

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro del Tesoro**

(AMATO)

di concerto col **Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**

(FANFANI)

e col **Ministro per la Funzione Pubblica**

(CIRINO POMICINO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 MAGGIO 1989

### Modifiche all'ordinamento del Ministero del tesoro

ONOREVOLI SENATORI. — La presente struttura del Ministero del tesoro è sostanzialmente quella che fu delineata da due provvedimenti legislativi ormai antichi: il regio decreto 26 dicembre 1877, n. 4219, «col quale è istituito il Ministero del tesoro», e il regio decreto 18 marzo 1889, n. 5988, «che ripartisce le attribuzioni fra i Ministeri delle finanze e del tesoro».

L'organizzazione del Ministero da quel momento in poi è passata attraverso modifiche, aggiustamenti e integrazioni, anche notevoli, che tuttavia hanno lasciato praticamente inalterato fino ai giorni nostri l'impianto operativo-funzionale, che si articola — come è noto — in due grandi settori: la Ragioneria generale dello Stato, suddivisa in ispettorati generali, e

l'Amministrazione centrale del tesoro, ripartita in direzioni generali.

Nel secondo dopoguerra numerosi sono stati i tentativi di adeguare l'organizzazione ai compiti che, in relazione allo sviluppo della società nazionale e al crescente inserimento del nostro sistema nel contesto internazionale, si andavano sviluppando e venivano di fatto svolti dal Tesoro. Si voleva in sostanza arrestare la dissociazione tra l'esercizio di un complesso di funzioni comunque affidate al Tesoro e l'organizzazione degli uffici, per far sì che a ciascuna funzione corrispondesse un apposito apparato amministrativo.

Il grande disegno di completa ristrutturazione del Ministero non si è però mai realizzato perchè non si è stati in grado di andare oltre lo

studio del problema, affidato ad autorevoli commissioni di giuristi, esperti ed operatori, l'ultima delle quali ha chiuso i suoi lavori nel 1982.

La struttura del Ministero quindi, pur rimanendo inalterata nella sua articolazione fondamentale, ha tuttavia subito negli anni modifiche ed integrazioni attraverso interventi legislativi, che hanno obbedito all'esigenza di adattare le funzioni del Tesoro alle nuove situazioni che la realtà economica ed amministrativa del Paese ha via via determinato.

Ricordiamo i principali interventi: il passaggio della monetazione metallica del Tesoro al Poligrafico dello Stato; la costituzione della Consob, che ha assorbito le funzioni di sorveglianza e controllo dei mercati mobiliari prima esercitate dal Ministero; la costituzione della Direzione generale dei servizi speciali e del contenzioso; il riconoscimento della piena autonomia giuridica alla Cassa depositi e prestiti; la soppressione della Direzione generale dei danni di guerra per l'esaurimento dei suoi compiti; la costituzione della Direzione generale dei servizi periferici, che ha assorbito gli uffici di rango minore, che prima svolgevano gli stessi compiti nell'ambito della Direzione generale del tesoro, la quale con questo snellimento è stata stimolata ad accrescere la propria funzionalità nell'espletamento dei compiti propri di organo al servizio delle decisioni di politica economica del Ministro del tesoro. Recentissima è infine la istituzione di due nuovi ispettorati generali presso la Ragioneria generale dello Stato: quello per la finanza del settore pubblico allargato e quello per la gestione del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie. La schematica indicazione delle funzioni ad essi attribuite permette di individuare, senza bisogno di molte parole, le esigenze operative alle quali si è voluto dare risposta sul piano organizzativo.

Si impone oggi un intervento che, senza pretese enciclopediche, dia tuttavia la necessaria organicità all'insieme delle funzioni che con il tempo (e nell'ambito anche dei processi di integrazione comunitari) hanno acquistato crescente centralità, provvedendo altresì alle potature che l'esperienza dimostra opportune.

Le esigenze prioritarie alle quali ci si riferisce sono quelle legate alla gestione del debito pubblico, alla crescente liberalizzazione valutaria e dei movimenti di capitale, alle modifiche di struttura che si stanno realizzando nel sistema creditizio e finanziario e nel mercato dei valori mobiliari.

