

COMMISSIONE PARLAMENTARE

**consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale
ai sensi della legge 3 aprile 1997, n. 94**

*Martedì 22 luglio 1997. — Presidenza
del Presidente Antonio MARZANO.*

La seduta comincia alle 21.

Audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del dottor Giuseppe Carbone, presidente della Corte dei conti, e del dottor Manin Carabba, presidente di sezione della Corte dei conti.

La Commissione delibera la trasmissione radiotelevisiva a circuito chiuso della seduta.

Il Presidente Antonio MARZANO comunica, concorde all'unanimità la Commissione, che invierà una lettera ai Presidenti della Camera e del Senato con la quale chiederà che vengano riconosciuti tempi congrui per l'espressione dei pareri di competenza della Commissione. Procederà inoltre a comunicare la richiesta della Commissione di vedere i propri membri autorizzati all'astensione dalla presenza in Aula nella giornata di martedì 29 luglio onde far fronte ai tempi ristretti dell'espressione del parere in esame. Si riserva peraltro di attivare opportune iniziative per procedere a una modifica legislativa riguardante l'ampliamento dei termini previsti dalla legge delega per l'emanazione degli atti normativi di competenza dell'esecutivo.

Interviene quindi il Presidente della Corte dei conti dottor Antonio CARBONE, che osserva come il raccordo della Corte dei conti con il bilancio sia costituito dalla funzione di parificazione del rendiconto dello Stato e dalla correlata relazione al Parlamento. Rileva il Governo ha chiesto sul decreto in esame il parere della Corte, espresso in una recente adunanza delle sezioni riunite. In tale quadro fa presente che la Corte si è mossa nella convinzione che la pubblica amministrazione sia stata investita da un unico ciclo di riforme, che hanno interessato anche i controlli e la gestione della pubblica amministrazione nonché a monte una diversa impostazione del bilancio.

Interviene quindi il Presidente di sezione della Corte dei conti, dottor Manin CARABBA, il quale osserva che la Corte, nella sua adunanza del 9 luglio 1997, ha reso parere su richiesta del Ministro del tesoro sullo schema di decreto legislativo in esame, rilevando che gli obiettivi della riforma della struttura del bilancio e del rendiconto sono due: in primo luogo, la razionalizzazione e l'aumento di significatività delle scelte del Parlamento sulla acquisizione delle entrate e sulla ripartizione delle risorse fra le grandi destinazioni di spesa e, all'interno di esse, sulla destinazione finale delle risorse da parte delle pubbliche amministrazioni in termini di servizi resi ai cittadini; in secondo

luogo, la razionalizzazione della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa con la individuazione dei centri di responsabilità e con la costruzione di modelli di controllo sui risultati, i costi e i rendimenti. A suo avviso, la riforma deve, in altre parole, costruire uno schema di bilancio e di rendiconto tale da accrescere la significatività delle scelte parlamentari e da migliorare e rendere misurabile l'azione amministrativa e la pubblica gestione finanziaria.

Osserva inoltre che, rispetto agli obiettivi della legislazione intervenuti negli ultimi anni, era restato scoperto il ruolo del bilancio quale strumento per fornire linee guida alla gestione e per ripartire gli interventi pubblici. In tale contesto la Corte è stata anche sospinta dalla riforma del '94, la quale impone di muoversi verso una valutazione dei risultati della gestione: di qui l'esigenza di una riclassificazione del bilancio onde riferire al Parlamento su indicatori di risultato per la gestione pubblica. Il cuore di tale sistema è una classificazione per funzioni-obiettivo, costruita nel confronto tra le varie pubbliche amministrazioni, con schemi adottati a livello internazionale, nonché in riferimento ai metodi utilizzati dall'ISTAT per i conti delle pubbliche amministrazioni, in particolare in termini di schemi per funzioni che consentono la trasformazione dei dati di bilancio in dati macroeconomici.

Nel merito la Corte ha espresso una valutazione positiva del disegno complessivo di riforma del bilancio e di riforma amministrativa conseguito dalle leggi approvate negli ultimi anni, al quale si connette la delega in materia fiscale dettata dal provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997 e le norme, ancora in esame al Parlamento, in materia di enti locali.

