della Ragioneria Generale di contabilità pubblica (SIRGS).

I sistemi centrali del SINIT consentono il collegamento di 10 diverse sedi di Amministrazioni centrali e di 20 sedi distribuite nelle regioni centro meridionali a servizio dei collegamenti assicurati per il Ministero dell'industria e per quello dei lavori pubblici; con detti collegamenti si connettono circa 800 unità terminali. Ai sistemi centrali si connettono altresì alcune reti locali realizzate o avviate a realizzazione nel corso del 1996 e 1997 a servizio dell'ex Ministero del bilancio e programmazione economica (direzioni generali per le Politiche di coesione, la Contrattazione programmata, l'Attuazione CIPE ed il Nucleo Ispettivo).

La realizzazione di un sistema di reti locali in grado di connettersi al sistema centrale consente alle Amministrazioni interessate, sia la gestione autonoma di alcune applicazioni, sia l'utilizzazione delle applicazioni cooperative con i sistemi centrali nell'ambito del Sistema Informativo degli Investimenti Territoriali. La connotazione precipua dell'aggregato di banche dati e di servizi informativi che il SINIT ha tratto dal precedente sistema informativo della soppressa Agenzia per il Mezzogiorno è quella di una più puntuale conoscenza degli interventi sul territorio, articolando le informazioni in base alla tipologia e alla localizzazione delle informazioni.

Le attività del SINIT oltre ad essere volte all'adeguamento degli assetti tecnologici con lo sviluppo di nuove reti locali interconnesse al fine di corrispondere alle diverse modalità operative dell'utenza collegata, si sono indirizzate nella realizzazione di importanti progetti applicativi.

In primo luogo, è stata data attuazione operativa al Protocollo di intesa in data 14 dicembre 1995 che il Ministero del bilancio concordò con quello del Tesoro per la realizzazione di un progetto di supporto automatizzato della cosiddetta contabilità CIPE, al momento limitato alle necessità del Fondo aree depresse. Tale progetto si configura come una sorta di "telaio" della futura maglia di informatica pubblica destinata alla generalità degli investimenti, deliberati dall'organo di programmazione nazionale.

Sono state approntate le attrezzature *hardware* di servizio al CIPE e impostati i contenuti progettuali esecutivi per l'informatizzazione dei flussi procedurali ed amministrativi delle fasi pre-deliberative, deliberative e post deliberative.

Si dovrà ora procedere all'ampliamento delle prestazioni di gestione/controllo, tramite l'allineamento degli investimenti deliberati dal CIPE con le relative poste iscritte nel bilancio dello Stato e delle amministrazioni, per seguire i flussi finanziari correlati ai capitoli di spesa delle amministrazioni stesse relativi ai singoli interventi. Il SINIT mediante l'azione esercitata sui flussi informativi generati dal CIPE, potrà così compiutamente concorrere anche all'attuazione del controllo di gestione previsto dal decreto legislativo n. 29 del 1993 e, in conseguenza, consentire la reale conoscenza dello stato di attuazione delle politiche pubbliche nel Mezzogiorno.

Più in particolare, lo sviluppo dei servizi applicativi ha riguardato:

- a realizzazione di nuove procedure di definizione delle graduatorie per l'erogazione degli incentivi alle attività produttive secondo la normativa della legge 488 del 1992, attività condotta a supporto del Ministero dell'industria (cfr. anche Protocollo d'intesa tra i Ministeri dell'industria e del tesoro);
- la predisposizione di nuove procedure per la gestione contabile dei progetti di cui al Fondo ex articolo 19 del decreto legislativo n. 96 del 1993, a supporto delle competenze del Ministero dei lavori pubblici, delle Politiche agricole e dell'Università e ricerca scientifica;
- l'apprestamento di servizi informatici per la consultazione e l'aggiornamento dei dati relativi ai progetti del soppresso Intervento straordinario nel Mezzogiorno a supporto di tutte le amministrazioni cui sono state trasferite le competenze in materia.