Anche gli strumenti d'intervento dell'autorità monetaria vanno adeguandosi alla realtà di un sistema che sempre meno può essere governato con controlli o vincoli di natura amministrativa. Notevoli cambiamenti si profilano altresì nel settore di attività degli intermediari finanziari, anche per innovazioni crescenti nel tipo e nella natura delle transazioni.

Questi mutamenti, di notevole importanza sul piano della gestione della finanza pubblica e delle decisioni di politica creditizia e monetaria, investono, sul piano organizzativo e funzionale, tre direzioni generali del Ministero del tesoro: la Direzione generale del tesoro, la Direzione generale del debito pubblico e la Direzione generale del contenzioso e dei servizi speciali.

Nell'area delle attribuzioni di questi uffici generali si registrano, da un lato, l'inadeguatezza dell'attuale modello organizzativo rispetto ai nuovi bisogni e, dall'altro, la necessità di ricondurre ad unità funzioni ora disperse e frammentate in settori diversi.

Il presente schema della Direzione generale del tesoro, articolata in ben ventiquattro unità divisionali senza strutture di coordinamento intermedie tra il vertice e la direzione delle singole unità operative, da tempo mostra i segni di una crescente perdita di funzionalità.

Particolarmente significativa è la situazione delle strutture amministrative che si occupano della gestione del debito pubblico. Le dimensioni dello *stock* di debito rispetto al prodotto interno lordo e l'entità dei mezzi finanziari che mensilmente occorre reperire per assicurare la copertura del fabbisogno sono fenomeni ormai noti a tutti, come lo sono le interdipendenze e le connessioni che la gestione del debito esplica sulla politica monetaria e creditizia e sui rapporti finanziari con l'estero.

A fronte di questo troviamo uffici e strutture pensati e realizzati quando i problemi avevano dimensioni diverse, quando l'indebitamento dello Stato sui mercati esteri era sporadico o

inesistente e quando gli strumenti a disposizione delle autorità monetarie avevano altra natura ed altri effetti, anche perchè operavano in una economia non integrata internazionalmente.

Tutto questo ha avuto conseguenze, e non di scarso rilievo, sulle competenze amministrative, sulle attribuzioni degli uffici e quindi sulla loro operatività.

La Direzione generale del debito pubblico, preposta alla gestione del debito patrimoniale dello Stato, ha continuato a svolgere i suoi vecchi compiti e a provvedere all'emissione dei buoni del tesoro poliennali, ma per svolgere al meglio la sua attività non ha potuto fare a meno di cercare di dotarsi di strumenti operativi idonei per effettuare analisi dei mercati interno ed internazionale, indagini sulla formazione del fabbisogno mensile da coprire, ricerca delle condizioni migliori, valutazione degli effetti dell'indebitamento sulla politica monetaria e creditizia eccetera.

Ne è derivata una duplicazione di servizi con quelli della Direzione generale del tesoro, che di contro ha assunto una posizione preminente nella materia, sia perchè gestisce la Tesoreria dello Stato e sia perchè è istituzionalmente abilitata a ricorrere ai mercati esteri. Altra conseguenza di non secondario rilievo è la mancanza di uno specifico strumento di coordinamento che assicuri la necessaria unità di valutazioni e di indirizzo in tutta l'attività preliminare propedeutica alle decisioni del Ministro.

Consegue da quanto sopra l'esigenza di unificare i servizi preposti alla gestione del debito pubblico inserendoli nella stessa struttura operativa. Questo inserimento va però necessariamente attuato nel contesto di una riorganizzazione più ampia della Direzione generale del tesoro, che elimini gli inconvenienti operativi prima sottolineati.

Eliminare la Direzione generale del debito pubblico ed accorparne i servizi nella Direzione generale del tesoro significherebbe soltanto la realizzazione di un organismo pletorico e quasi ingovernabile.

Occorre invece operare per arrivare all'adozione di un nuovo modello organizzativo della Direzione generale del tesoro, nell'ambito della quale funzioni omogenee sono raggrup-

pate in una struttura organizzativa che, pur comprendendo un settore della medesima Direzione generale, sia tuttavia affidata ad un dirigente generale. Si intende, in sostanza, attribuire le competenze della Direzione generale del tesoro, raggruppate per funzioni omogenee, a servizi articolati in divisioni, mutuando per tali raggruppamenti il modello che fa da denominatore comune agli apparati similari dei maggiori Paesi europei, creando così un'utile e sinergica simmetria, in vista del sempre maggiore coordinamento operativo.

