

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

**per il parere al Governo sulle norme delegate previste dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, concernenti la ristrutturazione del bilancio dello Stato e l'accorpamento del Ministero del tesoro e del Ministero del bilancio e della programmazione economica**

*Martedì 15 luglio 1997. — Presidenza del vicepresidente senatore Ivo TAROLLI.*

**La seduta comincia alle 20,40.**

**Audizione dei sottosegretari di Stato per il tesoro Piero Dino Giarda e per il bilancio e la programmazione economica Giorgio Macciotta.**

**Interviene il professor Paolo De Joanna.**

Ivo TAROLLI, *Presidente*, nel dare il benvenuto ai sottosegretari Giarda e Macciotta e al professor De Joanna, capo di gabinetto del ministro del tesoro ed esperto della materia, si augura che l'orario delle sedute della Commissione risulti funzionale allo svolgimento dei lavori.

Il sottosegretario Piero Dino GIARDA si propone di affrontare, nel proprio intervento introduttivo, essenzialmente le tematiche connesse alla questione della tesoreria, questione della quale si è occupato negli ultimi tempi allo scopo di approntare un sistema di monitoraggio dei flussi di spesa volto a riportarne il controllo nelle sedi parlamentari. I conti di tesoreria sono, al momento, circa 17 mila.

Rileva quindi che i misteri di cui sembra essere circondato il sistema di tesoreria non sono poi, nella realtà, così impenetrabili, ma possono essere resi più accessibili: si tratta di accelerare, all'in-

terno delle strutture del Ministero del tesoro, l'adattamento al mondo dell'informatica, che è fatto, come è noto, di macchine, di programmi e di uomini. In particolare questa ultima componente appare carente ed ostacola l'integrazione del sistema di tesoreria con i conti del bilancio. Le carenze degli uomini sono legate, del resto, alle caratteristiche proprie delle strutture della pubblica amministrazione e anche al livello anagrafico del personale in servizio: occorre inoltre tener presente che al Ministero del tesoro è mancato quello che potrebbe definirsi l'utente intelligente, colui cioè che è in grado di utilizzare le informazioni che le macchine ed i programmi riescono a produrre.

All'interno dello schema del decreto legislativo all'esame della Commissione, gli articoli 6, 7 e 8 trattano appunto la questione dell'integrazione dei conti statali con i conti di tesoreria: oggi il sistema di tesoreria appare essere funzionale al sistema dei conti del settore statale, nel quale non compaiono gli utilizzatori finali della spesa, contrariamente a quel che accade per i conti della pubblica amministrazione, ove tali utilizzatori emergono con chiarezza. Al limite suddetto si cerca di porre rimedio attraverso le disposizioni contenute negli articoli 6, 7 e 8 dello schema di decreto legislativo, laddove prevedono che la costruzione dei conti di tesoreria avvenga non più al livello delle

amministrazioni periferiche – esterne cioè al sistema di tesoreria – ma direttamente da parte del Ministero del tesoro, anche su base mensile. Si dovrebbe così riuscire a ricostruire in modo completo i conti della pubblica amministrazione, allo scopo di ottenere il quadro della contabilità nazionale e di verificare la realizzazione dei parametri indicati prima nel trattato di Maastricht, eppoi all'interno dei patti di stabilità e di convergenza che sono stati adottati al livello europeo. Si consente in tal modo al Ministero del tesoro di osservare al di là dei movimenti di cassa, per guardare direttamente « negli occhi » gli utilizzatori finali delle risorse pubbliche, attraverso apposite e peculiari procedure contabili.

I successivi articoli 9, 10 e 11 dello schema di decreto legislativo in esame riguardano la tesoreria da un altro punto di vista. Ricorda che, a partire dalla metà degli anni '70 si è realizzata in Italia una centralizzazione dei conti degli enti periferici, a partire da quelli degli enti locali, finalizzata ad evitare che le risorse erogate dal tesoro fossero poi detenute nella forma di disponibilità liquide presso il sistema bancario; si è trattato di una scelta dovuta in parte a ragioni di politica macro-economica e finanziaria e in altra parte anche a finalità di tipo moralizzatore. Si è così sottratta agli enti locali la gestione degli assetti finanziari, accentrandola, attraverso il sistema della tesoreria unica, presso il Ministero del tesoro, recuperando in tal modo liquidità che erano in circolo, disponibili o investite talvolta anche a fini speculativi.

