

COMMISSIONE I

**AFFARI COSTITUZIONALI,
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI**

76.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 NOVEMBRE 1991

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA

INDI

DEL VICEPRESIDENTE ADRIANO CIAFFI

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (Discussione e rinvio):	
Modifiche all'ordinamento del Ministero del tesoro (<i>Approvato dalla VI Commissione permanente del Senato</i>) (5510)	3
Labriola Silvano, <i>Presidente</i> , (gruppo PSI) <i>Relatore</i>	3, 6, 7
Ciaffi Adriano, <i>Presidente</i>	7, 8, 9
Ferrara Giovanni (gruppo comunista-PDS)	8
Franchi Franco (gruppo MSI-destra nazionale)	6
Gaspari Remo, <i>Ministro per la funzione pubblica</i>	9
Rubbi Emilio, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	6

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 17,15.

MARIO FRASSON, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Discussione del disegno di legge: Modifiche all'ordinamento del Ministero del tesoro (Approvato dalla VI Commissione permanente del Senato) (5510).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifiche all'ordinamento del Ministero del tesoro », già approvato dalla VI Commissione permanente del Senato nella seduta del 28 febbraio 1991.

Su questo provvedimento svolgerò io stesso la relazione.

Il disegno di legge al nostro esame si giustifica e si argomenta in virtù dell'apprezzabile volontà del Governo di apportare un ammodernamento in uno dei punti più sensibili dell'apparato amministrativo del governo della moneta e del credito. Nel testo, i compiti del direttore generale del Ministero del tesoro sono puntualizzati in una visione più moderna ed attuale sotto il profilo interno, internazionale ed informativo, nonché con riferimento all'acquisizione di dati conoscitivi e all'elaborazione degli strumenti di supporto per le decisioni del Governo.

Il disegno di legge comporta una spesa piuttosto modesta in rapporto alle maggiori opportunità che si offrono al Governo di operare attraverso più adeguati strumenti, tra i quali va compresa anche la dotazione organica cui si riferisce la tabella allegata. Va per altro sottolineato che, con opportuna preoccupazione, viene

premessata all'intero articolato la conferma integrale delle attribuzioni del Ministero del tesoro previste dalle leggi vigenti: ne consegue che il provvedimento in esame comporta una riorganizzazione dell'amministrazione e non già, quindi, una ridefinizione dei confini tra sfera politica e sfera amministrativa.

Raccomando pertanto alla Commissione l'approvazione del disegno di legge nel testo già approvato dal Senato, poiché non ritengo utile apportarvi modifiche che potrebbero essere soltanto di mero perfezionamento letterale.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali. Nessuno chiedendo di parlare, la dichiaro chiusa.

Passiamo all'esame degli articoli 1, 2, 3 con l'annessa tabella e 4 del disegno di legge che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura:

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, nonché 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 e sull'Ufficio italiano dei cambi; 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 ed un ufficio ispettivo centrale con decreto del Ministero del tesoro, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, prevedendo anche l'attribuzione di deleghe, anche permanenti, ai fini del coordinamento orizzontale o funzionale. Con le stesse modalità si provvede a modificare, integrare o aggiornare le attribuzioni dei singoli servizi, riordinando e riarticolarlo il numero e le competenze delle singole divisioni, al fine di conseguire la migliore efficienza e la specializzazione funzionale nei compiti

istituzionali. 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 di livello di funzione C.

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

(È approvato).

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. Al direttore generale del tesoro spetta il livello di funzione B.

3. 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.

(È approvato).

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; con lo stesso decreto sono fissati l'organizzazione ed il funzionamento dell'ufficio ispettivo centrale.

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, come modificato ai

sensi dell'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.

Passiamo ora all'esame della tabella allegata al disegno di legge che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura:

ALLEGATO
(articolo 3, comma 3)

TABELLA VII
MINISTERO DEL TESORO
Amministrazione centrale

Livello di funzione	Qualifica	Posti di qualifica	Funzione	Posti di funzione
<i>QUADRO A - Dirigenti generali</i>				
B	Dirigente generale	1	Direttore generale del tesoro	1
C	Dirigente generale	12	Direttore generale	5
			Consigliere ministeriale	2
			Capo servizio	5

(Sono approvati):

ART. 4.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in annue lire 370.000.000 a decorrere dall'anno 1991, si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1991-1993, al capitolo 6856 dello stato di

previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1991 all'uopo utilizzando parte dell'accantonamento « Riforma della dirigenza statale ».