La costruzione del nuovo modulo organizzativo della Direzione generale del tesoro implica la preliminare identificazione delle funzioni che a questa Direzione generale fanno capo. Una attenta analisi, condotta anche alla luce delle disfunzioni, delle sovrapposizioni e delle duplicazioni che si intendono superare, porta ad individuare cinque grandi aree di funzioni omogenee.

La prima concerne l'analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni ed internazionali, l'elaborazione di previsioni di breve, medio e lungo periodo nelle materie di competenza e la valutazione degli effetti dei provvedimenti del Tesoro.

La seconda comprende la gestione della Tesoreria dello Stato e del debito pubblico, la materia del contabile del portafoglio, nonché la formulazione delle previsioni del fabbisogno.

La terza riguarda in generale le relazioni finanziarie con l'estero, nell'ambito delle quali si possono sottolineare: la partecipazione agli organismi comunitari ed internazionali (CEE, OCSE, FMI, Banche interregionali, ONU, eccetera); la partecipazione alla redazione ed alla esecuzione degli accordi e trattati internazionali aventi contenuto economico e finanziario; la disciplina delle attività di investimento, partecipazioni e finanziamenti esteri in Italia e italiani all'estero; gli interventi relativi ai crediti all'esportazione e alle relative assicurazioni, ivi compreso il controllo degli enti operativi del settore; i trasferimenti unilaterali e gli aiuti allo sviluppo; la gestione dei pagamenti all'estero (contabile del portafoglio).

La quarta è l'area dei problemi monetari, creditizi e valutari, nonché degli interventi a

favore dell'economia, ivi compresa la vigilanza sull'Istituto di emissione, sull'Ufficio italiano dei cambi e sulla Consob.

La quinta infine comprende le funzioni residuali: indennizzi dovuti a connazionali per beni perduti all'estero, entrate del Tesoro, nonchè quelle che, per effetto della soppressione della Direzione generale del contenzioso e dei servizi speciali, passano alla Direzione generale del tesoro.

Le funzioni come sopra individuate verranno attribuite ai rispettivi servizi mediante decreti del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica. Anche le successive modifiche, integrazioni o aggiornamenti delle attribuzioni dei servizi saranno attuate con lo stesso strumento giuridico, obbedendo a criteri di flessibilità e delegificazione, che appaiono necessari in questa materia che non tocca il numero dei posti di dirigente.

Le competenze attribuite ai singoli servizi saranno ripartite nelle unità divisionali, assegnate a ciascuno di essi, mediante decreti ministeriali.

Conseguentemente i posti di dirigente generale di cui alla tabella VII, quadro A, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, aumentano da dieci a tredici. I tre posti in più rappresentano il saldo tra i cinque servizi istituiti presso la Direzione generale del tesoro ai quali saranno preposti i dirigenti generali e le due direzioni generali - debito pubblico e contenzioso - che si sopprimono. In relazione alle nuove più delicate e particolari funzioni che dalla riorganizzazione, attuata con il presente disegno di legge, derivano al direttore generale del tesoro, allo stesso deve essere riconosciuta una posizione direttiva.

Poichè è in corso di esame parlamentare il disegno di legge governativo di riforma della dirigenza, ci si astiene per il momento dall'indicare il livello di funzione spettante al direttore generale del tesoro e ai dirigenti generali dei cinque servizi (che dovrebbe essere rispettivamente B e C), fermo che si provvederà a tale adempimento in sede di trattazione parlamentare, ove la suddetta riforma non sia stata nel frattempo approvata.

Altrimenti è conseguenziale che la preminente funzione del direttore generale del tesoro dovrà trovare riconoscimento nell'indennità di funzione prevista dalla riforma.

Nessuna variazione è prevista nel numero dei dirigenti superiori e dei primi dirigenti dell'Amministrazione centrale del tesoro.

