

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

Mercoledì 16 luglio 1997. — Presidenza del vicepresidente senatore Giovanni FER-RANTE indi del Presidente Antonio MARZANO.

La seduta inizia alle 13,45.

Audizione del presidente della Commissione tecnica per la spesa pubblica prof. Alessandro Petretto — Interviene il prof. Giuseppe Pisauro membro della Commissione.

Il *Presidente*, senatore Giovanni FER-RANTE, introducendo l'audizione dei professori Alessandro Petretto e Giuseppe Pisauro e ringraziandoli per il loro intervento li invita ad illustrare il contenuto della relazione presentata in Commissione riguardante i lavori della Commissione tecnica della spesa pubblica.

Alessandro PETRETTO, Presidente della Commissione tecnica per la spesa pubblica, precisa che non svolge un ruolo neutrale in merito al decreto legislativo adottato in attuazione dell'articolo 5 della legge 3.4.1997 n. 95; infatti due membri della Commissione, il professor Onofri ed il professor Pisauro, hanno preso parte al gruppo di lavoro coordinato dal Capo di gabinetto del ministro del tesoro dottor De Joanna, incaricato di applicare materialmente le inclinazioni contenute nel provvedimento al bilancio a legislazione

vigente. Inoltre, nel decreto è confluito parte del lavoro metodologico svolto dalla Commissione negli ultimi anni, particolarmente quando era presidente il prof. Piero Giarda. Precisa che in tale sede ci si soffermerà soprattutto sul significato economico generale che la Commissione tecnica per la spesa pubblica intende attribuire a tale riforma del bilancio dello Stato, ed, inoltre, su alcune questioni di carattere metodologico che rimangono ancora aperte.

Sottolinea che il provvedimento legislativo all'esame della Commissione ha importanti risvolti di ordine giuridico e contabile, ma può essere soprattutto considerato sotto il profilo economico-decisionale e quindi in relazione all'efficacia delle procedure di controllo della spesa pubblica e dei saldi finanziari. Inoltre evidenzia come il pregio principale del provvedimento risiede nella sua flessibilità e nella sua funzionalità rispetto alla esigenza di apertura di un processo da perfezionare strada facendo.

Illustrando il decreto legislativo in esame rileva che il titolo I, sulla nuova classificazione del bilancio, viene incontro all'esigenza espressa da più parti ed in più occasioni di migliorare la trasparenza delle decisioni finanziarie e di aumentare la capacità decisionale del Parlamento e dell'esecutivo. Tra l'altro, in tal senso sono state assunte esplicite prese di posizioni

anche da parte di organismi internazionali quali l'OCSE e il Fondo Monetario Internazionale. Inoltre questo titolo si inserisce, come esplicitato al comma 6 dell'articolo 1 del decreto, direttamente all'interno del più ampio processo di riforma della pubblica amministrazione, venendone a costituire uno dei tasselli fondamentali.

Il titolo II, riguardante i flussi informativi delle gestioni di bilancio e di tesoreria, sotto il profilo economico-decisionale, fornisce alcuni indispensabili elementi di raccordo tra gestione di competenza e gestione di cassa. È questo uno degli elementi di più evidente discrasia che ha complicato negli ultimi anni il controllo della spesa per conseguire gli obiettivi di risanamento fissati in sede di documento di programmazione economico-finanziaria da attuare in sede di bilancio a legislazione vigente e di legge finanziaria e provvedimenti collegati.

Tale discrasia ha in particolare teso a generare una mancanza di raccordo tra saldo di competenza del bilancio e fabbisogno del settore statale. L'articolo 6 e l'articolo 7 del decreto legislativo fissano criteri e procedure per mantenere distinti, attraverso specifici codici per i prelevamenti dai conti correnti presso la tesoreria centrale, i titoli di spesa che utilizzano fondi provenienti dal bilancio dello Stato dagli altri. L'articolo 8 prefigura, tramite decreti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, il raccordo tra il conto di cassa del settore statale e il conto della pubblica amministrazione, contribuendo a quell'indispensabile processo di collegamento tra i due aggregati, la cui mancanza è stata in più circostanze messa in luce in questi anni. L'importanza deriva dal fatto che gli interventi sui parametri sono nell'ottica della pubblica amministrazione.