A supporto della Cabina di regia nazionale per l'utilizzo di fondi comunitari, in ambito SINIT, sono state avviate iniziative per:

- l'attuazione del monitoraggio procedurale degli interventi cofinanziati;
- l'istituzione del Catasto delle opere pubbliche per la programmazione e verifica attuativa dei progetti a carattere infrastrutturale.

In tale contesto, per il necessario supporto alla programmazione e verifica attuativa delle azioni di investimento sostenute nell'ambito delle politiche di sviluppo e di coesione, acquisisce valore strategico l'introduzione di una "contabilità per progetti", specie per la missione affidata

dalla riforma (d.lgs. n. 430 del 1997, d.P.R. n. 38 del 1998 e d.P.R. n. 154 del 1998) al Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.

Verso tale finalità operativa del SINIT concorrono sia le preesistenze informative derivanti dal "parco progetti" degli investimenti nelle aree depresse, che i concomitanti progetti di sviluppo della "contabilità CIPE", del monitoraggio procedurale degli interventi cofinanziati UE e del "Catasto delle Opere Pubbliche".

3.4 La gestione del personale.

L'organico del tesoro pari a complessive 20.935²⁴ unità è coperto al 31 dicembre 1997 per complessive 16.384 unità (-549 unità rispetto a quelle presenti al 31 dicembre 1996).

A fine 1997, il personale della dirigenza è di 868 unità, con una flessione del 5,1% rispetto all'inizio dell'anno; il personale dei livelli risulta di 15.467 unità (-490 unità rispetto al 1 gennaio 1997).

Si espongono di seguito i dati relativi al personale dell'Amministrazione centrale, della Ragioneria generale e a quella dei Servizi periferici.

Amministrazione centrale			
	Organico	Presenze al 31.12.96	Presenze al 31.12.97
Dirigenti	149	147	139
Livelli	4481	3333	3215
Totale	4630	3487	3357

Il personale dei ruoli ad esaurimento era di 7 unità al 31.12.96 e di 3 al 31.12.97.

Ragioneria generale dello Stato			
	Organico	Presenze al 31.12.96	Presenze al 31.12.97
Dirigenti	603	628	599
Livelli	7.347	5.616	5.486
Totale	7.950	6.281	6.117

Il personale ad esaurimento era di 37 unità a fine 1996 e di 32 a fine 1997.

Direzioni provinciali del tesoro			
	Organico	Presenze al 31.12.96	Presenze al 31.12.97
Dirigenti	150	140	130
Livelli	8.205	7.008	6.766
Totale	8.355	7.165	6.910

Il personale ad esaurimento era di 17 unità a fine 1996 e di 14 a fine 1997.

4. La riforma del bilancio²⁵.

La nuova disciplina del bilancio dello Stato, configurata dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, si fonda su di una scelta parlamentare, definita nella legge di bilancio (c.d. "bilancio politico" o per la decisione parlamentare), semplificata rispetto alla precedente struttura e costruita sulla

²⁴ Come indicato nel paragrafo 3.1.7, per effetto del d.P.R. n. 154 del 1998, l'organico è stato rideterminato in 21.527 unità.

²⁵ Cfr. Corte dei conti, Referti specifici 12 luglio 1997 in tema di struttura e riclassificazione del bilancio di previsione e del rendiconto; 7 novembre 1996, sui disegni di legge nn. 375, 643, 967 e 1217, concernenti la riforma della struttura del bilancio e altre modifiche delle norme di contabilità pubblica; Parere sul schema di d.lgs. in attuazione della legge n. 94/97 del 9 luglio 1997; Elementi per l'audizione sullo schema di d.lgs. in materia di accorpamento Tesoro Bilancio del 27 ottobre 1997; Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio, Indagini conoscitive sullo schema di d.lgs. per l'individuazione delle unità previsionali di base (resoconto del 22 luglio 1997) e sulle implicazioni dell'unificazione dei ministeri Tesoro e Bilancio (resoconto del 28 ottobre 1997). Vedi anche SS.RR. Osservazioni al Presidente del Consiglio dell'8 aprile 1998.

base di due fondamentali classificazioni: la definizione delle "politiche pubbliche" per "funzioni-obiettivo", in modo da individuare le "missioni" assegnate alle pubbliche amministrazioni e da consentire la misurazione del prodotto delle attività amministrative, anche con riguardo ai servizi finali resi ai cittadini²⁶; la identificazione dei "centri di responsabilità" della gestione e dell'attività amministrativa cui assegnare le risorse con una partizione per "unità previsionali di base".