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

(È approvato).

FRANCO FRANCHI. Desidero domandare al rappresentante del Governo di chiarire i motivi del mancato accoglimento delle richieste relative alla previsione, nella riorganizzazione del Ministero del tesoro, di una direzione generale del contenzioso. Al riguardo, vi è stata un po' di agitazione ed in molti hanno richiesto il mantenimento di tale direzione generale, in considerazione dell'importanza e della vastità della materia da trattare.

EMILIO RUBBI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Devo innanzitutto precisare che, come l'onorevole Franchi avrà notato, nel testo del disegno di legge non vi è alcuna sottovalutazione del ruolo delle direzioni che vengono soppresse, tra le quali anche quella del contenzioso. Naturalmente, i dirigenti generali dei servizi che vengono sottoposti ad un coordinamento sotto la responsabilità del direttore generale del tesoro conservano il loro grado.

Il riordinamento proposto nel disegno di legge risponde sostanzialmente a criteri di maggiore razionalità. In ogni caso, il Governo non ha rinunciato ad affermare, nell'altro ramo del Parlamento, così come in sede referente in questa Camera, onorevole Presidente ed onorevole Franchi, che un ancor più ampio ed incisivo riordinamento del ministero potrà essere compiuto non appena questa prima, sostanziale, indifferibile modifica sarà stata attuata.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole sottosegretario. Vorrei aggiungere una considerazione che nulla toglie al parere favorevole sul disegno di legge, ma serve a precisare i dati. Il Governo continua a non avere una linea univoca in materia di riforma dell'amministrazione: questo è un elemento obiettivo che dobbiamo rilevare, nel momento in cui si vota a favore del disegno di legge recante modifiche all'ordinamento del Ministero del tesoro, provvedimento che è molto utile e che interviene in un settore delicatissimo dell'attività di Governo. Noi non vogliamo impedire un miglioramento dell'organizzazione del servizio, ma nel momento in cui il

Governo istituisce il segretariato generale del Ministero delle finanze e poi provvede, in modo distinto e differenziato, ad esigenze analoghe con l'istituzione di una direzione generale quale quella prevista dal disegno di legge in esame, la I Commissione deduce l'inesistenza di una linea governativa in materia di riforma dei gradi alti dell'amministrazione.

Del resto, questa è una conferma di ciò che sta accadendo nell'ambito della riforma della dirigenza, in ordine alla quale — malgrado gli sforzi di questa Commissione e la buona volontà del ministro Gaspari — non si riesce a pervenire ad una soluzione, poiché nel Governo non vi è chiarezza di intenti su tale delicata materia. Ci auguriamo che la situazione migliori nella prossima legislatura (non possiamo dire con il prossimo Governo!).

EMILIO RUBBI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Tra i vari aspetti che devono essere esaminati nel momento in cui si dà luogo ad una riforma della dirigenza, ritengo anche opportuno includere la eventuale diversità delle realtà da disciplinare e, conseguentemente, il fatto che un'eventuale non uniformità dei moduli organizzativi possa rappresentare una maggiore aderenza alla realtà.

Ho fatto questa precisazione soltanto per contribuire all'approfondimento della materia, non desidero proporla come unica giustificazione di una diversa organizzazione del Ministero delle finanze.

PRESIDENTE. Ho il dovere di chiedere ai colleghi se intendano intervenire su questa delicatissima materia. Poiché nessuno chiede di parlare, desidero svolgere alcune considerazioni. È vero che i ministeri hanno competenze diverse: ciò è in *re ipsa*, anzi questa è la ragione stessa della sussistenza di diversi dicasteri. Però, ancora una volta, non trovo coerente l'atteggiamento del Governo anche in considerazione di tale diversità, poiché nessuno potrà immaginare o sostenere che fra il Ministero delle finanze e quello degli affari

esteri vi siano affinità: tuttavia, in entrambe le amministrazioni esiste la figura del segretario generale. Allora, mi chiedo per quale motivo ad una diversità funzionale così radicata e radicale corrisponda lo stesso modulo organizzatorio; e ciò non per eredità crispina, come si potrebbe ritenere per il segretario generale del Ministero degli esteri, ma per una innovazione legislativa.