Il Titolo III, sul riordino del sistema della Tesoreria unica, si muove nell'ottica del processo di decentramento finanziario previsto dalla normativa recente, in particolare dalla L. 59/97 e dagli emendamenti della Commissione bicamerale con l'attribuzione alle Regioni e agli Enti

Locali di piena autonomia di entrata e di spesa, da esercitare però entro vincoli di bilancio credibili e rigidi. In particolare, pur consentendo di non riversare le disponibilità derivanti da entrate diverse da quelle provenienti dal bilancio dello Stato nella tesoreria statale, l'articolo 9 impone (comma 3) di utilizzare queste in via prioritaria. Il processo di graduale eliminazione del sistema della tesoreria unica accompagnerà il processo di acquisizione di forme di autonomia tributaria delle Regioni. I «nuovi» tributi regionali, a partire dalla compartecipazione all'accisa sulle benzine, saranno via via versati direttamente presso il tesoriere regionale e si aggiungeranno alle liquidità detenibili presso il sistema bancario non contribuendo alla base di calcolo delle liquidità detenibili. In altre parole, la legge n. 720 dell'84 stabilisce che gli enti in Tabella B, come appunto le Regioni, possano mantenere disponibilità depositate a qualunque titolo presso le aziende di credito che esercitano il servizio di tesoreria per non più del 4 per cento dell'ammontare delle entrate previste dal bilancio di competenza, con esclusione di quelle previste per accensione di prestiti, partite di giro, alienazione e ammortamento di beni patrimoniali, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti. In base all'articolo 10 del decreto legislativo, d'ora in poi verranno escluse dal computo anche le entrate previste per il gettito dell'accisa sulle benzine e via via degli altri tributi regionali autonomi che si aggiungeranno. Tramite una sperimentazione su alcune realtà regionali e locali sarà, infine, testata l'ipotesi di totale eliminazione dei conti di tesoreria unica.

Il titolo IV, sulla contabilità analitica per centri di costo, introduce alcuni primi elementi indispensabili per raccordare il faticoso processo di introduzione dei meccanismi valutativi entro la pubblica amministrazione (in termini di costo e rendimento) con la struttura della contabilità pubblica e del bilancio dello Stato.

L'aspetto che più interessa sottolineare è il collegamento tra la riforma del bilancio e la riforma della Pubblica Amministrazione

Dopo una stagione di significative innovazioni nel campo della riordino della pubblica amministrazione sorge il pericolo che i vari pezzi di riforma comincino a vivere di vita autonoma, ripiegandosi su se stessi e bloccando il disegno generale. Per ridurre questo rischio occorre realizzare in modo coerente sia la riforma del bilancio che il coinvolgimento diretto della dirigenza. L'esperienza storica italiana infatti suggerisce, da un lato, come sia proprio la « dimensione contabile » — il vincolo ultimo vissuto dalla nostra amministrazione — a rappresentare il fattore di raccordo atto a saldare tra loro i vari spezzoni di riforma, dall'altro come il mancato coinvolgimento dei livelli alti dell'amministrazione spinga quest'ultima a ridurre il tutto all'acquisizione di piccoli vantaggi (paradigmatica la vicenda dei nuclei di valutazione), trasformando il resto in adempimenti formali fini a se stessi (pericolo che corrono, ad esempio, le stime di carichi di lavoro).