All'interno della legge di bilancio, approvata dal Parlamento, l'ulteriore disaggregazione in capitoli è affidata al Governo (Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato) che, con apposito atto di organizzazione ("bilancio amministrativo" o per la gestione), procede alla ripartizione delle risorse finanziarie assegnate ai centri di responsabilità per unità previsionali di base, individuando articolazioni operative della struttura di bilancio definita dal Parlamento.

La necessaria connessione fra le "missioni" affidate ai centri di decisione pubblica, la definizione delle linee-guida per la gestione (artt. 3 e 14 d.lgs. n. 29 del 1993), la razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti sorreggono l'intero disegno di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, avviata con la legge delega n. 421 del 1992 e con il decreto legislativo n. 29 del 1993 e proseguita con le leggi di riforma di bilancio n. 94 del 1997 e leggi di riforma amministrativa n. 59 e n. 127 del 1997.

In conformità a quanto previsto nel Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1998-2000²⁷, il progetto normativo, sotteso alla legge n. 94 del 1997, è stato completato con l'emanazione del decreto legislativo n. 279 del 1997, anche per fare fronte a due principali ordini di esigenze:

- rispondere all'urgenza dei problemi di controllo e di governabilità della spesa, derivante sia dall'incalzare delle scadenze del Trattato di Maastricht, che impongono agli indicatori di finanza pubblica l'allineamento a rigidi parametri comunitari connessi alla partecipazione dell'Italia alla moneta unica, sia da oggettive necessità di risanamento economico e finanziario;
- adeguare la disciplina del bilancio al cambiamento amministrativo dell'ultimo quinquennio e, allo stesso tempo, adeguare il cambiamento amministrativo all'esigenza di disporre di idonee ed efficaci amministrazioni di supporto per l'esercizio della funzione di governo della finanza pubblica.

Con la nuova impostazione del documento di bilancio, viene, in primo luogo, perseguito l'obiettivo di rendere le scelte del Parlamento più razionali e significative, recuperando trasparenza nella destinazione finale delle risorse. Maggiore trasparenza potrà essere realizzata con l'introduzione della nuova classificazione economica e funzionale, che dovrà conformarsi ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione (art. 6, c. 3, legge n. 468 del 1978, come sostituito dall'art. 4, legge n. 94 del 1997). In tale direzione, la Ragioneria generale dello Stato, a decorrere dal bilancio 1999, nella logica della progressiva attuazione della riforma del bilancio, introdurrà la classificazione per funzioni-obiettivo, con integrazione della classificazione funzionale COFOG (SEC 95)²⁸.

Inoltre, l'incrocio fra una classificazione delle spese dello Stato per "funzioni obiettivo", legate alla definizione delle politiche pubbliche di settore e alla misurazione del prodotto delle

²⁶ Attraverso l'introduzione della contabilità analitica per centri di costo, artt. 10-12 d.lgs. n. 279/97 e circolare del Ministero del tesoro n. 65 del 22 agosto 1997, ricalcando il percorso già avviato per gli enti locali (d.lgs. n. 77/95) e per le aziende sanitarie (d.lgs. n. 502/92 e n. 517/93 e d.i. 24.10.94, n. 1424).

²⁷ Cfr. paragrafo II-3.2 La riforma del bilancio dello Stato, p. 69-70.