L'indirizzo generale che emerge da questo complesso normativo è la connessione fra razionalizzazione del bilancio e revisione dei modelli organizzativi e procedurali delle pubbliche amministrazioni di pertinenza delle regioni e degli

enti locali da una parte, e delle amministrazioni centrali dello Stato dall'altra.

La Corte ora pone un problema specifico e rilevante: il senso complessivo della riforma in relazione alla rinuncia intervenuta alla deliberazione parlamentare per capitoli di spesa a favore di quella per aggregazioni più ampie; in altre parole va chiarito quale senso abbia tale innovazione nella definizione delle politiche pubbliche in riferimento ai centri di responsabilità. Risulta in tale quadro centrale, a suo avviso, che il Parlamento si esprima sia su una ripartizione per funzioni-obiettivo sia su quella per centri di responsabilità, non limitandosi solo alla seconda.

Rileva inoltre che l'esame della Corte è riconducibile a tre aspetti: la configurazione delle unità previsionali di base da parte degli articoli 1 e 4 della legge n. 94 e in rapporto ai criteri di delega posti dall'articolo 5; la collocazione, nell'ambito della decisione parlamentare, della ripartizione delle spese per funzioni-obiettivo, come disciplinata dall'articolo 4 della legge n. 94, in rapporto con i criteri di delega posti dall'articolo 5; la portata generale da attribuire alla norma di delega posta dall'articolo 5 della legge n. 94/97, anche in rapporto con le norme poste dagli articoli da 1 a 4 e con le successive norme di delega poste dagli articoli 6 e 7 della stessa legge.

Quanto al primo punto, osserva che la definizione normativa di portata più generale recata dalla legge è quella contenuta all'articolo 2 comma 2 della legge n. 468/78 (nuovo testo), in riferimento al quale le unità previsionali di base sono stabilite in modo che a ciascuna unità corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa cui è affidata la relativa gestione; e sono determinate « con riferimento ad aree omogenee di attività, anche a carattere strumentale, in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero ». Fa presente che l'interprete — assunta come fondamento questa generale definizione — si trova, poi, a dover sciogliere una palese contraddizione: da un lato l'articolo 2 comma 4

della legge n. 468/78 (nuovo testo) presume che all'interno delle unità previsionali le risorse siano suddivise distinguendo, in base alla classificazione economica, fra spese correnti (con enucleazione delle spese di personale) e spese di investimento (con enucleazione di quelle destinate alle regioni in ritardo di sviluppo ai sensi dei regolamenti dell'Unione europea); mentre al contrario l'articolo 6 comma 2 lettera *b*), della legge n. 468/78 (nuovo testo), costruisce le unità previsionali di base distinguendo fra unità relative alla spesa corrente e unità relative alla spesa di conto capitale. La lettura sistematica della riforma del bilancio, che lega la nuova classificazione ad una più efficiente programmazione e ad un più rigoroso controllo dei risultati (tali da rendere più significativa la scelta del Parlamento) e la stessa definizione recata dall'articolo 2 comma 2 (legge n. 468/78 nuovo testo) sopra citato, fanno ritenere coerente con il disegno complessivo del legislatore la prescrizione dell'articolo 2 comma 4 della legge n. 468 (nuovo testo). Le unità previsionali di base recano al loro interno le suddivisioni ulteriori incrociate con la classificazione economica (spese correnti, spese in conto capitale, altri oneri).

Quanto al secondo punto, rileva che l'articolo 6, comma 2, lettera *b*) della legge n. 468/78 (nuovo testo) prevede la ripartizione delle spese per funzioni-obiettivo, per unità previsionali e per capitoli. Si afferma espressamente che la partizione per unità previsionali di base è definita « ai fini dell'approvazione parlamentare ». Egualmente chiaro, nel contesto della legge n. 94, è che la partizione per capitoli viene affidata al Governo, a valle della decisione parlamentare. In tale quadro, quanto alla classificazione per funzioni-obiettivo, in mancanza di una espressa indicazione normativa, è da chiedersi se questa ripartizione delle risorse debba trovare espressione solo nell'allegato allo stato di previsione del Tesoro (disciplinato dal comma 3 dello stesso articolo 6 della legge 468/78, nuovo testo) ovvero debba essere oggetto di decisione parlamentare e, dunque, essere inserita all'interno di