La tesoreria unica si è poi sviluppata nel tempo e si è trasformata anche in uno strumento di controllo dei flussi di cassa; tuttavia, occorre tener presente che quasi mai il Ministero del tesoro ne ha approfittato per « mettere le mani » sui fondi altrui detenuti presso la tesoreria, benché le tentazioni in questo senso non siano certo mancate. Questo sistema di tesoreria ha avuto un così ampio sviluppo soprattutto perché né il Governo né il Parlamento hanno mai dato piena attuazione alle indicazioni presenti nella legge n. 468

del 1978 relativamente alle autorizzazioni di cassa: in ciò sta l'origine del problema dei conti di tesoreria.

Nel corso dell'ultimo anno il Governo ha cercato di dare attuazione a tali indicazioni programmatiche già presenti nella legge n. 468 del 1978 dando origine ad effetti positivi ed incoraggianti in alcuni settori. Ulteriori due o tre anni di questa cura consentiranno di svuotare, dal punto di vista pratico, il problema delle eccessive disponibilità presenti nei conti di tesoreria: a partire dall'anno 2000 il Parlamento avrà quindi, con ogni probabilità, riacquisito la propria sovranità quanto al controllo dei flussi di cassa e sarà quindi in grado di gestire sia la competenza sia la cassa in modo tale da governare effettivamente i flussi della spesa pubblica, come, allo stato, neanche il Governo risulta in grado di fare. Gli articoli 9, 10 e 11 dello schema di decreto legislativo sono perciò il frutto necessario di una politica di bilancio risalente nel tempo. Si viene così a prefigurare una soluzione nella quale sarebbe potenzialmente possibile anche l'eliminazione della tesoreria unica, a condizione che le amministrazioni di spesa siano in grado di gestire i flussi degli esborsi di cassa, soprattutto quelli destinati ai beneficiari dei trasferimenti statali. Spesso, allo stato attuale, l'operazione del controllo finanziario si esaurisce nel momento dell'accredito, a gennaio, dei trasferimenti dovuti sui conti di tesoreria; nel futuro dovrebbe invece essere l'amministrazione che gestisce il capitolo di bilancio a trasferire le risorse sulla base di programmi finanziari di utilizzo eventualmente concordati o contrattati, al fine di comprendere come l'ente beneficiario gestisce i fondi che gli vengono attribuiti. Viene in tal modo eliminata l'intermediazione dei conti di tesoreria.

Occorre tener presente che già oggi è possibile aver quotidianamente presente la situazione dei diversi conti correnti bancari dei singoli enti, e il quadro migliorerà ulteriormente di qui a due anni, grazie all'introduzione dei mandati elettronici di pagamento. Il numero degli enti coinvolti

in questa operazione non appare particolarmente elevato, soprattutto se si paragona la situazione del Tesoro a quella di una qualunque banca privata: le disponibilità di cassa di oltre 8 mila comuni, per esempio si possono agevolmente gestire anche con un semplice *personal computer*.

In particolare, nell'articolo 11 del provvedimento in esame, si immagina una forma di sperimentazione allo scopo di superare il sistema della tesoreria unica, mentre la disciplina di cui agli articoli 9 e 10 si propone di consentire agli enti locali di tenersi le entrate proprie e di regolare il flusso dei trasferimenti erariali sulla base non di scadenze predeterminate, ma dell'andamento delle disponibilità derivanti dalle entrate proprie. Queste ultime norme sono state scritte su sollecitazione degli enti locali, i quali incomprensibilmente tendono a vedere la tesoreria unica come una forma di accentramento che viene a limitare la loro autonomia finanziaria, piuttosto che una agevolazione che viene ad eliminare i costi legati alla gestione delle loro finanze.

Ritiene in conclusione che non sia un'opera semplice quella di formare il personale amministrativo né quella di adeguare le strutture informatiche a queste nuove procedure: si tratta tuttavia di una direzione che deve essere perseguita con coerenza. In questa ottica si spiega anche il frequente rinvio a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, per il compimento di scelte che appaiono di carattere non politico ma tecnico: di esse il Parlamento ha il diritto di essere informato ma non può prendervi parte. Rileva anzi che alcune delle norme contenute nello schema in esame sono figlie dell'eccesso di legislazione che caratterizza il nostro paese, in quanto si tratta di questione che in altri paesi si sarebbe potuto adottare direttamente attraverso provvedimenti governativi. Il Parlamento ha inoltre il diritto di ricevere informazioni più chiare, più tempestive e meglio ordinate quanto ai flussi finanziari del settore statale: in questo senso il Ministero del tesoro si sta già attivando, come

già ha avuto modo di illustrare nella sua recente audizione presso la Commissione bilancio della Camera.