²⁸ La *classification of the function of Government* (COFOG) è mutuata dalla classificazione adottata in sede OCSE e tende a realizzare una più stretta connessione fra contabilità pubblica e contabilità nazionale dei paesi membri dell'Unione europea.

attività amministrative, anche in termini di servizi finali resi ai cittadini (art. 6, c. 2, lett. a, legge n. 468 del 1978, come sostituito dalla legge n. 94 del 1997) e l'articolazione per "unità previsionali di base" e "centri di responsabilità" amministrativa, persegue l'obiettivo di una maggiore responsabilizzazione della dirigenza in ordine alla gestione delle risorse finanziarie assegnate²⁹.

Nella logica della riforma, il "sacrificio" di analiticità della decisione parlamentare, così come definita dalla citata legge n. 94 del 1997, è bilanciato, attraverso lo schema per funzioni, dal rafforzamento, mediante appositi strumenti, quali le note preliminari della spesa e le direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione, delle fasi di scelta di allocazione delle risorse finanziarie e di indirizzo politico e programmatico.

Il nuovo schema di bilancio (bilancio per la decisione parlamentare - bilancio per la gestione) è, dunque, coerente con la prevista demarcazione tra l'attività politica di indirizzo e quella amministrativa di gestione, che è al fondamento della riforma amministrativa (art. 2, comma 1, lett. g, legge n. 421 del 1992; artt. 3, 14, 16, 17 e 20 d.lgs. n. 29 del 1993; art. 3 d.P.R. n. 367 del 1994; art. 2, c. 4-*quater*, e art. 4-*bis* legge n. 468 del 1978, come novellato dalla legge n. 94 del 1997; art. 5, c. 1, lett. a, b, c, legge n. 94 del 1997; art. 12, c. 1, lett. m, legge n. 59 del 1997; art. 3, c. 2, d.lgs. n. 279 del 1997)³⁰.

Il sistema delineato dal legislatore realizza un *continuum* tra il processo di formazione del bilancio, che vede impegnati - ai sensi dell'articolo 4-*bis* della legge 5 agosto 1978, n. 468 (inserito dall'articolo 3 della legge 3 aprile 1997, n. 94), in sede di predisposizione degli schemi degli stati di previsione della spesa (corredati delle note preliminari ai sensi dell'articolo 2, c. 4-*quater*, legge n. 468 del 1978) - i Ministri che indicano, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione, gli obiettivi e programmi di ciascun dicastero, e il procedimento di elaborazione delle direttive generali per l'indirizzo politico-amministrativo, formulate dai Ministri, anch'esse sulla base delle proposte dei dirigenti titolari della gestione amministrativa, in coerenza con le previsioni contenute negli stati di previsione allegati alla legge di bilancio.

Lo stretto nesso funzionale tra i due momenti, di formazione del bilancio e di messa a punto delle direttive generali, è ben posto in evidenza dalla disposizione di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 279 del 1997, ai sensi della quale i Ministri, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, assegnano, in conformità dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 29 del 1993, le risorse ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni.

La riforma del bilancio, che costituisce il completamento della più ampia riforma delle pubbliche amministrazioni avviata con la legge delega n. 421 del 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) attende ora di essere accompagnata dalla revisione dei vincoli derivanti dalla normativa in materia di contabilità generale dello Stato

²⁹ Il principio è stato rafforzato dall'art. 14 del d.lgs. n. 80/98, che ha sostituito l'art. 21 del d.lgs. n. 29/93.

³⁰ Con il recente decreto legislativo, 31 marzo 1998, n. 80, recante "Nuove norme in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione della delega prevista dall'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59", l'impostazione originaria, disegnata dalle citate disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 29 del 1993, è stata pienamente confermata ed accentuata. Gli articoli 3 e 9 del nuovo decreto legislativo sostituiscono i precedenti articoli 3 e 14 del decreto legislativo n. 29/93, rafforzando il raccordo istituzionale tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e quelle propriamente gestionali, anche in considerazione delle intervenute riforme del bilancio (l. n. 94/97 e d.lgs. n. 279/97) e delle pubbliche amministrazioni (l. n. 59/97 e l. n. 127/97).