ciascun stato di previsione. Le Sezioni riunite ritengono che il legislatore, nel quadro del sistema disegnato dalle leggi di riforma, attribuisca un ruolo determinante alla classificazione per funzioni. La necessità di una approvazione parlamentare, all'interno di ciascuno stato di previsione, della ripartizione di risorse per funzioni-obiettivo emerge dalla stessa struttura letterale della norma posta dall'articolo 6 della legge n. 468/78 (nuovo testo). Questa norma colloca al primo posto (comma 2 lettera *a*) la classificazione per funzioni-obiettivo. L'inserimento delle funzioni-obiettivo all'interno del quadro contabile previsto dal comma 3 della stessa norma non è esaustivo; anzi il quadro riassuntivo presuppone l'articolazione, entro ciascuno stato di previsione, della spesa classificata per funzioni, così come accade, infatti, per le categorie della classificazione economica semplificata.

Quanto poi alla norma di delega posta dall'articolo 5 della legge n. 94/97, questa assume, attraverso la determinazione dei criteri direttivi, una portata ampia, certamente estesa a molteplici aspetti riconducibili alla struttura ed alla significatività del bilancio e del rendiconto. Questa corretta lettura della norma delegata è assunta, utilmente, dallo schema di decreto legislativo adottato dal Governo.

Ritiene la Corte che i criteri di delega recati all'articolo 5 comma 1, in particolare alle lettere *a*, *b*, *c*, *d* concernenti lo schema di classificazione del bilancio, assumano la ampiezza e la precisione necessarie e sufficienti per consentire una disciplina organica e razionale della materia, anche sciogliendo le ambiguità interpretative e le contraddizioni derivanti dalla formulazione della stessa legge n. 94, in particolare agli articoli 1 e 4 sopra posti in evidenza.

Rileva che l'articolo 5 chiama il legislatore delegato ad una sistemazione organica della disciplina della struttura del bilancio e proprio per questo rafforza la disciplina procedimentale con la previsione di una speciale Commissione bicamerale chiamata a pronunciarsi sullo

schema elaborato dal Governo (articolo 5 comma 3; articolo 6 comma 5; articolo 7 comma 4; articolo 9).

Fa poi presente che lo schema di decreto legislativo predisposto dal Governo in attuazione dell'articolo 5 della legge n. 94 del 1997 (ed ora sottoposto all'esame della speciale Commissione bicamerale) appare, nel suo complesso, meritevole di una valutazione positiva. Le norme delegate colgono correttamente i principi dettati dall'articolo 5 in tutta la loro ampiezza, includendo la disciplina della tesoreria unica, il coordinamento tra struttura del bilancio e struttura dei conti della tesoreria, la introduzione della contabilità analitica per centri di costo, la disciplina della struttura del rendiconto.

Per quanto attiene alla struttura del bilancio, è del tutto persuasivo il criterio adottato che affida la definizione generale delle regole e delle metodologie per la ripartizione delle risorse al decreto legislativo, ma lascia alla legge di bilancio, ogni anno, il compito di indicare puntualmente la articolazione delle unità previsionali di base. Si introduce, così, un elemento di flessibilità indispensabile che consente — come espressamente le norme delegate affermano — di mantenere un parallelismo dinamico fra struttura del bilancio e norme sull'organizzazione amministrativa dettate dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, la cui attuazione è destinata a trasformare l'amministrazione pubblica italiana nel senso di una piena valorizzazione delle autonomie regionali e locali e di una complessiva ristrutturazione delle amministrazioni centrali.

Il contributo che la Corte ha offerto con il parere reso integra la disciplina predisposta dal Governo sotto un profilo di considerevole importanza. Si tratta, come si è detto, di fondare la decisione parlamentare della legge di bilancio (c.d. « bilancio politico ») non solo sulla ripartizione per centri di responsabilità ma anche su quella per funzioni-obiettivo.