Questo raccordo tra riforma del bilancio e coinvolgimento della dirigenza è principalmente sviluppato, con il titolo I del decreto legislativo in esame, attraverso l'istituzione delle unità previsionali di base che dovrebbero essere tendenzialmente associate ai centri di responsabilità amministrativa (articolo 1) e attraverso il ruolo prefigurato per il dirigente generale, titolare del centro. Per quanto riguarda la costituzione delle unità previsionali di base il problema cruciale è l'individuazione delle aree omogenee, di cui al comma 1 dell'articolo 1, per le quali non si può seguire, almeno a regime, un criterio meramente contabile, se non si vuole tradire la logica di fondo sottesa alla legge delega. Un esempio di costruzione delle unità previsionali di base, non meramente contabile con, invece, finalità di sostanza, viene dall'applicazione del comma 4 dell'articolo 1, laddove si specifica l'articolazione, per fini conoscitivi, delle spese di funzionamento, in partico-

lare per il personale e per gli acquisti. Ciò fornisce al decisore una serie di informazioni, in passato mai enucleate, di fondamentale importanza.

Per quanto riguarda il coinvolgimento della dirigenza, i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 3 sono cruciali per attuare il collegamento tra gestione del bilancio e funzionalità organizzativa della pubblica amministrazione.

Nel comma 3 si stabilisce che il dirigente generale, titolare del centro, è « responsabile della gestione e dei risultati derivanti dall'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate ». Allo stato dei fatti, questa è solo un'enunciazione di principio, ma indica esplicitamente la direzione in cui occorre procedere.

Il comma 4 attribuisce poteri di spesa e di acquisizione di entrata al dirigente generale attribuendogli la responsabilità dell'individuazione dei limiti di valore delle spese che i dirigenti possono impegnare, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni: l'imputazione della responsabilizzazione finanziaria dei dirigenti diventa così un sistema verticale gerarchico di relazioni, sottoposte a *budget*, in cui dovrebbe snodarsi l'organizzazione delle singole amministrazioni. Il comma 5, infine, attribuisce al dirigente generale responsabile il potere di proporre al Ministro competente variazioni compensative nell'ambito di una stessa unità previsionali di base.

A giudizio della Commissione tecnica della spesa pubblica il ruolo del dirigente generale responsabile dovrebbe anche prevedere il compito di elaborare per il Ministro competente, nella prima fase del processo di formazione del bilancio, una proposta di programma di attività, in relazione alle esigenze funzionali e agli obiettivi concretamente perseguibili dall'amministrazione nel periodo cui si riferisce il bilancio. Insieme al programma, il dirigente generale dovrebbe proporre la corrispondente previsione di spesa, coerentemente con i vincoli e gli obiettivi generali indicati dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione eco-

nomica. Tale esplicito riferimento al coinvolgimento diretto del dirigente generale nel processo di formazione del bilancio, peraltro già previsto all'articolo 3 della legge delega, potrebbe sostituire la dichiarazione contenuta nel comma 1 dell'articolo 2, secondo cui « ...gli stanziamenti dei singoli stati di previsione sono determinati esclusivamente in relazione alle esigenze funzionali e agli obiettivi concretamente perseguibili dalle amministrazioni interessate... », che appare un pronunciamento per certi versi pleonastico poiché non si possono fare stanziamenti collegati alle esigenze.

Anche la materia disciplinata dal titolo IV sulla contabilità analitica per centri di costo costituisce un significativo passo verso l'integrazione tra riforma della contabilità pubblica e riforma organizzativa della pubblica amministrazione. Il comma 4 dell'articolo 12 infatti stabilisce che « ..i centri di costo sono individuati in coerenza con il sistema dei centri di responsabilità dell'amministrazione, ne rilevano i risultati economici e ne seguono l'evoluzione, anche in relazione ai provvedimenti di riorganizzazione ». Il comma 5 esplicita il ruolo valutativo da porre in essere all'interno delle amministrazioni pubbliche (presso gli uffici per il servizio di controllo interno) prevedendo che « ... il Ministro competente individua gli indicatori idonei a consentire la valutazione di efficienza, di efficacia e di economicità del risultato di gestione... ». Molto lavoro metodologico e di acquisizione delle informazioni deve essere fatto in questa materia (soprattutto per quanto concerne l'identificazione e imputazione dei costi per centro di responsabilità, il concetto di costo; infatti non è identico al concetto di spesa); tuttavia le norme contenute in questo decreto legislativo, in particolare nell'articolo 14 che prevede l'attuazione delle adeguate misure organizzative, possono rappresentare un primo significativo passo nella direzione auspicata.