(oggetto di delega con l'art. 6, legge n. 94 del 1997), dall'ammodernamento dei modelli organizzativi da costruire in parallelo alla nuova struttura di bilancio (art. 12, c. 1, lett. m, legge n. 59 del 1997), dalla semplificazione delle procedure amministrative, completando l'attuazione della legge n. 241 del 1990 (legge n. 127 del 1997) e dal più convinto impegno nel perseguire, nella concreta prassi amministrativa, scelte programmatiche definite *ex ante* e suscettibili di una misurazione e valutazione dei risultati dell'azione amministrativa e della gestione finanziaria.

In ordine alla struttura del bilancio, lo schema adottato per identificare le unità previsionali di base - su cui il Parlamento è chiamato al voto - è stato costruito con esclusivo riferimento ai centri di responsabilità, ricalcando, nella sostanza l'attuale organizzazione per direzioni generali; la classificazione per funzioni obiettivo è considerata come un termine di riferimento aggiuntivo per la individuazione delle unità previsionali di base (art. 1, c. 1 e art. 1, c. 9, d.lgs. n. 279 del 1997) e non è sottoposta alla approvazione parlamentare, pur costituendo un allegato allo stato di previsione del Tesoro. Il conseguente inevitabile irrigidimento del bilancio, tenuto anche conto del riordino in corso degli apparati statali previsto dalla legge n. 59 del 1997 è, in parte, attenuato dalla possibilità di introdurre modificazioni annuali nella determinazione delle unità previsionali di base (art. 1, c. 9, d.lgs. n. 279 del 1997).

Il decreto legislativo n. 279 del 1997, configura inoltre il nuovo contenuto del rendiconto generale dello Stato: il conto del bilancio "è costruito, ai fini della valutazione delle politiche pubbliche di settore, sulla base della classificazione incrociata per funzioni obiettivo e per unità previsionali di base" (art. 13). La norma recepisce, nella sostanza, l'impostazione del rendiconto anticipata sin dal 1995 dalla Corte, che ha ricostruito le risultanze di bilancio sulla base di una classificazione sperimentale per funzioni obiettivo incrociata con quella per centri di responsabilità.

Anche su tale versante, la riforma dovrà essere accompagnata da una maggiore qualità delle risultanze di consuntivo, che vede quale protagonista, in primo luogo, il Ministero del tesoro, sia per la costruzione di indicatori di efficacia e di efficienza, sia per il monitoraggio delle principali leggi di spesa (su cui vedi il paragrafo 9).

Sul versante delle autorizzazioni di cassa la riforma del bilancio implica il contestuale riordino dei conti di tesoreria. In tale direzione il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001 prevede nel breve periodo, la riduzione delle giacenze sui conti di Tesoreria; nel medio-lungo periodo, la riduzione al valore più basso possibile gli effetti della gestione di Tesoreria sul fabbisogno del settore statale³¹.

In ordine alla riorganizzazione dei conti di Tesoreria, l'articolo 5, comma 1, lettera f) della legge n. 94 del 1997 conferisce una delega al Governo affinché tali conti vengano raccordati con la gestione dei capitoli di bilancio e delle unità previsionali di base. Si dovrà altresì provvedere a riorganizzare la prospettazione dei conti riassuntivi mensili del Tesoro. Tale processo di riforma, non ancora concluso, risponde all'essenziale obiettivo di recuperare la necessaria governabilità dei flussi finanziari e per rendere più trasparente, nell'interesse primario del Parlamento, il raccordo tra il conto di cassa del settore statale e l'indebitamento netto della pubblica amministrazione (da effettuare nella relazione di cassa di cui all'art. 30 legge n. 468 del 1978).

In proposito, la Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale³² ha indicato talune soluzioni: riclassificare le voci del Conto riassuntivo del Tesoro, per

³¹ D.P.E.F. 1999-2001, paragrafo 5.6 Il bilancio programmatico dello Stato, di competenza e cassa; la gestione di Tesoreria; i provvedimenti "collegati", p. 48.