Questa soluzione consente al Parlamento di definire le « politiche pubbliche » affidate al Governo ed alle pubbliche

amministrazioni, collegando le « missioni » ad esse affidate con la identificazione dei centri decisionali responsabili.

Osserva ancora che la Corte ha elaborato un incrocio, articolato sul rendiconto 1996, tra funzioni obiettivo e centri di responsabilità: tale incrocio conduce ad ampliare l'ambito della decisione parlamentare e a ridurre quello delle variazioni compensative dei singoli ministeri. Ciò ha suscitato rilievi critici del Ministero del tesoro fondati su una lamentata riduzione di flessibilità. A suo avviso il numero di unità decisionali immaginate risulta congruo e funzionale a un corretto rapporto Parlamento-Governo. Dal punto di vista tecnico, per la programmazione ed il controllo degli interventi pubblici, il vincolo appare peraltro ragionevole, anche in riferimento alla rilevanza che possono avere le variazioni interne ai centri di responsabilità e alle esigenze di conservare un margine di semplificazione rispetto all'attuale struttura per capitoli.

Commenta quindi la norma proposta dalla Corte sul rendiconto dello Stato, costruita distinguendo tra il livello del rendiconto correlato alla decisione parlamentare di bilancio (in termini di fase finale della valutazione dei risultati, connessa per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità), e livello di rendiconto amministrativo collegato al bilancio amministrativo (oggi per capitoli, poi per centri di costo). Conclude illustrando puntualmente le ulteriori proposte emendative elaborate dalla Corte.

Il Presidente Antonio MARZANO, nel rilevare il significativo contributo della Corte dei Conti sulla natura e portata delle funzioni obiettivo, prende atto che la Commissione è chiamata su tale questione ad assumere una chiara posizione, ed evidenzia in particolare la rilevanza giuridica delle osservazioni dei rappresentanti della Corte in ordine alla congruità del sistema proposto nel decreto legislativo rispetto alle funzioni-obiettivo.

Il deputato Roberto VILLETTI, ringraziando il Presidente Carbone ed il Presi-

dente Carabba per il lavoro svolto dalla Corte negli ultimi anni, chiede chiarimenti sul concetto di funzione-obiettivo, visto il rapporto tra unità previsionale di base e funzione-obiettivo, tra unità previsionale di base e centri di responsabilità amministrativa e tra centri di responsabilità amministrativa e funzione-obiettivo.

Dinanzi ad un simile quadro è possibile sollecitare riflessioni, in primo luogo, sulla mancata corrispondenza tra funzioni-obiettivo e centri di responsabilità amministrativa, e in secondo luogo sul modo di aggregazione delle funzioni-obiettivo. Già la Corte dei Conti nel referto del 1995 aveva rilevato il mancato rapporto tra funzioni-obiettivo e centri di responsabilità, ritenendolo un elemento di debolezza.

Relativamente alla questione della aggregabilità rileva che nel labirinto tracciato dal bilancio, dai conti della tesoreria e dai conti dell'amministrazione è alquanto difficile riuscire a trovare un filo conduttore. Considerando l'eliminazione dai capitoli del sovraccarico di decisione parlamentare la concezione omogenea di capitoli dovrebbe portare ad una maggiore aggregabilità: il capitolo dovrebbe diventare l'addendo principale da aggregare. Per tale motivo diventa necessaria la codifica degli stessi capitoli.

Ritornando alla questione del mancato rapporto tra funzioni-obiettivo e centri di responsabilità amministrativa, si domanda se a regime si possa realizzare una corrispondenza anche in virtù del fatto che il Parlamento deve cedere compiti di gestione assumendo, invece, compiti di controllo. Pertanto il Parlamento dovrebbe avere come interfaccia non solo il ministro ma anche un esponente della pubblica amministrazione. Conclude precisando che la soluzione alle due questioni prospettate dovrebbe rendere in prospettiva più facile sottoporre al voto le funzioni-obiettivo in modo che le stesse possano costituire uno strumento efficace nella trasformazione dell'assetto amministrativo.