Conclude con le cose che sono ancora da fare e che la norma consente di fare.

Gli articoli del titolo I sulla riforma del bilancio di previsione prefigurano un si-

stema « aperto » di norme flessibili che richiederà un tempo non breve per andare a regime. Ciò si desume dal comma 6 dell'articolo 3 in cui si prevede, per facilitare il passaggio al nuovo ordinamento, la possibilità di disporre, limitatamente alle spese di funzionamento, variazioni compensative tra le unità previsionali di base del medesimo stato di previsione. L'idea è che ci vorrà del tempo affinché ogni unità previsionali di base possa « stabilizzarsi » ed acquisire interamente il significato e il ruolo che gli è attribuito dalla riforma.

Ma soprattutto la riforma è « aperta » nel momento in cui prevede una revisione degli elementi per definire la nuova struttura dei capitoli (articolo 5). Il « nuovo capitolo » avrà in effetti ancora un ruolo fondamentale del nuovo ordinamento; esso rimarrà unità elementare del bilancio anche se perderà il significato di unità sulla cui grandezza finanziaria si esprime l'approvazione parlamentare. La struttura del capitolo dovrà però essere rivista allo scopo di contenere oggetti con lo stesso contenuto economico (come recita l'articolo 5) e, a giudizio della Commissione tecnica per la spesa pubblica, anche funzionale. Ciascun capitolo dovrà quindi contenere spese della stessa categoria economica e funzione obiettivo e in tal senso dovrà essere riorganizzata la normativa di supporto alle autorizzazioni di bilancio. La ripartizione della spesa in capitoli dovrebbe inoltre avvenire secondo il carattere giuridicamente obbligatorio e discrezionale della spesa stessa; in particolare dovrebbero venire evidenziate le spese in annualità, per limiti di impegno e rate di ammortamento mutui. Infine, come è stato autorevolmente messo in luce (1) in una recente audizione di Garda presso la V Commissione Bilancio, vi è la necessità, ai fini di un adeguato controllo dei flussi finanziari, di individuare, per

(1) Piero Garda, « Il monitoraggio mensile della spesa del settore statale », Audizione presso la V Commissione Bilancio e Programmazione Economica della Camera dei Deputati, del 3 luglio 1997.

ciascun capitolo che dispone trasferimenti, anche quelli a « destinazione mista », i singoli beneficiari della spesa.

Un'altra questione « aperta » oggetto di studi da parte della nostra commissione negli anni passati è relativa alla ristrutturazione complessiva degli stati di previsione dei ministeri, in altre parole la ricostruzione delle unità previsionali di base con apporti (positivi o negativi) da altri ministeri. Come è noto infatti i bilanci di alcuni Ministeri, come quello del tesoro e delle finanze, nonché della Presidenza del Consiglio, comprendono autorizzazioni di spesa che si riferiscono a responsabilità politiche che attengono ad altri ministeri. Le unità previsionali di base dovrebbero unificare, per ogni settore di competenza, le indicazioni dei relativi impegni finanziari; a tal fine, almeno il Ministero del tesoro dovrebbe essere « sgonfiato » in misura rilevante con appropriate allocazioni di stanziamenti agli effettivi centri di responsabilità che si trovano altrove, presso gli stati di previsione di altri ministeri.