³² Cfr. Parere favorevole con osservazioni espresso dalla Commissione, in Raccolta dei resoconti delle sedute del 29 luglio 1997, p. 147.

conseguire una precisa e chiara indentificazione delle attività (crediti) e delle passività (debiti) di Tesoreria; portare i BOT fuori dalla Tesoreria nella gestione di bilancio e contabilizzare emissione e rimborsi assieme ad altri titoli; eliminare la distinzione costituita dal c.d. debito fluttuante; dare separata evidenza ai conti alimentati solo con mezzi provenienti dal bilancio dello Stato e a quelli nei quali confluiscano entrate proprie degli enti e delle amministrazioni; dare, almeno *ex post*, e, sinteticamente, la chiave di passaggio al Conto del settore statale se questa resta l'unica sede di quantificazione dei mezzi di copertura del fabbisogno; usare in ogni aggregato l'ordine alfabetico e mantenerlo anche in variazioni dell'elenco; strutturare secondo adeguati codici classificatori la riclassificazione.

Un altro irrinunciabile compito, per rendere più trasparente il documento del bilancio, è quello di riconsiderare la denominazione dei capitoli della spesa per omogeneizzarne l'oggetto tanto sotto il profilo economico, quanto sotto quello funzionale. Dovrà, inoltre, procedersi alla revisione del Nomenclatore, tenuto anche conto del disposto di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 279 del 1997, che prevede la elaborazione del prossimo consuntivo del bilancio per principali leggi di spesa³³.

In tale contesto, il Ministero del tesoro (segnatamente il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) è chiamato a continuare nel rilevante impegno volto a dare attuazione a tale fondamentale legge di riforma, peraltro espletato con convinzione, anche attraverso l'emanazione di numerose circolari, per coinvolgere attivamente tutte le amministrazioni dello Stato, da ultimo con la circolare 18 marzo 1998, n. 25, recante "Previsioni di bilancio per l'anno 1999 e per il triennio 1999-2001".

5. La gestione del debito e la spesa per interessi.

La consistenza del debito del settore statale ammonta a fine 1997 a 2.253.264 miliardi presenta, rispetto alla fine del 1996, un incremento di lire 45.038 miliardi (+2%). Va peraltro apprezzato che, rispetto al 30 settembre 1997, in cui il debito ammontava a lire 2.268.769 miliardi, nell'arco dell'ultimo trimestre si sia registrata una riduzione del debito di 15.505 miliardi, dovuta anche alle operazioni di riacquisto con le disponibilità affluite (in considerazione della dismissione Telecom i cui proventi sono entrati in bilancio agli inizi del mese di novembre) sul Fondo ammortamento titoli di Stato, oltre che agli effetti della manovra fiscale.

Nel corso del 1997, si è registrata la definitiva convergenza dei tassi a lungo termine³⁴ con i parametri fissati dal Trattato di Maastricht per la partecipazione italiana all'UME. Il percorso di convergenza verso i più bassi livelli tedeschi è iniziato sin dall'aprile 1996. All'inizio dell'anno il tasso dei titoli a lungo termine presentava, rispetto al parametro stabilito in ambito europeo, un'eccedenza dello 0,7%; alla fine dell'anno si è attestato al 6,7%, con l'1,3% in meno rispetto al parametro dell'8% fissato per 1997. A fine 1997, il differenziale tra i titoli a lungo termine italiani e tedeschi è passato dagli 1,4 punti percentuali del 1° gennaio 1997 a circa lo 0,6% della fine dell'anno.

Tale importante risultato è da imputare alla riduzione dell'inflazione e ai progressi ottenuti sul controllo della finanza pubblica³⁵.

³³ Cfr., in proposito, anche il paragrafo 9 della presente Relazione.