Il deputato Roberto VILLETTI osserva che sebbene siano necessarie molte considerazioni in proposito, si limiterà tuttavia a farne soltanto alcune. La prima questione che pone il decreto riguarda il rapporto tra la fase transitoria e la fase a regime. Non vi è infatti a tal riguardo una precisa scansione temporale nel decreto: sarebbe opportuno invece conoscere quale sarà il rapporto tra la Tesoreria unica e le regioni a statuto speciale, dopo aver chiarito la questione delle entrate proprie delle regioni a statuto ordinario. Per quanto riguarda i conti, rileva che è stato introdotto un sistema che responsabilizza i tesorieri: a tal proposito ritiene peraltro non sufficientemente chiaro cosa possa fare il Ministero del tesoro rispetto alla situazione interna di tesoreria, con particolare riferimento alla qualificazione delle giacenze visto che le informazioni economiche sono in genere ritenute un sottoprodotto delle informazioni contabili. Per quanto attiene al conto riassuntivo del tesoro, osserva che il problema della sua sistemazione viene sostanzialmente rinviato, pertanto i principi relativi ad esso non sono del tutto chiari. Rileva poi che è indubbio che i conti di tesoreria sono del tutto oscuri per i non addetti ai lavori e soprattutto non sono in grado di fornire adeguate informazioni al Parlamento.

Altro aspetto rilevante posto dallo schema di decreto attiene ai vincoli relativi agli enti locali. Ricorda che il contenzioso dello Stato con enti locali e regioni è stato affrontato anche dalla Corte costituzionale. Riferendosi poi all'osservazione secondo la quale le giacenze potrebbero essere considerate come residui perenti, in modo tale da consentire un'operazione di svuotamento, rileva che le regioni avendo assunto eventuali impegni finanziari non possono considerarsi totalmente libere relativamente all'uso di tali giacenze. Osserva infine che tali pro-

blematiche sono poste in rilievo soprattutto dalla riforma in senso federalista dello Stato.

Il deputato Guido POSSA si chiede se la programmazione finanziaria che normalmente si effettua nelle aziende private possa essere in qualche modo inserita nella prassi della tesoreria.

Il Sottosegretario per il tesoro, Piero Dino GIARDA, rileva, relativamente alla questione delle regioni a statuto speciale, che esse sono sufficientemente salvaguardate, per quanto attiene al versante delle entrate, dal comma 2 dell'articolo 9 che ribadisce l'applicazione delle norme statutarie in materia e le relative norme di attuazione. Ricorda ad esempio che la regione Sicilia ha l'obbligo di conservare in tesoreria i fondi del servizio sanitario nazionale e quelli vincolati provenienti dal Tesoro, mentre è del tutto svincolata dalla Tesoreria per quanto attiene alle entrate proprie.

Per quanto attiene al conto riassuntivo del tesoro, assume a tal proposito l'impegno del ministero di fare quanto possibile per rendere espliciti i collegamenti con i conti del bilancio statale. In risposta alle osservazioni del deputato Villetti, condivide l'esigenza da lui prospettata di rendere leggibili i documenti in materia di finanza pubblica.

Quanto alle osservazioni sui vincoli precisa che non ve ne sono in ordine ai prelievi delle regioni e degli enti locali, salvo la norma programmatica del 2,5 per cento.

Rileva poi che, affluendo nei conti di tesoreria molte risorse vincolate, sarebbe opportuno rivedere il limite del 20 per cento. Fa presente a tal riguardo che nel prossimo provvedimento collegato si adotteranno le opportune decisioni. La lettura dei dati pone vincoli ai tesorieri ed è in base ad essa che si costituiscono i conti della pubblica amministrazione. In materia di programmazione finanziaria, fa presente che il tesoro si pone l'obiettivo del 3 per cento, proprio attraverso schemi di tale natura, con l'obiettivo di chiarire

agli amministratori locali che la programmazione dei flussi di cassa non limita la libertà di azione, ma è corretta ed ordinaria modalità di gestione.

Il senatore Giovanni FERRANTE chiede un chiarimento in merito al punto 6 dell'articolo 9, in cui si rinviano a successivi decreti del ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica le ulteriori modalità per l'attuazione delle norme sulla tesoreria unica. Ritiene infatti che tali questioni dovrebbero essere decise dallo schema di decreto in esame. Altro dubbio riguarda la lettera c) dell'articolo 10 in cui si prevede l'ulteriore adeguamento del sistema di tesoreria unica con successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Rileva infatti che la scadenza temporale ivi prevista per i comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, rende l'applicazione di tale normativa differita nel tempo. Infine ritiene che il riordino del sistema di tesoreria unica, previsto dallo schema di decreto legislativo, costituisca un eccesso rispetto alla delega conferita dal Parlamento.