Il deputato Carlo PACE, solleva un problema: il nuovo impianto di bilancio

consente un progresso ai fini di una più razionale allocazione delle risorse e della introduzione di un effettivo controllo di gestione; ma, poiché la prospettiva adottata è quella dell'utilizzo delle risorse per spese, si crea il problema del raccordo tra queste ultime e le risorse patrimoniali. In sostanza se un comparto ha le medesime risorse di altro comparto ma dispone di maggiori risorse patrimoniali, il risultato finale può essere difforme e non necessariamente per ragioni di efficienza.

Il deputato Roberto DI ROSA precisa che occorre rendere più significativa la decisione parlamentare sia accrescendo la trasparenza del bilancio sia rendendo più flessibile la gestione dello stesso. In tal modo si avrebbe una più agevole lettura del rendiconto. Dinanzi a tali obiettivi il modello delle funzioni-obiettivo appare razionale: le politiche di settore troverebbero una prima conferma nella articolazione delle funzioni-obiettivo.

Oggi però il bilancio è costruito in modo opposto: si parte dal capitolo costruendo poi le varie classificazioni. Considerando che si deve tendere all'adozione di un nuovo modello chiede se si è già in grado di indicare le funzioni-obiettivo.

Ritenendo che non esista una definizione normativa di funzione-obiettivo, domanda quali siano i rapporti tra funzioni-obiettivo e centri di responsabilità amministrativa, che sembrano corrispondere alle direzioni generali delle varie amministrazioni. Considerando poi che i centri di responsabilità amministrativa sono anch'essi oggetto indiretto di approvazione parlamentare, sottolinea la necessità di attendere l'esito del processo di riforma della pubblica amministrazione e, conseguentemente, di procedere con gradualità alla definizioni delle funzioni-obiettivo.

Il deputato Guido POSSA chiede quante siano nei vari livelli, nella ricostruzione della Corte dei Conti, le funzioni-obiettivo, ed osserva che a suo avviso la definizione di tali elementi è più opportunamente riportabile al termine « funzione » che non a quello « obiettivo ».

Il senatore Antonio AZZOLLINI rileva il carattere non formale del contributo della Corte, osservando che questa propone di aggiungere le funzioni-obiettivo all'ambito di decisione parlamentare: su tale proposta sostanziale il Parlamento è chiamato a prendere una chiara decisione e a valutare se sussistono elementi di obbligatorietà giuridica di una decisione parlamentare sulle funzioni-obiettivo. E ciò fatto, ove il parere parlamentare dovesse convenire sulla necessità di effettuare le decisioni di bilancio anche sulle funzioni-obiettivo, bisogna chiedersi se attualmente la struttura del bilancio lo potrebbe consentire; e in caso contrario sarebbe necessario chiedersi quali iniziative dovrebbero essere predisposte dal Governo per consentire tale decisione parlamentare. Conclude richiamando problemi di conformità alla delega del decreto in esame con particolare riguardo agli aspetti di mancata trasposizione di elementi riguardanti le funzioni-obiettivo.

Il Presidente Antonio MARZANO rileva che nell'ambito dell'elencazione dei principi e criteri direttivi cui si deve uniformare il decreto delegato, si rinviene la lettera *e*) del comma 1, la quale non appare costituire, a differenza delle altre lettere dello stesso comma, un criterio o principio direttivo cui uniformarsi nell'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio.

Invero il sistema della Tesoreria unica per enti e organismi pubblici costituisce un peculiare sistema di contabilità e di flussi finanziari estraneo strutturalmente al bilancio dello Stato. Per cui la previsione di una ridefinizione di tale sistema può risultare di per sé materia estranea alla individuazione delle unità previsionali di base del bilancio, e può quindi essere inidonea a costituire criterio o principio direttivo per tale individuazione.

La lettera *e*) in questione, pertanto, può apparire come disposizione intrusa all'interno dell'articolo 5, giuridicamente inidonea a svolgere effetti normativi: questo perché essa, come rilevato, non sembra costituire principio o criterio direttivo,

e nel contempo non si configura come norma autonoma (proprio perché prevista all'interno dei principi direttivi). Conseguenza di ciò, dal punto di vista normativo, è che può non sussistere una delega alla ridefinizione del sistema di tesoreria unica, e che le norme in materia dello schema di decreto delegato possono apparire prive di base normativa, configurandosi come norme amministrative su materia legislativa non delegata.