³⁴ Il criterio alla convergenza dei tassi di interesse significa che il tasso di interesse nominale a lungo termine di uno Stato membro osservato in media nell'arco di un anno prima dell'esame non ha ecceduto di oltre 2 punti percentuali quello dei tre Stati membri che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi. I tassi di interessi si misurano sulla base delle obbligazioni a lungo termine emesse dallo Stato o sulla base di titoli analoghi, tenendo conto delle differenze nelle definizioni nazionali.

³⁵ Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 17 aprile 1998, p.23.

Va, in proposito, altresì evidenziata la manovra della Banca d'Italia, che è più volte intervenuta sul Tasso ufficiale di sconto, riducendolo fino al 5,5%.

In ordine alla composizione dei titoli di Stato, si registra, rispetto al dato di fine 1996, un incremento dei BTP sia in termini di incidenza sul totale del debito (che passano da 697.565,9 mld nel 1996 a 767.285,2 mld nel 1997), sia in relazione alla loro consistenza (37,3 nel 1997 contro 34,5% nel 1996).

I CCT diminuiscono in termini di consistenza, pur facendo registrare un leggero incremento della loro incidenza sul totale del debito.

I BOT, in linea con la politica del Tesoro di allungare la vita media del debito e minimizzare in conseguenza i rischi di fluttuazione del mercato, presentano emissioni negative per 82.310 miliardi e oltre 4 punti percentuali in meno in termini di consistenza sulla composizione dei titoli di Stato.

Anche in relazione alla ricordata manovra della Banca d'Italia, la curva dei rendimenti espressa dal mercato secondario a fine anno presenta il tratto iniziale inclinato negativamente, raggiungendo il minimo di rendimento ai due anni (circa il 4,8%), per poi risalire, peraltro non in modo accentuato, nel tratto di più lungo termine. Tale fenomeno rivela una particolare fiducia del mercato sugli effetti della manovra in atto.

Come già osservato nella precedente relazione³⁶, gli effetti di tale ricomposizione della struttura dei titoli di Stato tende a perseguire due obiettivi, in parte contrastanti, di aumentare la vita media del debito pubblico e di non vincolare la spesa per interessi a rendimenti troppo elevati, almeno in una prospettiva di convergenza verso i livelli prevalenti in Europa.

Nonostante l'aumento della consistenza del debito, la spesa per interessi inscritta nello stato di previsione del Tesoro, che rappresenta la quasi totalità della spesa stessa³⁷, presenta, per il settore statale, una riduzione di 16.059 miliardi, da imputare anche alla discesa dei tassi di interesse.

Il rapporto percentuale del debito sul PIL nominale presenta una riduzione di 2,2 punti percentuali rispetto al 1996.

La spesa per interessi pari al 9,68% del PIL, viene prevista in diminuzione nel DPEF, rispettivamente nei tre anni successivi: 9,63%, 8,51% e 8,04%.

Nell'ambito dello stato di previsione del Tesoro, la spesa per interessi ha raggiunto in termini di impegni l'importo di 188.000 miliardi, con una diminuzione del 4,5% (a fronte di un aumento del 5,2% registrato nel 1996 e dell'8,5% nell'esercizio 1995). In termini di pagamenti (189.266,9 miliardi), la riduzione rispetto al precedente esercizio è stata del 3,8% (a fronte degli aumenti del 5,3% nel 1996 e del 5,2% nel 1995).

La spesa per interessi rappresenta, in termini di cassa, il 30% dell'intera spesa finale del bilancio dello Stato.

Nel confronto tra gli esercizi 1996 e 1997, occorre tenere conto del fatto che una parte della spesa per interessi rifluisce in entrata per effetto della tassazione dei titoli di Stato, ormai generalizzata ad aliquota piena: detraendo pertanto dal sopraindicato importo dei pagamenti l'imposta versata a tale titolo nel 1997 (lire 10.089 miliardi sul capitolo 1026 - art. 14 - contro lire 19.630 miliardi nel 1996, lire 19.209 nel 1995), nonché gli introiti derivanti dalla retrocessione di interessi da parte della Banca d'Italia (3.599 miliardi a fronte di 4.884 miliardi nel 1996 e di 7.067 nel 1995), la spesa netta per interessi si riduce a lire 175.578 (a fronte di lire 172.230 miliardi nel 1996 e di 160.607 miliardi nel 1995; +1,9% rispetto al 1996 e +7,2% rispetto al 1995).