Il Sottosegretario per il tesoro, Piero Dino GIARDA, concorda con il senatore Ferrante sull'incertezza che tali norme pongono. In esse infatti non si prevede alcun termine finale a tale processo di riassetto della finanza locale. Rileva inoltre che in futuro vi saranno incertezze in materia di autonomia impositiva, in quanto si espanderanno le fonti delle entrate proprie degli enti locali. In ordine al comma 6 dell'articolo 9, ritiene che esso contenga invece un'incertezza solo apparente, in quanto la sua formulazione fa riferimento esclusivamente ad aggiustamenti di tipo tecnico. Ritiene tuttavia opportuna una più chiara delimitazione di quanto previsto alla predetta norma.

Il senatore Giovanni FERRANTE rileva che il comma 1 dell'articolo 10, lettera c), risulti poco chiaro per quanto riguarda gli enti locali, in quanto si prevede che l'adeguamento attenga ad ulteriori tipolo-

gie di enti. Sembra quasi che si prefigurino l'istituzione di nuovi enti.

Il Sottosegretario per il tesoro, Piero Dino GIARDA, fa presente che per «ulteriori tipologie di enti» debbano intendersi ad esempio enti locali di dimensioni diverse rispetto alla tipologia indicata nella lettera *b*) del medesimo articolo. Rileva comunque che l'intento è quello di procedere con gradualità in tale processo di riordino, tenendo conto delle capacità operative delle singole amministrazioni. Ritiene infine che il Governo sarà disponibile a qualsiasi intervento chiarificatore in materia.

Il Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica, Giorgio MACCIOTTA, rileva che la nuova versione del bilancio statale consentirà una maggiore trasparenza dovuta ad una più elevata semplificazione dello stesso. Ritiene, infatti, che la moltiplicazione dei capitoli non sia sinonimo di più facile comprensione. Osserva che la nuova articolazione consentirà infatti di conoscere adeguatamente l'efficienza operativa delle singole amministrazioni. Ritiene che l'indicazione delle unità previsionali consentirà una maggiore trasparenza, anche attraverso la suddivisione di capitoli che attualmente risultano aggregati. L'unità previsionale dunque, integrata, a scopo conoscitivo, dall'indicazione dei capitoli che la compongono, del loro numero e della loro consistenza, potrà essere valutata in ordine alle congruità del suo dimensionamento e alla sua funzionalità amministrativa. Osserva inoltre che le unità previsionali non rappresentano una sommatoria dei singoli capitoli. A tal proposito ritiene che lo schema di decreto legislativo sia coerente con quanto previsto nella delega. Per quanto attiene alla responsabilità della gestione di ciascun capitolo, l'articolo 3 evidenzia che il decreto di assegnazione delle risorse renderà più chiara e trasparente tale gestione, prevedendo altresì al comma 6 che il primo anno, con decreto del ministro del tesoro, del bilancio e della programma-

zione economica, si possa procedere ad interventi di assestamento anche attraverso variazioni compensative fra unità previsionali. Il comma 9 dell'articolo 1 prevede che nell'allegato tecnico siano indicati i capitoli nei quali viene disaggregata l'unità previsionale di base, al fine di rendere leggibili le variazioni. L'articolo 3, comma 5, prevede invece eventuali variazioni compensative tra i capitoli solo nell'ambito della medesima unità previsionale di base.

La nuova struttura di bilancio dovrebbe inoltre consentire di realizzare talune razionalizzazioni della spesa pubblica: a questo fine risulta utile la norma contenuta nell'articolo 4 comma 1 dello schema di decreto legislativo laddove prevede la possibilità di attribuire, nell'ambito di un medesimo ministero, tipologie diverse ad uno stesso soggetto amministrativo; ulteriori contributi utili ad incrementare l'efficienza della spesa possono inoltre derivare dall'adozione della rendicontazione analitica di cui all'articolo 12 e della nuova presentazione del conto patrimoniale.