Il deputato Roberto VILLETTI dopo aver richiamato lo stretto nesso esistente fra riforma del bilancio e riforma della pubblica amministrazione, mostra perplessità sul fatto che la riforma in discussione porti ad una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse; ritiene infatti che se da un lato si attribuisce una nuova e più flessibile capacità al Governo rispetto al Parlamento nella gestione della spesa, non risulterà risolto il problema del coordinamento tra i vari ministeri di settore nella gestione della spesa con il rischio che si perpetui l'accentramento decisionale nei confronti del Ministero del tesoro e della Ragioneria generale. Sembrerebbe pertanto opportuno che nello schema di decreto venisse prevista una riforma della ripartizione dei poteri, con un maggior coordinamento tra i ministeri di settore ed il Ministero del tesoro ed una accentuata responsabilizzazione dei dirigenti generali. Ritiene inoltre che una serie di concetti previsti nello schema di decreto richiedano dei chiarimenti; sono per esempio previste le unità previsionali

di base ed i singoli capitoli mentre non risulta del tutto chiaro qual è il significato da attribuirsi alla funzione-obiettivo soprattutto in relazione ai tre livelli indicati dalla Corte dei conti. Ritiene inoltre che sia necessario avere dei dati di bilancio ben codificati in modo che possano effettuarsi aggregazioni significative dal punto di vista economico. Infine, ricorda come il Consiglio europeo all'atto dell'approvazione del nuovo sistema europeo dei conti nazionali (SEC 95) abbia recepito un ordine del giorno presentato dal senatore Ripamonti volto a far sì che nel regolamento sulla contabilità venga inserito l'aspetto concernente l'impatto ambientale: auspica in tal senso che di tale parametro si tenga conto nella riforma del bilancio attualmente in discussione.

Il professor Alessandro PETRETTO, rispondendo alle questioni sollevate dal deputato Villetti concorda, in merito alla prima questione, con la necessità di prevedere un maggior coinvolgimento della dirigenza nell'amministrazione della contabilità di Stato; ricorda a tal proposito che la Commissione tecnica per la spesa pubblica aveva proposto che nel documento di programmazione economico finanziaria venisse inserita una sorta di delegificazione delle norme di attuazione delle manovre previste in modo da coinvolgere pienamente la pubblica amministrazione nell'attuazione e nella gestione delle stesse. Sarebbe inoltre auspicabile che il Ministro del tesoro svolga dei compiti di verifica finale passando quindi da un ruolo di prima ad una di ultima istanza. Ritiene comunque che non si debba eccedere nell'assegnare troppi compiti ad una riforma da attuarsi attraverso un decreto legislativo.

Per quanto riguarda la questione dei conti ambientali ricorda come la commissione tecnica abbia in programma un tentativo in questa direzione. Siamo però nell'ambito dei conti della pubblica amministrazione ed in particolare in sede di definizione del prodotto nazionale lordo.

Per quanto concerne le ricadute sul bilancio dello Stato e sui conti pubblici occorrerà un'ulteriore riflessione.

Il Professor Giuseppe PISAURO ribadisce in merito alla problematica dell'impatto ambientale nella valutazione dei costi, che tale questione debba essere affrontata dalla contabilità nazionale nei conti della pubblica amministrazione, mentre l'impatto sul bilancio dello Stato dovrebbe eventualmente avvenire in un secondo momento. Ritiene inoltre che la riforma del bilancio debba accompagnare la riforma della pubblica amministrazione e non precederla. Ciò anche perché potrebbero verificarsi resistenze a livello di struttura ed apparato: anche la facoltà data nel primo anno di applicazione della riforma, di spostare risorse in modo compensativo fra unità previsionali è indice di difficoltà e di necessità di adattamento.

Per quanto riguarda il rapporto tra i capitoli, funzioni obiettivo e centri di responsabilità ricorda come la situazione attuale conosce dei centri di responsabilità che svolgono più funzioni obiettivo; per questo motivo si è scelto di dare preminenza ai centri di responsabilità senza alterare la strutturazione organica degli stessi. Il problema del bilancio come strutturato precedentemente risiedeva nella scarsa qualità dell'informazione di base riferita ai capitoli: attualmente nello schema di decreto si è tentato di operare una ricostruzione delle unità di base in modo che siano facilmente riconoscibili le informazioni di base riferite ai capitoli. Riguardo al problema dei centri di costo osserva che il suo rapporto con le unità amministrative dipenderà da come verranno costruiti i capitoli di bilancio: se essi saranno omogenei ed analitici sicuramente si avrà un aumento degli stessi con un bilancio che conoscerà un numero di voci di spesa superiore a quello attuale e quindi una più consistente base informativa.