³⁶ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996*, vol. II, p. 229.

³⁷ Cfr., al riguardo, i dati contenuti nel cap. III della presente relazione.

La tabella che segue espone la consistenza del debito del settore statale. Oltre alle caratteristiche dei titoli emessi dal Tesoro, si rileva che la raccolta postale a fine 1997 è aumentata di circa 11.444 miliardi, con un incremento del risparmio postale del 7,3%, rispetto alla consistenza 31 dicembre 1996.

Tra i debiti *ex lege*, per effetto della legge n. 662 del 1996, sono ricompresi i debiti delle Ferrovie dello Stato.

Nella voce debiti esteri sono compresi i prestiti in valuta dello Stato, dell'ANAS, ex Agenzia del Mezzogiorno, BEI e prestiti in valuta emessi dalla Cassa DD.PP. a favore dell'EFIM. I prestiti esteri sono passati da 102.418 miliardi nel 1996 a 115.789 miliardi nel 1997 (a fronte di emissioni, al netto dei rimborsi, per un controvalore in lire di circa 7.000 miliardi), a causa di un peggioramento del cambio della lira nei confronti delle principali valute estere.

La voce BI-UIC comprende il saldo del conto disponibilità (pari a 53.547 miliardi -1.300 miliardi rispetto al 1996), il Fondo ammortamento titoli di Stato (pari a 4.237 miliardi) e altre voci inerenti il rapporto Tesoro-Banca d'Italia.

La voce "altri debiti" comprende mutui CREDIOP, le obbligazioni ANAS, le cartelle della Cassa DD.PP., gli impieghi degli istituti di credito all'ANAS, le obbligazioni emesse dalla Cassa DD.PP. per il ripiano dei debiti dell'EFIM e dell'IRI, i depositi cauzionali presso la Cassa DD.PP. Nella voce sono compresi i mutui contratti dal Tesoro per il ripiano dei disavanzi USL (5.000 mld - d.legge n. 630 del 1996, conv. in legge n. 21 del 1997), per il Giubileo (3.500 mld - d.legge n. 551 del 1996, conv. legge 651 del 1996) a favore delle imprese che operano nel campo della difesa (620 mld - d.legge n. 6 del 1996, conv. legge n. 110 del 1996) e delle aree depresse (3.000 mld).

Consistenza del debito del settore statale			
	31.12.95	31.12.96	31.12.97
CCT cedola annuale	109.680	48.880	0
CCT cedola semestrale	420.318	510.803	567.874
CTZ	47.217	107.140	158.771
CTE	48.822	41.046	37.632
CCT cred. Imposta	11.031	16.394	16.461
CTO	49.467	29.318	9.426
CCT decennali	0	0	0
Certificati di credito	686.535	753.581	790.164
BTP	717.078	773.772	843.492
Altri debiti consol. e redim.	222	187	138
Debiti ex lege n. 662/96	45.229	44.944	38.867
Titoli a medio lungo	1.403.835	1.527.540	1.633.794
BOT	412.014	384.561	302.251
Raccolta Postale	151.235	164.033	175.477
Debiti esteri	106.236	110.020	121.109
Rapporti B.I. - UIC	-71.266	-53.125	-56.262
Altri debiti	26.417	30.253	38.028
TOTALE	2.074.001	2.208.226	2.253.264

6. L'introduzione dell'euro in Italia.

Il Comitato di indirizzo strategico per l'euro (Comitato euro) - istituito dal Ministro del tesoro con i decreti 12 settembre, 30 settembre e 31 ottobre 1996 sulla base della direttiva del presidente del Consiglio dei Ministri del 27 giugno 1997 - ha elaborato, nel giugno 1997, le Linee guida per l'introduzione dell'euro in Italia, che individuano le scelte necessarie per la