Giudica inoltre necessario che la Commissione si esprima sulla modalità di redazione del bilancio a legislazione vigente per l'anno 1998: la redazione di tale bilancio avverrà inevitabilmente prima della emanazione del decreto legislativo il cui schema è attualmente all'esame della Commissione ed essa dovrebbe avvenire nel rispetto delle indicazioni contenute in quest'ultimo testo normativo; altrimenti nel caso in cui il bilancio fosse redatto conformemente alla legislazione in vigore, il Parlamento si troverebbe a valutare un testo privo di qualsiasi significato. Resta inteso che sarebbe comunque possibile in sede di nota di variazioni, apportare poi, in un secondo momento, le variazioni necessarie per conformare la redazione del bilancio alle eventuali modifiche prospettate dalle Camere.

Il senatore Giovanni FERRANTE, con riferimento a quest'ultimo rilievo del sottosegretario Macciotta, giudica impossibile che il Governo presenti il bilancio a

legislazione vigente per il 1998 nel rispetto di regole diverse da quelle desumibili dalle leggi attualmente in vigore.

Il sottosegretario Giorgio MACCIOTTA, osserva però che le nuove norme sulla relazione del bilancio a legislazione vigente saranno in vigore allorquando esso sarà esaminato dalle Camere.

Il deputato Roberto VILLETTI precisa che non rileva quando un atto è discusso in Parlamento, bensì la data in cui questo è presentato alle Camere.

Fa quindi presente che la definizione delle unità previsionali di base proposta nello schema del Governo risulta difficilmente apprezzabile in assenza della indicazione dei capitoli afferenti alle singole unità e di un quadro chiaro relativamente ai contenuti delle funzioni-obiettivo. La valutazione di un aggregato nuovo risulta necessariamente assai complessa e difficile: chiede perciò un chiarimento al sottosegretario Macciotta al riguardo. La questione interessa anche il rendiconto e lo stato patrimoniale. Le unità previsionali vengono definite nell'allegato, con riferimento al 1998, mentre per il resto si rinvia alla presentazione dei singoli bilanci: piuttosto che a questo meccanismo, sarebbe stato possibile definire già ora una struttura a regime del bilancio, fatti ovviamente salvi gli aggiustamenti ritenuti necessari.

Relativamente alla questione dei residui, osserva che la materia è già stata affrontata da recenti provvedimenti legislativi. Inoltre osserva che l'articolo 3 comma 6 dello schema di decreto legislativo, laddove prevede che possano essere disposte variazioni compensative tra le unità previsionali di base all'interno del medesimo stato di previsione introduce una deroga non autorizzata ai criteri indicati dalla legge di delega.

Vi è inoltre un problema di rapporti tra le definizioni delle diverse aggregazioni ed in particolare tra le unità previsionali di base ed i livelli delle funzioni obiettivo per come individuati dalla Corte dei conti. È evidente che le unità previ-

sionali di base assicureranno una maggiore flessibilità nella gestione del bilancio da parte del Governo: si tratta di un obiettivo senza dubbio condivisibile, ma occorre fare sì che non origini i medesimi problemi cui ha dato luogo la gestione attraverso i capitoli, laddove si riscontrano capitoli con grande disponibilità accanto a capitoli di dimensioni assai poco rilevanti. Per esprimere una valutazione al riguardo ritiene necessario conoscere quali siano le disponibilità che spetteranno a ciascuna unità previsionale di base.

Infine, sulla questione dello snellimento delle funzioni ora spettanti al Ministero del tesoro, ricorda che è in atto una tendenza a decentrare le decisioni di spesa, responsabilizzando in particolare i dirigenti; tuttavia in questi anni sono stati introdotti una serie di vincoli nei confronti delle decisioni di spesa da parte dei ministeri di settore, attraverso l'attribuzione di nuovi poteri al Ministero del tesoro.

Il deputato Roberto DI ROSA, premesso che il bilancio è uno strumento a razionalità definita, ricorda anzitutto che la nuova struttura del bilancio si propone di assicurare nel contempo una maggiore trasparenza e una più elevata flessibilità nella gestione. La maggiore trasparenza implica una razionalizzazione nelle articolazioni dell'entrata e della spesa. La ripartizione avviene per funzioni obiettivo, unità previsionali di base e capitoli: di questi tre elementi quello che appare maggiormente vago è proprio il primo, dato che non si riesce a cogliere chiaramente quale sia la funzione sottesa a questo aggregato.

Quanto alle unità previsionali di base, sperava che esse potessero risultare un numero minore rispetto a quelle individuate nello schema di decreto legislativo: il Governo passando da oltre 5 mila a poco più di mille unità compie senz'altro uno sforzo di grande rilievo, non ancora sufficiente però a superare la frammen-

tazione dei centri di spesa e quindi ad assicurare una adeguata trasparenza al processo decisionale.