Il deputato Roberto VILLETTI chiede ulteriori chiarimenti in merito al modo

che si seguirà per raggruppare i capitoli in relazione ai diversi livelli di aggregazione.

Il Professor Giuseppe PISAURO replica che i capitoli dovranno essere strettamente collegati alle unità operative e ai centri di responsabilità. Ritiene comunque che nel primo anno di applicazione si potrà raggiungere come risultato quello di predisporre una buona classificazione economica; resterà invece da affrontare la problematica riguardante la qualificazione di alcuni istituti come per esempio la Scuola superiore della pubblica amministrazione, in quanto occorrerà scegliere se elevarli a rango di centri di costo o delegificare il funzionamento degli stessi.

Il deputato Roberto DI ROSA, osserva che dalla lettura dello schema del decreto legislativo e dagli interventi svolti emerge una doppia esigenza: da un lato vi è la necessità che venga approvata una riforma razionale e specificamente definita degli elementi cardine del bilancio dello Stato, mentre dall'altro emerge la necessità di lasciare indefinite alcune soluzioni in vista della prima attuazione della riforma. Ritiene che questa doppia esigenza debba essere risolta in favore di un'impostazione che comporti la definizione dei ruoli del Parlamento, del Governo e della pubblica amministrazione.

Sottolinea altresì che l'esame del rendiconto debba essere rivalutato al fine di controllare l'efficienza con cui la pubblica amministrazione ha gestito le risorse attribuitegli dal bilancio. Emerge inoltre uno stato di indeterminatezza nella nozione di funzione obiettivo; il rapporto che dovrebbe instaurarsi tra funzioni obiettivo e strutture attuative dovrebbe ricalcare il modello su cui è stato predisposto il documento di programmazione economico-finanziario, dove da un lato vengono previste quali siano le grandezze macro economiche da raggiungere e dall'altro vengono predisposte le politiche di settore attuative.

Il Professor Alessandro PETRETTO osserva che l'elemento di forte novità è

costituito non tanto dalle unità previsionali quanto dai centri di responsabilità, Ritiene, inoltre, che un nuovo schema di riforma del bilancio favorisca la riforma della pubblica amministrazione ma è auspicabile che comunque il bilancio sia riformato tenendo conto della riforma della pubblica amministrazione; inoltre è importante che parte delle manovre di bilancio vengano effettuate attraverso l'attuazione amministrativa.

Il Professor Giuseppe PISAURO ricorda che se si sceglie come strada quella della responsabilità della gestione è allora necessario utilizzare come base le categorie economiche mentre, se si preferisce utilizzare come criterio prevalente la funzione obiettivo, si esclude la prima strada; occorre comunque chiarire che le funzioni obiettive interessano maggiormente la gestione della pubblica amministrazione più che il bilancio dello Stato. Ricorda quindi che le funzioni obiettivo richiedono un'approfondita considerazione ma non costituiscono il quadro generale di riferimento.

Il deputato Antonio BOCCIA chiede dei chiarimenti in ordine a due questioni. In primo luogo osserva che non risulta chiaramente se le funzioni-obiettivo debbano far capo alla responsabilità dei ministri o invece a una sorta di superdirigente che sia in grado di effettuare un coordinamento nella direzione della spesa; ritiene che sarebbe al riguardo opportuno conoscere l'organigramma generale dei centri di responsabilità.

In secondo luogo chiede dei chiarimenti in ordine al modo con il quale verrà raccordata la gestione centralizzata di alcuni servizi quali per esempio il provveditorato generale.