Il Presidente Giuseppe CARBONE, ringraziando per le pregnanti domande formulate, rileva che occorre un grande sforzo di ideazione per immaginare un bilancio nuovo.

Il vecchio bilancio era una struttura di appropriazione di risorse conferite alle amministrazioni, che rispondevano delle risorse stesse ma non dei risultati.

Oggi si tenta di considerare la decisione di bilancio come missione affidata alle varie amministrazioni al fine di ottenere risultati. Per tale motivo la riforma del bilancio deve procedere di pari passo con la riforma della pubblica amministrazione e con la riforma dei controlli. In tale ottica diventano fondamentali sia la definizione delle funzioni-obiettivo sia il raccordo tra le stesse (che altro non sono che missioni affidate alle amministrazioni) e i centri di responsabilità amministrativa.

Sottolinea che così come ci sono rischi nel partire dalle funzioni-obiettivo, quali possono essere i rischi di scavalco tra amministrazioni diverse inserite sotto una medesima funzione, al pari ci sono rischi nella mancata partenza dalle funzioni-obiettivo visto che in tal caso il vecchio bilancio rimarrebbe invariato, con le sole unità previsionali di base che si identificano con le vecchie rubriche. Al contrario le unità previsionali di base devono essere inserite all'interno di funzioni-obiettivo: i rischi di scavalco che possono crearsi devono essere superati.

Dopo aver precisato che le funzioni-obiettivo sono state costruite facendo riferimento alle varie direzioni delle politi-

che pubbliche, si domanda, in relazione alla rilevata esigenza di omogeneità, in rapporto a quale elemento debba essere valutata tale omogeneità; considerando però che le unità previsionali di base sono inserite all'interno delle funzioni-obiettivo, ritiene certo che l'omogeneità venga garantita.

Relativamente al tema dell'eccesso di delega precisa che essa non è esclusa. La formulazione dubbia della legge si presta tuttavia ad una censura politica prima ancora che giuridica. Solo attraverso una lettura sistematica della stessa legge è stato possibile infatti giungere alla soluzione prospettata dalla Corte.

Il dottor Manin CARABBA osserva che se la pubblica amministrazione avesse già affrontato una razionalizzazione della divergenza tra ripartizione per funzione e per organizzazione della spesa pubblica, non vi sarebbero i problemi presenti: oggi si può cogliere l'occasione di fare un passo avanti per superare la ripartizione tra aspetti funzionali e organizzativi attraverso il congruo ausilio delle funzioni-obiettivo, che in prospettiva dinamica possono avvicinare l'elemento funzionale a quello organizzativo.

Ribadisce che la Corte pone il problema di estendere la decisione parlamentare sul bilancio alle funzioni-obiettivo, con minor spazio per le variazioni com-

pensative affidate al Governo. Dopo aver richiamato delle esemplificazioni svolte per una ripartizione funzionale e organizzativa degli interventi per le aree depresse osserva che un altro aspetto positivo della classificazione funzionale è quello di consentire migliori raffronti tra le politiche pubbliche che riguardano più ministeri, anche attraverso un congruo uso di sistemi informatici, e con una positiva ricaduta in termini di possibilità di scelta e monitoraggio del bilancio, nonché di conseguente revisione dei modelli organizzativi.

In termini di fattibilità tecnica, osserva che è già realizzabile l'incrocio per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità, disponendosi tra l'altro di un codice di transizione capitolo per capitolo.

Quanto agli aspetti di fattibilità conseguenti ad un eventuale opzione favorevole alla previsione di decisione parlamentare delle funzioni-obiettivo, rileva che nulla vieta di operare a tal fine con la nota di variazione al bilancio o con specifica norma transitoria di rinvio ad esercizio successivo della messa a regime delle funzioni-obiettivo. Conclude rilevando che ciò che più conta è che tra i criteri fondamentali del sistema si introduca l'approvazione parlamentare per funzioni-obiettivo.

La seduta termina alle 22,50.