A proposito dell'articolazione in capitoli delle unità previsionali di base, domanda al sottosegretario Macciotta se l'indicazione dei capitoli ricompresi all'interno delle unità previsionali di base sia accompagnata o meno dal relativo importo. Domanda infine che cosa succeda ora delle leggi che demandano alla legge finanziaria il compito di stabilire l'entità dei finanziamenti annuali, leggi che facevano riferimento alle vecchie articolazioni del bilancio.

Il senatore Luigi VIVIANI rileva l'esistenza di una possibile contraddizione tra i commi 4 e 5 dell'articolo 3 dello schema di decreto legislativo: da un lato si prevede la responsabilizzazione diretta dei dirigenti nella gestione delle unità previsionali di base - consentendo loro anche variazioni compensative - come uno degli elementi di novità più rilevanti della riforma, dall'altro si richiedono modalità di comunicazione di tali variazioni eccessivamente rigide e formalizzate, che rischiano di limitare i vantaggi derivanti da tale previsione. Occorrerebbe perciò rendere più semplice la procedura da seguire per tali comunicazioni.

Il senatore Giovanni FERRANTE richiama l'attenzione del sottosegretario Macciotta sull'allegato A allo schema di decreto legislativo relativamente allo stato di previsione del Ministero del bilancio, per quanto concerne la programmazione economica, le aree depresse e la cosiddetta cabina di regia. Relativamente al Ministero del tesoro, domanda poi chiarimenti sugli investimenti per le aree depresse: in particolare non è chiaro se si tratta di una articolazione che si limita a salvaguardare gli strumenti già esistenti, ovvero se consenta un miglioramento dell'intervento statale in questo settore.

Il Sottosegretario Giorgio MACCIOTTA, nel replicare anzitutto alle ultime questioni sollevate, fa presente che le aree

deprese sono ricomprese nello stato di previsione del Ministero del tesoro in quanto attualmente le risorse per i mutui vengono imputate alla Ragioneria, mentre la gestione di queste risorse è invece a carico di un dipartimento del Ministero del bilancio. Si tratta comunque di una ripartizione di funzioni che sarà superata dalla riforma dei due ministeri con la quale si procederà alla loro unificazione; tuttavia, per il momento non è possibile considerare le due strutture come già fuse, né tanto meno riformare i meccanismi di finanziamento attraverso i mutui.

Relativamente alla cabina di regia osserva che questa non è un organo di amministrazione attiva, ma una struttura autonoma titolare di propri finanziamenti finalizzati esclusivamente alle spese correnti necessarie per il suo funzionamento: essa è infatti dotata solo di funzioni di coordinamento e di poteri sostitutivi.

In risposta alle osservazioni del senatore Viviani ricorda che la comunicazione al Parlamento delle variazioni finanziarie è imposta dalla legge di delega e comunque non rappresenta un particolare aggravio per il soggetto che è tenuto ad effettuarla, al più vi è un problema di eccesso di informazioni che si riversano sul Ministero del tesoro e sulle Camere, ma si tratta di una questione che può agevolmente risolversi con il necessario equilibrio.

Connesso a quest'ultimo appare il tema del moltiplicarsi del numero di unità previsionali di base: è questo uno degli aspetti correggibili *in itinere*, non tanto in sede di bilancio, quanto nell'ambito del processo di riorganizzazione della pubblica amministrazione, rispetto alla quale la struttura del bilancio si configura come servente. Vi è quindi un forte legame tra questa problematica, e, da un lato, l'attuazione della legge Bassanini e, dall'altro le riforme costituzionali all'esame delle Camere. Si lega a questa tematica, infine, la questione dello snellimento delle funzioni attribuite al Ministero del tesoro in favore di altre strutture decisionali destinate di risorse finanziarie. Osserva comunque che il passaggio da 6 mila a

mille unità realizza già di per sé una notevole semplificazione, soprattutto se si tiene conto del fatto che in alcuni casi un capitolo è stato sdoppiato in due o più unità previsionali di base (ad esempio per quanto riguarda lo stato di previsione del Ministero delle finanze), allo scopo di assicurare una maggiore trasparenza dei flussi di risorse. Nel processo di riforma della pubblica amministrazione si definirà inoltre in modo più chiaro il rapporto tra le unità previsionali di base e le funzioni obiettivo e si potrà procedere ad ulteriori semplificazioni.