Un significato particolare assume nella nuova Direzione generale del tesoro, che già può avvalersi di un consiglio di esperti a tempo determinato, la costituzione di un servizio preposto alle previsioni e alla ricerca. Si intende introdurre in questo settore, determinante per l'elaborazione delle decisioni del Ministro del tesoro, la professionalità necessaria. La cultura tecnico-giuridica che predomina nella preparazione del personale in servizio va urgentemente riequilibrata a favore di una più diffusa conoscenza delle discipline economico-finanziarie.

Mancando strutture idonee condotte da personale fornito della professionalità necessaria per effettuare nelle materie economico-finanziarie ricerche ed elaborazioni scientificamente valide, manca l'*humus* di una capacità propositiva.

Molto diversa è, ad esempio, la situazione in Gran Bretagna, dove una intera direzione generale fa ricerca economica, dove il Tesoro impiega sessanta economisti in pianta stabile, o in Francia, dove il 40 per cento del personale è fornito di laurea.

Questo richiama l'attenzione su un elemento di primaria importanza: la disponibilità di risorse umane adeguate al compito.

Occorre una preparazione economico-finanziaria diffusa, se il Tesoro vuole essere in grado non solo di preparare provvedimenti giuridicamente corretti, ma anche di scegliere e valutare le misure che si adattano nei loro effetti e nella loro interazione con le altre variabili della politica economica.

La carenza di strutture adeguate impedisce anche il contatto con il mercato e con gli operatori. Il dialogo non è possibile tra soggetti che parlano lingue diverse perchè hanno culture diverse.

E così in materia di interventi dello Stato nei vari settori dell'economia del Paese ci si ferma alla preparazione del provvedimento di concessione del contributo o della agevolazione;

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

non si è invece in grado di valutare gli effetti di questi interventi nè sul breve, nè sul lungo periodo.

Ne consegue un'altra fondamentale carenza: l'incapacità di suggerire nuove tecniche, di proporre nuovi interventi.

Per affrontare decisamente il problema, la cui soluzione è evidentemente pregiudiziale al funzionamento ottimale della nuova Direzione generale del tesoro, si stabilisce che la Direzione generale degli affari generali e del personale provveda, d'intesa con quella del tesoro, al reclutamento, alla formazione e all'aggiorna-

mento professionale del personale, secondo criteri e modalità definiti di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica.

L'accrescimento della funzionalità dei servizi del Tesoro, che si intende raggiungere anche con le innovazioni organizzative prima illustrate, richiede necessariamente una incentivazione di natura economica, strumento questo già utilizzato dalle principali strutture ministeriali della Repubblica.

A questo si provvederà appena possibile, nell'ambito dell'apposito Fondo previsto dalla legge finanziaria 1989.

## RELAZIONE TECNICA

L'onere derivante dall'attuazione degli articoli 1, 2 e 3, valutato in lire 200 milioni in ragione d'anno, discende dall'ampliamento della dotazione organica della qualifica di dirigente generale di 3 unità (da 10 a 13), di cui una di livello B e due di livello C, ove non intervenga, nelle more, l'approvazione della riforma della dirigenza.

La maggiore spesa annua conseguente al suddetto ampliamento è data dal costo delle unità di personale che insistono nelle rispettive qualifiche relativo al trattamento economico fondamentale (stipendio iniziale annuo, indennità integrativa speciale e tredicesima mensilità), a quello accessorio (assegno temporale e compenso per lavoro straordinario) nonchè agli oneri riflessi a carico dello Stato:

dirigente generale livello B . . . .	L. 75.000.000 × 1 =	L. 75.000.000
dirigente generale livello C . . . .	L. 62.500.000 × 2 =	» 125.000.000
		<u>200.000.000</u>
Onere annuo . . .	L.	<u>200.000.000</u>