Il professor Giuseppe PISAURO, osserva in merito alla seconda questione sollevata dal deputato Boccia, che il provveditorato generale dello Stato costituisce un centro di responsabilità del Ministero del tesoro al quale viene imputata la spesa generale. Fino a quando non si provvederà ad una ristrutturazione delle sue

competenze permarrà la necessità di imputare globalmente le spese all'organo stesso anche se la riforma porterà ad una ripartizione in due voci delle spese effettuate dal provveditorato stesso; da un lato gli oneri necessari per il funzionamento dell'ente stesso, dall'altro gli oneri derivanti dalle spese effettuate per conto dello Stato. Questa distinzione, effettuata anche per altri centri di responsabilità, rappresenta una rilevante novità nella rappresentazione e nella gestione del bilancio perché permetterà di individuare per ogni centro gli oneri dovuti al funzionamento della macchina burocratica e gli oneri collegati invece alla spesa funzionale. In merito invece all'opportunità di decentrare la gestione della spesa osserva che ciò potrebbe anche sortire effetti negativi in ordine all'efficienza e alla economicità della gestione stessa; queste questioni comunque non sono state affrontate nella predisposizione dello schema di decreto in quanto, altrimenti, si sarebbe aggravato di gran lunga il lavoro di riforma con il rischio di non pervenire ad alcuna modifica.

Il senatore Giovanni FERRANTE rileva che mano a mano che si procede nelle audizioni e nell'approfondimento dei problemi cresce, da parte sua, un certo scetticismo.

A suo giudizio la logica di base della riforma dovrebbe articolarsi sui tre capisaldi delle unità previsionali di base, dei centri di responsabilità amministrativa e dei centri di costo. Se è vero che la riforma del bilancio deve accompagnare la riforma della pubblica amministrazione senza anticiparla rileva, tuttavia, che la stessa potrebbe contribuire a spingere quest'ultima. Diversamente, manifesta la sua perplessità circa la possibilità che la fotografia della situazione esistente finisca per condizionare la riforma stessa.

Rileva come, a suo giudizio, il numero delle unità previsionali di base avrebbe dovuto essere contenuto in quattro o cinquecento, mentre verifica che, attualmente, sono già pari a mille e quaranta ed, insieme alle altre amministrazioni,

arrivano fino a millecentocinque: questa situazione induce a ritenere che l'individuazione dei centri di responsabilità amministrativa sia avvenuta non già in relazione alle unità previsionali di base; ma seguendo un processo di tipo diverso: è l'esistenza delle direzioni generali che ha contribuito ad individuare le unità previsionali di base. Il terzo cardine quindi viene ad essere condizionato dai due precedenti.

Allo stato attuale sottolinea come sui centri di costo non si abbia alcuna notizia; si rende conto, tuttavia, come la riforma costituisca un processo graduale e come non sia possibile risolvere tutti i problemi fin dalla seconda tappa.

D'altra parte sarebbe opportuno, fin da ora, attivarsi per ridurre il peso di alcune amministrazioni quali, ad esempio, il Ministero del tesoro e la Presidenza del Consiglio la cui consistenza incide negativamente sulle altre amministrazioni ai fini della funzionalità del bilancio. Chiede dunque al Professor Petretto possibili suggerimenti per affrontare le problematiche sollevate, ritenendo che lo scetticismo manifestato in questa sede potrebbe accentuarsi nelle successive sedute. È opportuno quindi fornire indicazioni affinché il processo di riforma possa avviarsi nei termini indicati.

Il deputato Guido POSSA, rileva che, in seguito all'esame dell'elenco delle unità previsionali di base, ha riportato l'impressione di una disomogeneità dei criteri di scelta delle stesse. Ad esempio nel Ministero dell'università e della ricerca scientifica sono state individuate ventidue unità previsionali di base, mentre nel Ministero dell'ambiente ne sono state individuate ventinove. Inoltre, in molte amministrazioni viene incluso, tra le quattro voci generali, anche il trattamento di quiescenza mentre ciò non avviene nell'ambito del Ministero affari esteri.

Manifesta inoltre la sua difficoltà di comprendere la distinzione tra la colonna degli interventi e la colonna degli investimenti; la prima dovrebbe comprendere le spese trasferite a strutture esterne, a terzi,

mentre in alcuni casi, questi terzi sono rinominati nella colonna degli investimenti. Ad esempio l'agenzia per l'ambiente è presente in entrambe le colonne.