Per quanto infine riguarda i quesiti posti dal deputato Villetti rileva anzitutto, con riferimento alla questione dei residui, che la legge di delega stabilisce il limite massimo di tre esercizi per l'utilizzo degli stessi; il decreto legislativo, laddove non consente la protrazione per tre esercizi dei residui, non realizza una violazione della delega, ma si limita a dare attuazione a quest'ultima. Quanto alla asserita contraddizione tra i commi 9 e 10 dell'articolo 1, osserva che è difficile esprimere un giudizio in astratto, senza conoscere né le dimensioni delle risorse stanziare, né quali siano i capitoli che vengono accorpati. Ad ogni modo, già la presentazione, a fine mese, del bilancio a legislazione vigente consentirà di disporre di una prima « fotografia » dell'attuazione della riforma. Non si deve comunque dimenticare che le attuali unità previsionali di base saranno poi inevitabilmente modificate a seguito della riforma dei ministeri che conseguirà all'attuazione della legge Bassanini. Per una risposta alle restanti questioni emerse nel dibattito rinvia, ove il Presidente consenta, al professor De Joanna.

Il professor Paolo DE JOANNA concorda anzitutto con il deputato Di Rosa quanto alla qualificazione del bilancio come strumento a razionalità definita: negli ultimi dieci anni si è cercato, con successo, di introdurre soprattutto vincoli procedurali, volti a garantire un aperto confronto tra il Governo e Parlamento, piuttosto che vincoli astratti di tipo quan-

titativo; a suo avviso è questo anche il significato corretto proprio dei vincoli posti nel trattato di Maastricht.

Giudica poi particolarmente importante chiarire il rapporto tra unità previsionali di base e capitoli di bilancio: la documentazione allo stato disponibile per i parlamentari non consente di chiarire tale rapporto ma il Governo si propone di fornire al più presto una indicazione dei capitoli ricompresi in ciascuna unità, sulla base del lavoro che si sta svolgendo in vista della elaborazione del nuovo bilancio a legislazione vigente. Sarà così possibile cogliere meglio il senso del lavoro compiuto in questi mesi, pur nella consapevolezza che si tratta di un'opera nella quale, inevitabilmente, si impara facendo.

La riforma si è posta come obiettivo anche quello di valorizzare il controllo parlamentare sul bilancio: ha poco senso, in questa ottica, l'osservazione critica volta a rilevare il numero eccessivo delle unità previsionali di base, in quanto spetterà poi al Parlamento proporre le necessarie ulteriori semplificazioni, nella consapevolezza che la cessione dei poteri dal Parlamento al Governo deve essere graduale e molto controllata.

L'attribuzione ai dirigenti del potere di operare compensazioni all'interno delle unità previsionali di base si configura come una scelta qualificante, volta a valorizzare il ruolo dei dirigenti, anche al fine di realizzare quelle razionalizzazioni cui prima si riferivano i sottosegretari Giarda e Macciotta. Questa linea dovrà essere poi ulteriormente svolta negli anni a venire, anche in seguito all'attuazione della legge Bassanini: non si pensa ad un'amministrazione che serve la contabilità, come spesso è accaduto nel passato, ma ad una contabilità che serve l'amministrazione, e ad una dirigenza responsabile grazie agli strumenti contabili.

Quanto alle funzioni obiettivo, fa presente che in prima applicazione, esse saranno quelle individuate dalla Corte dei conti nel settembre 1996. Esse, allo stato, costituiscono senza dubbio il migliore esercizio disponibile, che tuttavia non si presta ancora ad essere utilizzato per una



votazione parlamentare, in quanto, così configurate esse non consentono di ricostruire le politiche pubbliche. A questo risultato si potrà giungere solo dopo altri tre o quattro anni di lavoro in Parlamento: le funzioni obiettivo dovranno a suo parere trovare un riscontro all'interno del documento di programmazione economico-finanziario, sempre che questo strumento non venga nel frattempo eliminato dalle riforme costituzionali in materia di bilancio.

Sulla questione del prossimo bilancio a legislazione vigente, riconosce l'esistenza di un problema in termini di ricevibilità dell'atto, che a suo avviso si può risolvere in due modi alternativi: o ritardando, grazie ad un accordo tra gentiluomini, la presentazione dello stesso ad un momento nel quale il decreto legislativo in esame sia già entrato in vigore; oppure inserendo all'interno della legge di bilancio una norma di sanatoria *ex post* (ma quest'ultima sembra essere una soluzione maggiormente complessa). In ogni caso, il Governo non avrebbe problemi nel predisporre un bilancio a legislazione vigente nel rispetto delle « vecchie » norme, anche se esso risulterebbe, nei fatti, completamente inutile.