ADRIANO CIAFFI. Esiste una ragione: *a latere* del Ministero del tesoro vi è la Ragioneria generale dello Stato.

PRESIDENTE. Avrei invece trovato molto più logico una parallasse tra il Ministero delle finanze ed il Ministero del tesoro, tra i quali intercorre una distanza minore di quella esistente fra l'amministrazione delle finanze e gli affari esteri. Non parliamo, poi, degli altri grandi problemi che si pongono in rapporto alla Presidenza del Consiglio, nel cui ambito è pure previsto un segretario generale. Non si può osservare, al riguardo, che la Presidenza del Consiglio è disciplinata da una legge speciale perché, anzi, riformando l'amministrazione delle finanze abbiamo parificato le procedure di nomina e le qualifiche negative e positive dei segretari generali di tutti i ministeri e della Presidenza del Consiglio stessa.

Da ciò discende un ulteriore problema che mi permetto di sottoporre all'attenzione dei colleghi. L'estate scorsa, quando abbiamo approvato il provvedimento di riforma del Ministero delle finanze — che è stato varato poi dal Senato alla ripresa annuale ed è stato oggetto di un filtro molto accurato da parte del Presidente della Repubblica che, prima di promulgarlo, ha inteso giustamente valutarne con molta attenzione l'articolato — abbiamo introdotto una norma che unifica i procedimenti di nomina dei segretari generali della Presidenza del Consiglio e dei vari ministeri, estendendo l'applicazione della legge n. 14 del 1978, che prevede il filtro parlamentare anche sugli atti di intenzione relativi a quelle nomine. Mi domando se sia coerente con questo tipo di imposta-

zione il fatto che il direttore generale del Ministero del tesoro, che sovrintende al dicastero stesso (reputo questo molto opportuno, tanto che mi sono espresso a favore del disegno di legge) non debba ricadere nella disciplina della citata legge n. 14 del 1978.

Questi sono aspetti molto incisivi ma certamente non esaustivi, che danno fondamento al quesito che ci poniamo tutti: qual è la linea del Governo in materia di riforma dell'amministrazione per quanto riguarda la dirigenza? Per quanti sforzi io faccia, e pure essendo uomo di parte poiché espressione della maggioranza (stamattina ho manifestato nuovamente un voto di fiducia al Governo), non riesco a comprenderla.

L'inesistenza di un progetto governativo dell'amministrazione emerge anche dalla vicenda della riforma della dirigenza, che è tormentata. Questa è la prima riforma che distingue la politica dell'amministrazione nella nostra esperienza unitaria, quindi si tratta di un tema che indubbiamente sta al vertice di tutte le preoccupazioni di politica istituzionale. Non vogliamo credere che la riforma istituzionale si faccia intorno al tavolo di qualche ministro senza portafoglio. La questione appare ancora più complessa quando poi si consideri l'altra vicenda della riforma dello *status* dei segretari comunali e provinciali: tale provvedimento è ancora fermo e il Governo non ci consente di andare avanti. Secondo le ultime notizie che abbiamo ricevuto dalle Commissioni filtro, il Ministero del tesoro è fermo alla relazione tecnica negativa predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato, il che non ci permette di approvare — o di avviare ad approvazione — quel provvedimento.

Siamo di fronte, quindi, ad una viva preoccupazione che ci induce a chiedere al Governo quella stessa disponibilità alla collaborazione che noi abbiamo sempre cercato di dimostrare nei confronti delle proposte governative.

ADRIANO CIAFFI. Vorrei formulare alcune considerazioni, convinto che esse tro-

veranno l'ascolto e la buona volontà del sottosegretario Rubbi — che potrà riferirle al ministro — più che una risposta risolutiva. La Commissione affari costituzionali cerca di affermare una linea organica complessiva di riordinamento della pubblica amministrazione, mentre continuano ad affermarsi visioni particolari, legittime ma disorganiche: è questo il punto.

Sulla stampa nazionale, non so su stimolo di chi, è stato affermato in questi giorni che le tre voragini della spesa pubblica sono rappresentate dai settori della sanità, della previdenza e della finanza locale, quando gli esperti sanno, e prima di tutti il ragioniere generale dello Stato (dico questo perché la notizia è emersa durante un incontro con il ministro del tesoro al Senato), che gli enti locali sono fortemente penalizzati dalle recenti manovre finanziarie, che hanno ridotto il contributo dello Stato sugli investimenti da 1.200 a circa 200 miliardi di lire. Così lo Stato tra qualche anno sarà costretto a procedere ad una sanatoria per eliminare i debiti, senza che il consuntivo si sia mai discostato di una lira dal preventivo. Eppure, si continua a dire che la *lobby* degli enti locali sta portando lo Stato al dissesto.