L'impressione generale, quindi, è quella che le unità previsionali di base siano state impostate mediante un lavoro a molte mani senza curare l'unicità dei criteri e l'allineamento con i centri di costo e di responsabilità.

Il Professor Alessandro PETRETTO, rispondendo alle considerazioni del senatore Ferrante sottolinea che lo scetticismo costituisce un patrimonio comune dei ricercatori scientifici: sarebbe preoccupante che tale scetticismo investisse anche il legislatore.

Ricorda che il dimagrimento del Ministero del tesoro costituisce un impegno che la Commissione tecnica ha già assunto negli anni passati; ricorda, tra l'altro, una simulazione a suo tempo effettuata dalla Commissione con cui si è cercato di ricollocare presso le amministrazioni, competenti per il merito, ciò che è stato impropriamente assegnato al Ministero del tesoro. Si tratta, tuttavia, di un problema ancora aperto.

Il Professor Giuseppe PISAURO, richiamandosi alle osservazioni del senatore Ferrante, circa il numero eccessivo delle unità previsionali di base, ricorda, che il numero dei centri di responsabilità è pari a duecentodiciassette. La legge delega, tuttavia, su tale aspetto, presenta margini di ambiguità. Si è discusso in passato sull'opportunità di distinguere la spesa per funzionamento da quella per intervento; un diverso criterio avrebbe senz'altro consentito di avere un numero di voci molto inferiore, ma sicuramente meno significativa.

Rileva, tuttavia, come la quota di millequaranta unità previsionali di base sia comunque più bassa rispetto a quella presente in altri paesi. Esistono certamente alcune voci che si riproducono nella parte corrente e in quella capitale, ma ciò rappresenta un problema da affrontare mediante un'apposita modifica

legislativa. È la legge delega stessa infatti, a prevedere tale distinzione ed a consentire, in conseguenza, che spese della stessa natura siano previste per una parte, come spese in conto corrente, e per l'altra come spese in conto capitale.

Auspica, quindi, che questa duplicazione possa essere superata ritenendo, tuttavia, indispensabile per tale scopo un intervento legislativo.

Quanto alla disomogeneità rilevata dal deputato Possa riconosce che ciò è possibile in quanto al provvedimento hanno collaborato persone diverse, applicando peraltro criteri uniformi.

Il Presidente Antonio MARZANO, ritiene che sia opportuno costruire la posizione della Commissione partendo da un'analisi dei difetti e dei limiti dell'attuale aricolazione dei documenti di bilancio. Questi ultimi erano stati identificati nel difetto di trasparenza, di leggibilità, di governabilità, di funzionalità, e nei problemi dei residui e della tesoreria. Occorre dunque chiedersi se il disegno di legge all'esame della Commissione abbia superato questi difetti o, diversamente quali problemi lasci irrisolti.

Certamente la riforma comporta un miglioramento quanto a trasparenza e

leggibilità; in merito alla governabilità sottolinea come l'aumento della flessibilità possa tuttavia porre maggiori problemi in termini di controllo. Quanto alla funzionalità rileva come sia possibile avere notizie sul costo di un centro di responsabilità ma non su quello di una funzione-obiettivo; questo aspetto potrebbe costituire l'oggetto di una successiva risistemazione. D'altra parte manifesta perplessità circa l'idoneità dei capitoli a costituire la base idonea per una riclassificazione per obiettivo.

Il problema dei residui rimane insoluto. Quanto alla tesoreria ricorda le considerazioni svolte dal senatore Coviello – Presidente della Commissione Bilancio del Senato – che sottolineava come la tesoreria venisse utilizzata non già come strumento di compensazione, ma come strumento di governo, operando limiti e deroghe anche in difformità da quanto deciso dal Parlamento.

Occorre quindi che, nel contesto del parere, vengano formulate raccomandazioni anche sul divenire. È necessario, in conclusione, individuare le cose che non funzionano ed i possibili rimedi.

La seduta termina alle 15,20.