Quanto al necessario rapporto tra i centri di costo e le unità di base, osserva che le componenti dei centri di costo sono, per ora, individuate solo a livello teorico: occorre adesso applicarle in concreto, tenendo presente che è opportuno che le Commissioni parlamentari abbiano modo di seguire tutto il processo sin dall'inizio, con la collaborazione del Ministero del tesoro, il quale, dal canto suo, si impegna a mettere a disposizione tutti i dati informativi necessari.

L'amministrazione del tesoro è senza dubbio molto efficiente, specie rispetto alle altre amministrazioni ministeriali; tuttavia, come tutte le amministrazioni, è naturalmente portata a ripetere se stessa. Occorre pertanto introdurre elementi di novità che siano gestibili da parte dell'amministrazione stessa, dato che non si

possono ignorare le aspettative presenti nella dirigenza più interessata dal cambiamento in atto.

Il deputato Antonio BOCCIA domanda chiarimenti al sottosegretario Macciotta quanto al rapporto tra centri di spesa e responsabilità: non è chiaro, in particolare come si vadano ad incastonare tra di loro le qualifiche della dirigenza rispetto ai tre livelli di aggregazione del bilancio (funzioni obiettivo, unità previsionale di base e capitoli). Le unità previsionali di base sono definite come aree omogenee di attività dall'articolo 1 dello schema, ma in concreto, all'articolo 7 lettera C si prevede la creazione di settori generali e omogenei di attività in forma dipartimentale; domanda al riguardo se vi sia una qualche logica nell'individuare nel dipartimento la struttura amministrativa corrispondente ad un'unità previsionale di base. Analoghi problemi si pongono altresì con riferimento alle competenze in materia di aree depresse — che vengono inserite all'interno delle politiche di coesione, benché ad esse corrisponda un dipartimento — e per la cabina di regia.

Il deputato Roberto VILLETTI, ricorda che l'articolo 5 della legge di delega, nel consentire una riconsiderazione dei capitoli di spesa, abilitava il Governo ad abrogare norme di legge desuete o assorbite; rileva che questa delega non è stata esercitata e domanda al Governo che cosa intenda fare in proposito.

Il professor Paolo DE JOANNA, rispondendo anzitutto a questo ultimo rilievo, fa presente che l'articolo 5 dello schema di decreto legislativo si propone per l'apunto di svolgere il principio richiamato dal deputato Villetti. Occorre inoltre tener presente che, nel corso di questi ultimi due mesi, l'opera di razionalizzazione dei capitoli si è potuta solamente iniziare: essa richiederà almeno 12 o 15 mesi in connessione con l'attuazione della riforma Bassanini e in stretto collegamento con l'ISTAT, anche al fine di produrre documenti unici che consentano di passare

senza problemi dal bilancio dello Stato all'indebitamento netto della pubblica amministrazione, che è la grandezza presa in considerazione nei parametri del trattato di Maastricht. Quello della scomposizione analitica dei capitoli costituisce un problema assai importante e delicato: lo strumento utile allo scopo è costituito dal nomenclatore degli atti che deve essere rivisto anche con l'ausilio della Corte dei conti.

Fa infine presente che negli allegati alla legge finanziaria dovrebbe emergere, all'interno delle unità previsionali di base, qual è la quota della spesa rigida, in quanto determinata dalla legislazione vigente o in altri obblighi, e qual è invece quella flessibile, modulabile cioè da parte della legge finanziaria.

Il Sottosegretario Giorgio MACCIOTTA, con riferimento alle questioni sollevate dal deputato Boccia, ribadisce che esiste uno

scarto nei tempi di esercizio delle due deleghe attribuite al Governo dalla legge n. 94 del 1997: la riforma del bilancio si avrà infatti entro il 7 agosto, mentre per la riforma dei ministeri del bilancio e del tesoro – ivi compresa la cabina di regia – occorrerà attendere, con ogni probabilità, il 7 ottobre. In sede di redazione del bilancio a legislazione vigente il Governo deve perciò tenere conto dell'attuale struttura interna dei due ministeri. Successivamente, con una nota di variazioni sarà possibile inserire all'interno della legge di bilancio anche i mutamenti che discenderanno dalla riforma dei ministeri, insieme alle variazioni discendenti dall'approvazione della legge finanziaria.

Precisa infine che della realizzazione delle funzioni obiettivo risponderà non un dirigente ma direttamente il ministro.

**La seduta termina alle 23,15.**