Per il 1989 l'onere è ridotto alla metà in considerazione dei tempi necessari per l'approvazione e attuazione della legge.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. Ferme le attribuzioni del Ministro del tesoro previste dalle leggi vigenti, alla Direzione generale del tesoro sono attribuite le seguenti competenze:

a) analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni ed internazionali; elaborazione di previsioni di breve, medio e lungo periodo nelle materie di competenza della Direzione generale; valutazione degli effetti dei provvedimenti del Tesoro;

b) gestione della Tesoreria dello Stato; contabile del portafoglio; debito pubblico; elaborazione delle previsioni di fabbisogno a cadenza mensile, annuale e pluriennale;

c) partecipazione agli organi di istituzioni internazionali a carattere monetario e finanziario; partecipazione alla redazione e all'esecuzione di accordi e trattati internazionali aventi contenuto economico o finanziario; disciplina delle attività di investimento, partecipazioni e finanziamenti esteri in Italia e italiani all'estero; interventi riguardanti i crediti all'esportazione e alle relative assicurazioni, nonchè controllo degli enti operativi del settore; trasferimenti unilaterali e aiuti allo sviluppo; gestioni dei pagamenti all'estero;

d) attività connesse alla politica monetaria, valutaria e creditizia; incentivazioni all'economia; ricorso ai mercati finanziari; sorveglianza dei mercati; vigilanza sull'Istituto di emissione, sull'Ufficio italiano dei cambi e sulla Commissione nazionale per le società e la borsa; vigilanza in materia di risparmio e determinazioni conseguenti alle delibere del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio; monetazione metallica e cartacea dello Stato;

e) affari generali e servizi speciali; concessione di indennizzi dovuti a connazionali per i beni perduti all'estero a causa di guerra o di nazionalizzazioni operate da Stati esteri; contenzioso valutario; entrate del Tesoro; rimborsi; affari stralcio contratti e danni di guerra;

terremotati; rimborso di rendite ad enti previdenziali; regolarizzazione di posizioni assicurative dell'INPS del personale dell'ex Africa italiana.

2. Le funzioni di cui al comma 1 sono ripartite tra cinque servizi con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica. Con le stesse modalità si provvede a modificare, integrare o aggiornare le attribuzioni dei singoli servizi. Restano in ogni caso salve le competenze spettanti alle singole Amministrazioni, nelle materie di cui al comma 1, in base alle leggi vigenti.

3. A ciascun servizio è preposto un dirigente generale.

4. La Direzione generale del debito pubblico e la Direzione generale del contenzioso e dei servizi speciali sono soppresse e le relative competenze sono attribuite alla Direzione generale del tesoro.

#### Art. 2.

1. Il direttore generale del tesoro coadiuva direttamente il Ministro ed assicura, sulla base delle direttive generali del Ministro, la programmazione, il coordinamento e l'efficacia dell'azione dei servizi della Direzione generale, anche verificandone i risultati, sui quali deve riferire con periodicità al Ministro.

2. Il consiglio di esperti di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 1985, n. 428, e gli ispettori centrali del tesoro operano alle dirette dipendenze del direttore generale del tesoro.

#### Art. 3.

1. La ripartizione in divisioni dei servizi della Direzione generale del tesoro è effettuata con decreto del Ministro del tesoro, sentito il consiglio di amministrazione.

2. Il numero delle divisioni dell'Amministrazione centrale del tesoro resta immutato.

3. Il quadro A della tabella VII allegata al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, successivamente modificato e integrato dall'articolo 4 della legge 7 agosto 1985, n. 428, è sostituito da quello allegato alla presente legge.

4. La Direzione generale degli affari generali e del personale provvede, d'intesa con la Direzione generale del tesoro, alla selezione, alla formazione e all'aggiornamento professionale del personale a questa destinato, secondo criteri e modalità definiti di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica.

Art. 4.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 100 milioni per l'anno 1989 ed in lire 200 milioni a decorrere dall'anno 1990, si provvede, quanto a lire 100 milioni per l'anno 1989, mediante parziale utilizzo dell'accantonamento «Istituzione della Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna» e, quanto a lire 200 milioni per gli anni 1990 e 1991, mediante parziale utilizzo della proiezione per gli anni medesimi dell'accantonamento «Riforma del processo amministrativo», iscritti ai fini del bilancio triennale 1989-1991 al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1989.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

## ALLEGATO

(articolo 3, comma 3)

## TABELLA VII

## MINISTERO DEL TESORO

*Amministrazione centrale*

Livello di funzione	Qualifica	Posti di qualifica	Funzione	Posti di funzione
C	QUADRO A - <i>Dirigenti generali</i>			
	Dirigente generale	13	Direttore generale del tesoro	1
			Direttore generale	5
			Consigliere ministeriale	2
Capo servizio			5	