Si tratta di errori di informazione gravissimi, che dimostrano un'ignoranza che non si sa a chi attribuire, dato che non si sa da chi provengano tali notizie. Non vi è alcuna smentita in merito su *Il Sole 24 Ore*, la parte più informata del settore in materia di finanza pubblica. Quindi, la verità è che si continua a giocare sulle immagini senza affrontare i problemi reali.

Tornando al tema trattato, il presidente ha detto che si tratta della ristrutturazione di tre direzioni in una. Perché non si costituisce una segreteria generale? Perché resta in vita la direzione generale degli affari generali e del personale? Perché nel Ministero del tesoro — probabilmente ciò risponde a qualche ragione — vi è la ragioneria generale e poco fuori della porta il direttore generale della Banca d'Italia? In una visione complessiva, il direttore generale della Banca d'Italia andrebbe spostato, rivalutandone l'autonomia; se si

vuole creare una certa apicalità nell'organizzazione occorre sciogliere questo nodo — se il direttore generale del tesoro è il segretario generale del tesoro — ed affrontare il problema dei tre ministeri economici e dell'unità di indirizzo e di organizzazione amministrativa della politica economico-finanziaria.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ADRIANO CIAFFI

PRESIDENTE. Nel Ministero del bilancio — lo dico al carissimo ministro della funzione pubblica — abbiamo il problema opposto, cioè abbiamo il segretario generale alla programmazione, che dovrebbe essere « il » segretario generale, che però è preposto alla programmazione, un'attività desueta che non ha corrispettivo amministrativo.

GIOVANNI FERRARA. Ahimé !

PRESIDENTE. Abbiamo un ministero che, di conseguenza, assolve — o non assolve, ma è un altro problema — un compito che non ha riscontro nella struttura amministrativa, perché il compito del ministro del bilancio è di redigere il bilancio, coinvolgendo non il segretario generale alla programmazione ma altre direzioni. Il tesoro assolve una funzione di coordinamento ma non ha il corrispettivo della segreteria generale, in quanto si tratta della parte finanziaria e creditizia e non di quella relativa alle entrate ed alle spese, che spetta alla ragioneria. Ma la ragioneria non è la segreteria generale. Così, per la parte monetaria e creditizia assolve una funzione di indirizzo, ma è la Banca d'Italia ad avere l'effettiva direzione.

In conclusione, non è ora il momento, alla fine della legislatura, per riflessioni di questo tipo, ma certo è quello giusto per affrontare con molta umiltà, anche da parte del tesoro, un discorso istituzionale e costituzionale che coinvolga il riordinamento del Governo per giungere a quello delle direzioni generali.

REMO GASPARI, *Ministro della funzione pubblica*. Vorrei soltanto aggiungere che, discutendo al Senato su questo specifico argomento, ho già rilevato l'esistenza di due errori organizzativi fondamentali. Il primo è rappresentato dal fatto che la materia relativa alla riforma dei ministeri dovrebbe essere affidata non agli stessi ministeri ma ad un unico organo, la Presidenza del Consiglio, che potrebbe assicurare un'uniformità di indirizzi.

Il secondo errore consiste nella mancata concentrazione dell'esame parlamentare di tali provvedimenti in un unico organo, quale le Commissioni affari costituzionali dei due rami del Parlamento. Tutti i problemi sono scaturiti dalla mancanza di un organismo centrale di riferimento. Il Ministero della funzione pubblica, in ordine a quanto avviene nei singoli ministeri, non conta praticamente nulla, mentre le Commissioni parlamentari fanno il comodo loro, sulla spinta di tutte le richieste che ricevono dal di fuori. Sono infatti questi gli elementi che non consentono di ricon-

durere ad unità la strutturazione delle organizzazioni amministrative. Dobbiamo dunque ripristinare una disciplina, nell'ambito del Governo e del Parlamento, che permetta di lavorare con ordine, razionalità e secondo un'unica linea.

PRESIDENTE. A causa di concomitanti votazioni in Assemblea, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 17,25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 20 novembre 1991.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO