

COMMISSIONE PARLAMENTARE

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

*Lunedì 28 luglio 1997. — Presidenza del
Presidente Antonio MARZANO.*

La seduta comincia alle 20,15.

**Esame dello schema di decreto legislativo recante
l'individuazione delle unità previsionali di base del
bilancio dello Stato. Il riordino del sistema della
tesoreria unica e la ristrutturazione del rendiconto
generale dello Stato.**

*(Esame ai sensi dell'articolo 5, comma 3,
della legge 3 aprile 1997, n. 94).*

La Commissione delibera la diffusione
radio televisiva a circuito chiuso della
seduta.

Il Presidente Antonio MARZANO co-
munica di avere inviato ai presidenti delle
Camere una lettera relativa ai tempi
ristretti previsti dalla legge-delega per
l'emanazione dei decreti e dei regolamenti
previsti, sottolineando che della questione
saranno interessati i capigruppo e che si
potrà promuovere una modifica legislativa
con un provvedimento specifico o nell'am-
bito della legge finanziaria, e rilevando
che a tale questione può essere utile
riferirsi anche all'interno del parere in
esame.

Il relatore VILLETTI osserva che lo
schema di decreto legislativo è accompa-

gnato da una « Relazione illustrativa ». Questa nota colloca lo schema nel quadro della « politica di rinnovamento dell'azione amministrativa » portata avanti dal Governo. Il completamento della riforma del bilancio è visto in base a più specifici e urgenti obiettivi:

assecondare e rendere permanente la gestione rigorosa ed efficiente delle risorse rappresentate nel bilancio statale e creare la precondizione necessaria di un più complessivo riesame analitico della validità e proficuità di tutti gli interventi e i programmi di spesa.

Nella nota si indicano esplicitamente due ordini di esigenze principali alle quali viene incontro la riforma:

come risposta ai problemi del controllo e della governabilità della spesa in vista sia delle scadenze del Trattato di Maastricht, sia dall'oggettiva necessità di risanamento economico e finanziario;

come adeguamento del « diritto del bilancio » al cambiamento amministrativo dell'ultimo quinquennio, nonché all'esigenza di creare meccanismi in grado di migliorare l'esercizio della funzione di governo e di programmazione della finanza pubblica. Circa il rapporto tra l'Italia e l'Europa rileva che il collegamento tra le procedure contabili del nostro Paese e quelle in via di progressiva determinazione da parte dell'Unione eu-

ropea costituisce un processo già in atto al quale fare costante riferimento. La creazione di un « Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità » comporta una crescente omogeneità della classificazione statistica, finanziaria ed economica e spinge anche verso un'armonizzazione dei criteri di classificazione di bilancio nei singoli paesi dell'Unione monetaria europea.

Il varo del Regolamento (CE) N. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, con il quale si istituisce il Sistema europeo dei conti 1995, denominato « SEC 95 », che ha un'applicazione graduale, incentiva una convergenza anche dei concetti amministrativi.

Questa « rivoluzione » è in atto. L'Italia ha già dovuto apportare modifiche ai suoi criteri di classificazione economica e finanziaria. Del resto nella discussione sulla legge finanziaria il vincolo assunto per le decisioni da assumere è il saldo netto da finanziare, riferito al bilancio dello Stato in termini di competenza, mentre il valore principale a cui rapportare la politica economica e finanziaria era costituito dal fabbisogno del Settore Statale e ora è rappresentato dall'indebitamento delle Pubbliche Amministrazioni in vista dell'obiettivo della moneta unica europea. Il Parlamento assume decisioni sul fabbisogno solo in forma indiretta con la fissazione dei titoli da emettere per la necessaria copertura. Questa situazione ripropone il problema di come il Parlamento possa intervenire direttamente nella determinazione dei parametri fondamentali all'interno della sessione di bilancio. La riforma del Bilancio deve accompagnare la più generale riforma della Pubblica Amministrazione. Del resto, come si già detto, i decreti delegati devono ispirarsi ai principi e ai criteri della legge 7 agosto 1990 n. 241 e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Alla base di queste leggi vi è l'intento di responsabilizzare la dirigenza della Pubblica Amministrazione nella gestione del personale, dei procedimenti e delle risorse. L'accentramento delle decisioni è risultato, infatti, il principale fattore di irrigidimento dei com-

portamenti della Pubblica Amministrazione, che genera mancanza di motivazione nel personale della dirigenza, meccanicità nei processi di servizio, lentezza nei comportamenti e inerzia di fronte a fenomeni innovativi.

Nell'articolo 4-*bis* della legge 94/1997 si specifica che i Ministri assegnano le risorse da gestire ai dirigenti generali responsabili della gestione entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio. Nel decreto legislativo 8 febbraio 1993 n. 29 vi è in base all' articolo 3 una netta ripartizione delle competenze tra i compiti di indirizzo politico amministrativo, spettanti in base al comma I agli organi di governo rispetto a quelle di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa. L'autonomia dei dirigenti è rafforzata in base al comma 3 dell'articolo 14 della 29/1993 in quanto il Ministro non può avocare gli atti di competenza dirigenziale se non per particolari motivi di necessità e urgenza specificatamente indicati nel provvedimento. Questa procedura è ulteriormente garantita dal fatto che il Ministro deve comunicare questo suo atto al Presidente del Consiglio. Quindi la stretta connessione che si stabilisce tra unità previsionale di base e centri di responsabilità assume caratteristiche immediatamente operative.

Il processo innovativo, costituito sia dalla riforma del bilancio e della contabilità pubblica, sia dalla riforma della Pubblica Amministrazione, è rivolto a rendere concretamente funzionante un'articolazione dei livelli di autonomia decisionale all'interno della Pubblica Amministrazione, basata su una gestione per budget delle risorse, fermo restando il coordinamento politico e il controllo sotto il profilo contabile e sotto quello economico.

In questa stessa direzione si muovono la legge 15 marzo 1997 n. 59 « Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa » (detta Bassanini 1) e la legge 15 maggio 1997, n. 127 recante « Misure urgenti per

lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo» (detta Bassanini 2). Il decentramento, considerato come processo interno alla Pubblica Amministrazione e come redistribuzione di poteri dallo Stato centrale alle regioni e agli enti locali, anche in vista di una riforma di tipo costituzionale in senso federale, deve trovare applicazione nella riforma del bilancio e più in generale nella riforma della contabilità pubblica.

Il rapporto tra riforma del bilancio e riforma della Pubblica amministrazione è rilevante anche per quanto riguarda i criteri di riclassificazione, soprattutto in relazione agli aspetti funzionali sotto il profilo economico e finanziario, che si possono trarre dai valori contabili di tipo amministrativo.

Questo processo, quindi, deve portare a una risistemazione dei rapporti e dei compiti tra Parlamento, Governo, Amministrazione centrale, Regioni ed Enti locali nella gestione e nel controllo delle risorse.

Osserva quindi che la rielaborazione di tipo statistico serve a dare una visione significativa dei diversi aggregati della finanza pubblica dal punto di vista della politica economica, mentre i documenti contabili sono rivolti come finalità prevalente alla formalizzazione delle procedure di autorizzazione e di controllo. Questa diversità di scopo, del tutto evidente, tende a divaricare gli aspetti tecnici contabili da quelli attinenti agli indirizzi di politica economica e di bilancio. Si tratta, invece, di creare una griglia che consenta una doppia lettura, sia dal punto di vista contabile, sia dal punto di vista statistico.

I dati del bilancio, per quanto resi leggibili, possono essere una buona base per le scelte del Parlamento solo se dai contenuti contabili di tipo amministrativo sarà possibile trarre aggregati significativi sotto il profilo funzionale, economico e finanziario, sulla cui ripartizione le Camere possano assumere decisioni politicamente rilevanti.

Dal punto di vista della politica economica e finanziaria del nostro Paese, vi sono molti documenti ufficiali del Go-

verno, che indicano le linee essenziali da seguire secondo classificazioni statistiche, raccordabili alla contabilità seguita per il bilancio dello Stato solo attraverso rielaborazioni talvolta molto complesse. Del resto la stessa discussione parlamentare sulle linee di indirizzo del governo, oltre a far riferimento ai macro-aggregati del settore statale, si riferisce spesso a classificazioni di carattere statistico, finanziario ed economico.

Mettendo in rapporto i dati statistici con quelli contabili, si potrà anche tenere in considerazione preminente questioni di notevole rilievo, come l'impatto ambientale. Nel regolamento del Consiglio dell'Unione europea vi è tra le premessa un esplicito richiamo «in materia di conti ambientali» alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 21 dicembre 1994 «Orientamenti per l'Unione europea in materia di indicatori ambientali e di contabilità verde nazionale». Del resto al Senato è stato presentato in occasione dell'approvazione della legge delega 94/1997 dal sen. Ripamonti e altri l'ordine del giorno n. 9/1217/3, accolto dal Governo, nel quale s'impegna lo stesso Governo «ad attivare all'interno del nuovo «Ministero del tesoro e del bilancio» un gruppo di studio per la predisposizione di uno schema di contabilità ambientale, opportunamente raccordato al bilancio dello Stato, in modo da incorporare il valore delle risorse ambientali e naturali come uno dei fattori economici chiave da stimare e inserire all'interno della contabilità vigente». Questa esigenza sarà certamente raccolta dal Governo quando presenterà lo schema o gli schemi di decreto delegato in base all'articolo 7, comma 2 della legge 94/1997, ove si prevede il riordino delle competenze del Ministero del tesoro, ma qualche anticipazione avrebbe essere contenuta anche nello schema di decreto delegato posto ora al vaglio della Commissione.

La valutazione sullo schema del decreto delegato in questione deve partire da un esame dettagliato della delega concessa dal Parlamento con la legge 94/1997, in

modo da verificare se e in quale misura si è data attuazione ai principi e ai criteri in essa contenuti.

Gli indirizzi, contenuti nel comma 1 dell'articolo 5, sono così esplicitati:

accrescere la razionalità, la significatività e la trasparenza che devono caratterizzare le scelte del Governo e del Parlamento sull'acquisizione delle entrate e sulla ripartizione delle risorse fra le destinazioni di spesa e, all'interno di esse, sulla loro destinazione finale, identificando precise e definite responsabilità sia sul lato delle entrate sia sul lato delle spese;

collegare la ripartizione delle risorse per funzioni all'identificazione dei centri di responsabilità e alla disciplina sul procedimento;

riconsiderare analiticamente gli oggetti dei capitoli di spesa, secondo il contenuto economico;

riorganizzare la normativa che fa da supporto all'autorizzazione di bilancio, ove necessario, anche attraverso l'abrogazione di norme desuete o assorbite;

individuare in modo certo il responsabile delle unità previsionali e dei relativi procedimenti;

determinare per ciascuna unità autorizzazione ai pagamenti con informazioni provenienti dalla necessaria integrazione dei flussi informativi (Tesoreria provinciale, DGT, RGS);

superare il sistema della Tesoreria unica per le regioni e gli enti locali con il progressivo conferimento di funzioni e entrate proprie;

riorganizzare conti di tesoreria in modo al fine di renderli raccordabili con la gestione dei capitoli di bilancio e delle unità previsionali di base e riorganizzare i conti riassuntivi mensili in modo da ottenere il raccordo tra il conto di cassa del settore statale e l'indebitamento netto della pubblica amministrazione;

formare il bilancio con l'esclusione del criterio della spesa storica incrementale;

introdurre una contabilità analitica per centri di costo ai fini della gestione e della rendicontazione.

Gli indirizzi contenuti nel comma 2 riguardano la ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato seguendo i seguenti criteri:

suddividere in capitoli le unità previsionali;

evidenziare le entrate realizzate e i risultati conseguiti in relazione a:

1) gli strumenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio;

2) gli indicatori di efficacia e di efficienza;

3) gli obiettivi delle principali leggi di spesa;

introdurre per il conto del patrimonio un livello di classificazione che fornisca l'individuazione dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di una analisi economica della gestione patrimoniale.

La riforma, che si basa sull'esigenza di dare al Governo maggiore flessibilità nella gestione del bilancio, corrisponde a una reale necessità di maggiore efficienza e di maggiore funzionalità, ma dovrebbe essere accompagnata da un contemporaneo rafforzamento dei poteri di controllo da parte delle Camere. In questa direzione, attraverso una concatenazione di riforme (Costituzione, Regolamenti parlamentari, Bilancio e contabilità, Pubblica amministrazione) si deve arrivare alla possibilità da parte del Parlamento di intervenire nei processi politici e amministrativi (pareri vincolanti sulle nomine più rilevanti, possibilità di audizione dei candidati prima delle nomine, convocazione dei dirigenti senza richiedere il consenso del Governo, ecc.) con particolari garanzie date all'opposizione in questa essenziale materia.

Il Parlamento può cedere poteri di gestione (e d'interdizione) in cambio di poteri di controllo penetranti. Queste rilevanti decisioni che investono la ridefinizione delle regole del gioco richiedono una generale assunzione di responsabilità da parte del Parlamento. Si tratta, infatti, di una materia che dovrebbe condurre ad un accordo *bipartisan*, senza far venire meno la distinzione tra maggioranza di governo e opposizione.

La riforma del bilancio non è, infatti, rivolta a favorire l'attuazione della politica del governo in carica, ma deve essere uno strumento messo a disposizione di qualsiasi esecutivo formato sulla base della maggioranza uscita vincente da voto.

Un problema rilevante, che non è risolto nella attuale classificazione e che dovrà essere successivamente affrontato, consiste nella ridefinizione dei singoli capitoli secondo criteri di omogeneità e di funzionalità. Attualmente i singoli capitoli hanno spesso oggetti di natura eterogenea, rispondono spesso a finalità diverse, hanno frequentemente dotazioni assai diverse dal punto di vista della quantificazione finanziaria. L'eterogeneità è dipesa anche dal fatto che, almeno in alcuni casi, sono stati definiti i capitoli secondo l'esigenza del governo di cercare di ridurre la rigidità della gestione del bilancio rispetto ai vincoli fissati attraverso il voto. Non va neppure sottovalutata la stratificazione storica che si è determinata con l'accumulazione delle leggi sostanziali alle quali fanno riferimento i diversi capitoli.

Questo stato di cose rende difficile aggregare i diversi capitoli in modo tale da dare quadri riassuntivi a diversi livelli sotto il profilo delle scelte di politica economica, contribuisce a rendere di difficile correlazione i dati di bilancio, della Tesoreria, del conto del settore statale e delle Pubbliche Amministrazioni.

Nell'articolo 5, comma 1, lettera b), si fa espresso riferimento a una riconsiderazione analitica dei capitoli di spesa, secondo il contenuto economico. Alla riclassificazione economica, sarà necessario accompagnare quella funzionale, dotando ogni capitolo di un nuovo codice, in modo

tale da favorirne una aggregazione istantanea secondo unità previsionali, centri funzioni obiettivo di diverso livello etc. Questa necessaria codificazione può consentire una presentazione dei dati di bilancio che corrisponda a diverse esigenze informative e a differenti scopi decisionali, come quello di raccordare i conti di Bilancio, Tesoreria, Settore Statale, Pubblica Amministrazione o come quello di riuscire a identificare funzioni obiettivo tali da mettere in rilievo grandi scelte di politiche di settore e infrasettoriale. La creazione del nuovo capitolo, formato da un oggetto omogeneo, dimensionato nella sua capienza e opportunamente codificato, può rappresentare il filo di Arianna per riuscire a districarsi nel labirinto dei conti pubblici con il solo aiuto di un computer e di un adeguato *software*.

Nel medesimo articolo, identico comma, stessa lettera, questo processo è posto in relazione con la possibilità data al governo di riorganizzare, oltre al contenuto dei capitoli, anche ove necessario, la normativa che fa da supporto all'autorizzazione di bilancio, anche attraverso l'abrogazione di norme desuete o assorbite. Il Governo ha intenzione di esercitare questo compito, contenuto come indicazione generale nella delega, in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, ma forse sarebbe opportuno che il Governo si impegnasse già con questo decreto legislativo a compiere, riferendone al Parlamento, una più completa e documentata razionalizzazione dell'oggetto dei capitoli e delle normative di base in tempo utile per la predisposizione del bilancio 1999 (usufruendo dell'esperienza realizzata per quello predisposto per il 1998) in modo che le successive modifiche fossero di minore entità.

La riorganizzazione del Nomenclatore degli atti fatta con criteri innovatori, basati sull'informatizzazione di più dati, potrà rappresentare, come è stato in passato, una buona guida per chi vuole navigare nel bilancio dello Stato.

Se con il nuovo sistema il governo acquista una maggiore elasticità nella ge-

stione del bilancio rispetto al Parlamento, con l'eventuale aumento dei capitoli si rafforza la rigidità della gestione da parte dei dirigenti nei rapporti con il ministero del Tesoro e con il ministro competente con il rischio di ridurre il processo di responsabilizzazione. Ne discende che dovrebbe essere evitata una parcellizzazione dei capitoli che non risponda a criteri di opportuna classificazione economica e funzionale e considerare con favore, se opportunamente motivate, le proposte di modifiche compensative presentate dai dirigenti preposti alle unità di base.

Le unità previsionali di base sono l'unità elementare sottoposta all'approvazione del Parlamento, anche se a livello contabile l'unità elementare resta il capitolo. Nella presentazione del Bilancio di previsione al Parlamento le unità di base vengono presentate articolate a soli scopi conoscitivi in capitoli. Questa differenza significa che è stata realizzata una distinzione tra bilancio politico e bilancio amministrativo.

Lo schema di decreto delegato presenta una definizione sufficientemente chiara delle unità previsionali con riferimento all'Allegato A.

Nel testo, come ha rilevato la Corte dei Conti, vi è, invece, una contraddizione nella definizione delle unità previsionali, contenute nella stessa legge 94/1997. Infatti, nell'articolo 1, comma 4, si stabilisce che le somme comprese in ciascuna unità previsionale di base, relativamente alla spesa, sono suddivise in spesa corrente, con enucleazione delle spese per il personale, e spese di investimento, con enucleazione delle spese di investimento destinate alle regioni in ritardo di sviluppo ai sensi dei regolamenti dell'Unione europea, mentre all'articolo 4, comma 1, lettera b, si stabilisce che al fine dell'approvazione parlamentare «le unità previsionali di base sono divise in unità relative alla spesa corrente e unità relative alla spesa in conto capitale.» Di seguito si precisa: «Le unità relative alla spesa corrente sono suddivise in unità relative alle spese di funzionamento e unità per

interventi». Si tratta di un punto da chiarire rispetto a quanto affermato dalla Corte dei Conti.

Il fenomeno dell'eterogeneità inevitabilmente si ripropone anche nella ripartizione tra unità previsionali. Dato l'attuale assetto della Pubblica Amministrazione e data la base della legislazione vigente, resta una frammentazione di materie in diverse unità previsionali di base (quindi anche rispetto ai corrispondenti centri di responsabilità) e in diversi dicasteri. Questo fenomeno di eterogeneità è presente in modo strutturale negli stati di previsione della Presidenza del Consiglio e del Ministero del Tesoro, ma è evidente anche per quanto riguarda altri ministeri. L'articolazione delle unità previsionali sulla base di «aree omogenee» per funzioni, servizi, programmi e progetti trova un limite che è rappresentato dall'attuale articolazione delle competenze nell'attuale assetto della Pubblica Amministrazione.

In questo contesto si pone il cosiddetto problema del dimagrimento del Ministero del Tesoro, reso ancora più urgente dalla fusione con quello del Bilancio e della Programmazione economica. Nello stato di previsione del ministero del Tesoro compaiono fondi di varia natura e di ingente mole finanziaria che andrebbero riassegnati ai dicasteri di pertinenza. Questo problema va affrontato e risolto, tenendo tuttavia conto che ciò potrà avvenire solo attraverso una responsabilizzazione preventiva dei ministeri di spesa. Se l'accentramento nel ministero del Tesoro appare negativo dal punto di vista di un adeguato equilibrio di poteri e di competenze tra i vari dicasteri e all'interno del Governo, non si può non constatare che, grazie alla Ragioneria di Stato, una delle aree nella quale si concentrano tra le più elevate competenze esistenti nella Pubblica Amministrazione in materia di contabilità pubblica, questo assetto è stato anche una garanzia per assicurare un livello minimo indispensabile di funzionalità nella macchina dello Stato. Il dimagrimento necessario del ministero del Tesoro non può non essere accompagnato da una riqualificazione di comparti vitali di

altri dicasteri in materia di gestione delle risorse pubbliche. Anche in questo caso si tratta di far procedere, attraverso riforme degli ordinamenti, nuovi assetti organizzativi e funzionali e uno sviluppo della qualificazione della dirigenza.

Per quanto riguarda le spese, la legge 94/1997 introduce una nuova ripartizione:

a) funzioni obiettivo; b) unità previsionali di base, c) capitoli.

Inoltre in allegato allo stato di previsione del Ministero del Tesoro viene presentato un quadro contabile nel quale devono risultare:

a) le categorie; b) le funzioni obiettivo di primo e secondo livello.

È prevista un'elaborazione che offra un prospetto degli incroci tra i diversi criteri di ripartizione. Nell'articolo 4, comma 1, lettera b si afferma che le funzioni obiettivo vanno individuate con riguardo alle esigenze di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali ai cittadini.

Nella ristrutturazione della riforma il nodo da sciogliere sono i rapporti tra funzioni obiettivo centro di responsabilità e unità previsionale. Nella legge 94/1997 è assolutamente chiaro dall'articolo 1, comma 2, che ciascuna unità previsionale corrisponde a un unico centro di responsabilità. Nell'articolo 5, comma 1, lettera c viene ulteriormente specificato che si devono «individuare in modo certo i responsabili delle unità previsionali e dei relativi procedimenti».

Comunque potrebbe generare ulteriori confusioni una classificazione delle funzioni obiettivo che si discostasse incoerentemente, dalla classificazione funzionale COFOG seguita nei conti nazionali secondo una comune metodologia statistica definita a livello internazionale.

Secondo la Corte dei Conti allo stato attuale dell'assetto della Pubblica Amministrazione le funzioni obiettivo non corrispondono nè con i centri di responsabilità, nè con le unità previsionali ad essi

corrispondenti. Le funzioni obiettivo sono aggregati significativi sotto il profilo della *public policy* perchè quantificano su scala *meso* (secondo le definizioni dell'ISTAT) le risorse sulla base delle politiche settoriali e infrasettoriali. Tuttavia le funzioni obiettivo, una volta definite, potranno costituire un punto di riferimento di carattere fortemente innovativo. Da esso si potrà partire per cercare di ridefinire attraverso riforme avviate e da avviare i centri di responsabilità in modo tale che corrispondano almeno tendenzialmente con le funzioni obiettivo. Questa corrispondenza almeno tendenziale tra funzioni obiettivo e centri di responsabilità può diventare un fattore chiave nei rapporti tra il Parlamento, il Governo, e la Pubblica amministrazione. Il Parlamento potrà, infatti, chiamare a rispondere sulle politiche pubbliche sia programmate, sia in fase di attuazione e sia compiute, non solo i rappresentanti del governo, ma anche i principali dirigenti della Pubblica Amministrazione. Si tratta quindi di un cambiamento sul quale il Parlamento dovrà continuare a sviluppare il suo intervento.

Le funzioni obiettivo, che nell'articolo 4, comma 1, lettera b sono «individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini», risultano assieme alle unità previsionali di base una classificazione essenziale nell'architettura della riforma. Pertanto: a) costituiscono una fondamentale ripartizione delle spese dello Stato in rapporto all'introduzione delle unità previsionali; b) sono un essenziale elemento conoscitivo per il bilancio dell'anno finanziario 1998.

Pertanto si invita il Governo, attraverso eventuali e opportune norme, a stabilire che le funzioni obiettivo, assieme alle unità previsionali, siano oggetto del voto da parte delle Camere nell'approvazione del bilancio per l'anno finanziario 1999. L'incrocio tra le funzioni obiettivo e le unità previsionali consente al Parlamento scelte precise d'indirizzo, dando piena

attuazione a quanto è stabilito all'articolo 5, comma 1, lettera g, ove si invita il Governo a emanare norme nel decreto delegato rivolte a « disciplinare la procedura di formazione del bilancio sulla base di un esame delle esigenze funzionali e degli obiettivi concretamente perseguibili nel periodo cui si riferisce il bilancio, con esclusione del criterio della spesa storica incrementale ».

Nell'articolo 3 comma 6 si stabilisce esclusivamente per l'anno 1998 che con decreto del ministero del Tesoro possono essere disposte, limitatamente alle spese di funzionamento, variazioni compensative tra unità previsionali di base del medesimo stato di previsionale. Si osserva che questa deroga non può trovare posto nel decreto delegato in quanto contrasta con l'articolo 1, comma 4-*quinquies* della legge 3 aprile 1997, n. 94 ove è stabilito esplicitamente che questa compensazione è esclusa. Questa modifica, introdotta nello schema di decreto delegato, esorbita quindi dalla delega, pur trovando un fondamento nell'esigenza che si può avere nella Pubblica Amministrazione di dover affrontare in tempi brevi spostamenti del personale. L'obiezione quindi non è nel merito, ma nella forma con la quale è stata introdotta questa deroga.

Nell'articolo 2 si recita: « Le somme stanziare per spese in conto capitale e non impegnate alla fine dell'esercizio sono conservate in bilancio come residui, previa verifica dello stato di attuazione dei programmi in corso e soltanto ove sussista l'effettiva necessità di conservazione delle somme per motivate esigenze connesse all'attuazione degli investimenti ai quali gli investimenti sono preordinate ». A tal proposito ricorda che il nuovo articolo 4-bis della legge n. 468/1978, introdotto dall'articolo 3 della legge n. 94/1997, prevede che in occasione del processo di formazione del bilancio, nell'ambito degli incontri tra il Ministro del Tesoro e le amministrazioni di settore viene esaminato lo stato di attuazione dei programmi pluriennali in corso anche ai fini della conservazione in bilancio (a titolo di residui di stanziamento) delle somme

stanziare per spese del conto capitale e non ancora impegnate. Non viene, quindi, fatto alcun riferimento alla valutazione delle esigenze connesse all'attuazione degli investimenti, che rientrerebbero invece secondo lo schema di decreto delegato tra gli elementi da prendere in considerazione. Tale condizione potrebbe essere opportunamente collegata alla responsabilizzazione della dirigenza nella fase di formazione del bilancio di previsione.

In verità lo schema di decreto si presenta carente nell'esercizio della delega rispetto alla prescrizione della lettera g) del comma 1 dell'articolo 5 della legge delega giacchè, in luogo di disciplinare compiutamente la procedura di formazione del bilancio si limita a ribadire quanto espresso nei principi della delega, nonchè le norme sui residui già presente nell'ordinamento, perchè contenente nell'articolo 4-*bis* dinanzi citato.

In ogni caso la facoltà di mantenere in bilancio residui di parte capitale non può protrarsi oltre il terzo esercizio finanziario successivo alla prima iscrizione secondo quanto prevede il comma 2 dell'articolo 36, del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, come da ultimo modificato dall'articolo 3, comma 2 della legge n. 94/1997.

Il riordino dei conti di Tesoreria, nello schema di decreto delegato, è l'oggetto del Titolo II « Integrazione dei flussi informativi delle gestioni di bilancio e di Tesoreria ». Nell'articolo 6 si stabilisce per le amministrazioni statali e gli enti titolari di conti correnti una codifica sia per le richieste di prelievo rivolte alla Direzione generale del Tesoro, sia per i titoli di spesa emessi dalle amministrazioni per il successivo pagamento da parte delle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. Analoga procedura è stabilita nell'articolo 7 per gli enti titolari di conti correnti e contabilità speciali assoggettati alla tesoreria unica. Questa procedura è rivolta a creare un collegamento attraverso un codice tra i fondi prelevati in Tesoreria e il bilancio dello Stato e a definire in modo appropriato gli altri fondi prelevati attraverso un altro codice opportunamente

stabilito dal Ministero del Tesoro. Su questa procedura si possono avanzare perplessità consistenti in quanto in tal modo si crea un onere eccessivo di contabilizzazione. Sarebbe, quindi, opportuno che il Governo rivedesse gli articoli 6 e 7, perchè l'impostazione si presenta particolarmente macchinosa ad essere gestita con criteri di efficienza.

Sul complessivo compito di riordino dei conti di Tesoreria e nella prospettazione dei conti riassuntivi del Tesoro si rimandano le modalità di applicazione delle norme in questione a decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Per quanto riguarda i conti riassuntivi del Tesoro si afferma che deve essere consentito il raccordo tra il conto di cassa del settore statale e il conto delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia si dovrebbero definire meglio gli indirizzi fissati nello schema del decreto delegato. La risoluzione del problema della significatività e della trasparenza è di interesse primario del Parlamento. Al di là di processi all'intenzione su un'oscurità che sarebbe intenzionalmente perseguita (tesi contestata da più parti) il conto mensile riassuntivo del Tesoro, comunicato al Parlamento e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, non dà le informazioni che le Camere hanno il diritto di pretendere. Poiché questa questione è stata più volte sollevata, senza aver avuto ancora soluzione, devono essere fissati criteri, principi e temi assai precisi per riordinare la materia.

Nel decreto delegato è opportuno che si stabilisca che il decreto ministeriale di riordino dei conti riassuntivi del Tesoro s'ispiri a criteri ricavati dalle seguenti indicazioni, autorevolmente avanzate in sede scientifica:

una riclassificazione delle voci del conto riassuntivo che porti a una precisa e chiara identificazione delle attività (crediti) e delle passività (debiti). Nelle passività s'intendono inclusi i depositi assimilabili a quelli interbancari (Conti correnti Cassa DDPP, Conti correnti Poste, altri); i depositi di clientela (Conti correnti, contabilità speciali); altra raccolta

(Partite diverse, depositi di terzi); Obbligazioni (BoT – fino al loro spostamento – vaglia del Tesoro), Patrimonio. Nelle Attività vanno incluse le riserve (Fondo cassa, Disponibilità presso la Banca d'Italia); Rapporti « interbancari » (sovvenzioni alle Poste); Impieghi (Crediti verso il bilancio, pagamenti da rimborsare sui c/c); Altri crediti;

portare i BoT fuori della Tesoreria nella gestione di bilancio e contabilizzare emissioni e rimborsi assieme agli altri titoli di Stato;

eliminare la distinzione costituita dal cosiddetto « debito fluttuante »;

dare separata evidenza dei conti alimentati solo con mezzi provenienti dal bilancio dello Stato e di quelli nei quali confluiscono entrate proprie degli Enti e delle Amministrazioni;

dare almeno *ex post*, e sinteticamente la « chiave » per il passaggio al Conto del Settore Statale se questo resta l'unica sede di quantificazione dei mezzi di copertura del fabbisogno, cioè dare evidenza delle risorse da indebitamento transitate attraverso i conti di Tesoreria;

in ogni classificazione dei conti indicarli secondo l'ordine alfabetico, mantenendo tali criteri anche in sede di variazione dell'elenco;

strutturare secondo adeguati codici le classificazioni utilizzate, in particolare collegando i pagamenti dai conti di Tesoreria a opportune classificazioni dei capitoli di bilancio (articolo 6 e 7 dello schema di decreto delegato in esame) a loro volta rese coerenti con le classificazioni economiche e funzionali utilizzate dall'ISTAT (articolo 4 della legge 94/1997).

Occorre fissare una scadenza per il decreto ministeriale che regola la nuova sistemazione dei conti in Tesoreria e sarebbe opportuno sottoporlo al vaglio di questa Commissione Bicamerale dato l'interesse del Parlamento ad avere chiarezza nei conti riassuntivi del Tesoro e alla pubblicazione tempestiva degli stessi.

Lo scopo per il quale è stata istituita la Tesoreria unica non era quello di stabilire un ulteriore controllo sui flussi di cassa. Questo era stato stabilito nella legge 468/1978 con la sottoposizione al Parlamento delle autorizzazioni di cassa. Difatti nella legge 29 ottobre 1984 n. 720 si era chiaramente stabilito all'articolo 1, comma 4: « Il decreto ministeriale che, a norma del precedente secondo comma, stabilisce le condizioni, i criteri e le modalità di attuazione delle discipline previste nella seguente legge deve garantire agli enti e agli organismi interessati la piena e immediata disponibilità, in ogni momento, delle somme di loro spettanza giacenti in Tesoreria nelle contabilità speciali, fruttifere e infruttifere ». La motivazione principale addotta alla base della Tesoreria unica era costituita dal fatto che alcuni Enti accumulando risorse non spese trasferite dal Bilancio dello Stato, potevano lucrare su di esse interessi attraverso il sistema bancario e persino investendo in titoli pubblici dello Stato. Questa situazione era apparsa tanto paradossale da spingere alla centralizzazione delle risorse trasferite agli Enti finché non fossero effettivamente spese.

Malgrado non fosse più conveniente rinviare la spesa effettiva delle risorse trasferite dal bilancio dello Stato, poiché esse erano per legge ibernata in conti infruttiferi, Regioni, Comuni e Province hanno continuato ad accumulare giacenze. Ciò ha dimostrato un'incapacità di spesa.

Il relatore VILLETTI osserva che l'insiderimento della ridefinizione del sistema della tesoreria unica riferito ad un suo graduale superamento per le regioni e gli Enti Locali come delega situata nell'articolo 5 lettera e) ha suscitato perplessità.

Ci si può chiedere se emanare il riordino della Tesoreria unica sia materia estranea rispetto alla direttiva rivolta ad individuare le unità previsionali, data dall'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo. Tuttavia il problema dovrebbe essere almeno in parte risolto dal fatto che la materia è espressamente indicata nell'ar-

ticolo 5, comma 1, lettera e). Questo riordino deve essere strettamente collegato dal governo alla riforma del bilancio. Il nesso può essere trovato proprio nella connessione che si deve stabilire tra autorizzazioni di cassa e giacenze della tesoreria. Il rapporto tra bilancio di cassa e tesoreria deve essere stringente.

La tesoreria non può diventare un'ulteriore filtro nel quale si regolano i flussi della finanza pubblica in difformità a quanto stabilito nelle autorizzazioni di cassa decise dal Parlamento. In questo ambito si può affermare un rapporto stringente tra il problema della tesoreria e quello del bilancio. Il superamento della tesoreria unica, per quanto riguarda le regioni e gli Enti Locali, va visto in questa ottica.

Il superamento della Tesoreria unica per quanto riguarda le entrate proprie delle Regioni e degli Enti locali viene correttamente individuato attraverso una serie di tappe, ma devono essere indicati i tempi dell'operazione nell'ambito del decreto delegato e deve essere previsto il parere del Parlamento sullo schema di Regolamento.

Fatto salvo l'obiettivo del superamento della tesoreria unica, appare corretta la definizione del nuovo regime previsto all'articolo 9, la gradualità di attuazione dell'articolo 10 e la prevista sperimentazione dell'articolo 11 relative al totale superamento della Tesoreria unica. In assenza di tale sperimentazione, che potrà coinvolgere con diverse modalità le tesorerie provinciali gestite dalla Banca d'Italia e i tesorieri bancari degli Enti territoriali, appare difficile prefigurare la soluzione finale che sarà comunque fortemente influenzata dalle decisioni in tema di federalismo che si stanno discutendo. In quel momento saranno da definire con apposito intervento sia legislativo sia regolamentare modalità di negoziazione e criteri operativi riguardanti i flussi di cassa tra Stato centrale e autorità locali.

Il problema della misurazione dell'efficienza della Pubblica Amministrazione ha un assunto un rilievo crescente nella determinazione delle politiche pubbliche.

Rispetto ai criteri, fondati sul mercato, adottati dalle imprese private, si tratta di individuare per quanto riguarda lo Stato indicatori contabili e statistici. Questo compito appare assai complesso. Nello schema di decreto delegato si cerca di definire, sulla base della delega prevista all'articolo 5 lettera *h*), anche in applicazione all'articolo 64 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni, un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo i cui componenti sono il piano dei conti (tabella B allegata), i centri di costi e i servizi erogati.

Questo sistema può essere applicato al monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione svolta dalle singole amministrazioni, secondo quanto indicato nel comma I dell'articolo 12 dello schema di decreto delegato.

Il riferimento alle singole amministrazioni rende esplicito che questa valutazione può essere fatta per aree omogenee, mettendo in relazione i costi con i risultati attraverso appositi indicatori per valutare il grado di efficienza e le zone di disfunzione. Questo sistema non può essere tuttavia piramidalizzato attraverso una pura e semplice somma delle singole voci di costo nell'amministrazioni dello Stato in quanto i costi sono strettamente connessi alle finalità e ai risultati per i quali sono sostenuti. I raffronti tra le voci di costo possono essere fatti solo in rapporto alle funzioni svolte e ai servizi resi.

Per quanto riguarda il rendiconto si prevede che le risultanze della gestione delle entrate e delle spese vengano articolate secondo la stessa struttura del bilancio. A questo proposito si ripropongono gli stessi interrogativi e le stesse obiezioni fatte alla classificazione del bilancio di previsione. In sede di rendiconto dovrebbe essere posta la questione degli indicatori di efficienza.

La trattazione del rendiconto dello Stato, presentata nello schema di decreto, potrebbe essere integrata da alcuni suggerimenti offerti dalla stessa Corte dei Conti. In queste osservazioni si fa un riferimento molto incisivo alla necessità di

una costruzione basata su classificazioni incrociate per funzioni-obiettivo e per unità previsionali ai fini della valutazione delle politiche pubbliche di settore.

L'esigenza di rendere significativo il conto del patrimonio non solo dal punto di vista della gestione contabile ma anche da quello delle politiche pubbliche trova una prima attuazione della delega dell'articolo 5 comma 2 nella formulazione dell'articolo 16 che per quanto riguarda i commi 2, 3 e 4 rinvia all'emanazione di successivi decreti del Ministro del Tesoro.

Si tratta di verificare in questi previsti decreti come si riuscirà a determinare nel dettaglio specifico la riclassificazione dei beni suscettibili di utilizzazione economica per verificare se e in quale misura si sono ottenuti risultati significativi dal punto di vista economico. Anche nel piano dei conti relativi ai beni patrimoniali (allegato C) appare opportuno distinguere i « fabbricati civili » da quelli a uso abitativo, commerciale e governativo. Conti più significativi e trasparenti possono costituire un ulteriore strumento per una migliore gestione e utilizzazione del patrimonio dello Stato.

Il relatore VILLETTI, concludendo con la sua relazione, osserva che lo schema di decreto delegato, salvo alcuni punti che sono stati indicati, relativi alla deroga alle compensazioni tra unità previsionali, per quanto riguarda le spese di funzionamento, all'interno di uno stesso stato di previsione, si attiene ai criteri e ai principi contenuti nell'articolo 5, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *g)*, *h)*, e al comma 2, della legge 3 aprile 1997, n. 94.

Il punto contenuto nella lettera *e)*, comma 1, articolo 5, che detta l'indicazione per emanare norme rivolte al superamento della Tesoreria unica per Regioni ed Enti locali, ha sollevato dubbi poiché è sembrato che si trattasse di materia estranea alla direttiva di carattere generale, contenuta nello stesso articolo 5, comma 1, rivolta all'individuazione delle unità previsionali di base. Queste perples-

sità possono essere almeno in parte fugate in quanto vi è uno stretto rapporto tra Bilancio e Tesoreria.

Tutto ciò che può tendere a decongestionare in prospettiva i servizi di tesoreria può contribuire a riportare in sede di autorizzazione di cassa il controllo pieno dei flussi finanziari riguardanti il Tesoro (per ottenere lo stesso risultato a livello di Amministrazioni pubbliche deve essere imposto un vincolo di pareggio del bilancio, per lo meno di medio periodo, agli enti decentrati di spesa e alle autorità locali. Nel complesso lo schema del decreto corrisponde alle attese che si sono via via accumulate di un ulteriore passo in avanti verso una riforma organica del bilancio dello Stato, della contabilità pubblica e della Pubblica Amministrazione. Si tratta di una attività di riforma che può e deve essere definita come processuale, nel senso che attraverso verifiche sperimentali sarà possibile arrivare a un sistema complessivo dei conti pubblici trasparente, efficace e significativo.

Del resto, in base all'articolo 6 della legge 94/1997, si procederà all'emanazione di un decreto delegato che provvederà anche in base al comma 4 a raccogliere, coordinare e raccordare tutte le disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano la formazione della gestione del bilancio dello Stato e un testo unico che raccoglierà, coordinerà e raccorderà tutte le disposizioni legislative e regolamentari vigenti in materia di tesoreria. In questo modo disporremo di due testi unici organici cui far riferimento nell'azione complessiva dello Stato.

A questa attività che concerne un aspetto fondamentale delle regole del gioco deve concorrere tutto il Parlamento poichè quanto si decide non riguarda solo la maggioranza e le opposizioni, definite dal voto in questa legislatura, ma complessivamente tutta l'attività istituzionale in avvenire.

Il complesso delle riforme riguardanti la contabilità pubblica costituisce un fattore di ammodernamento del nostro Stato

che deve corrispondere all'aspirazione comune dell'entrata dell'Italia nell'Unione europea.

Il Presidente Antonio MARZANO rappresenta alcune considerazioni elaborate unitamente al senatore Tarolli, con particolare riferimento all'inclusione delle funzioni-obiettivo nell'ambito degli oggetti di voto parlamentare, osserva che il problema principale riguarda la possibilità di raccordare le unità previsionali di base (oggetto di voto) con la classificazione per funzioni obiettivo, che dovrebbe indicare le missioni di fondo svolte da ciascuna amministrazione. Al momento, sussiste incertezza sulla dimensione e sul contenuto di tali funzioni-obiettivo. Nel parere si può chiedere al Governo che già a partire dal prossimo bilancio vengano fornite le linee guida in base alle quali verranno costruite le funzioni-obiettivo, in modo da dare significatività strategica già al primo bilancio che si andrà ad approvare con il nuovo sistema.

La Corte dei conti si è dichiarata per una interpretazione della legge che includa le funzioni-obiettivo tra quanto è oggetto di voto da parte del parlamento. La legge al riguardo non è chiara. Si potrebbe risolvere il problema chiedendo al Governo il raccordo della singola unità previsionale di base (oggetto di voto) con le funzioni obiettivo. In tal modo votando le prime indirettamente si votano anche le seconde e, comunque, si risolve il problema di un voto parlamentare calibrato sulle missioni di fondo svolte da ciascun Ministero (raccordo tra classificazione funzionale ed economica).

Sempre in tema di funzioni-obiettivo si può poi chiedere al Governo che la costruzione di tali criteri venga effettuata, come permette la legge n. 94, iniziando l'opera di riorganizzazione all'interno del Ministero per funzioni omogenee, fermo rimanendo che la razionalizzazione tra dicasteri diversi può essere effettuata attuando la legge Bassanini.

In ordine al tema riguardante i centri di costo e la contabilità analitica, osserva che al momento non sono chiari i raggruppamenti tra i centri di costo, dai quali si dovrebbe poter evincere la comparazione tra strumenti e obiettivi dal punto di vista della gestione. Si tratta di un settore che non è oggetto di voto parlamentare. Sussiste il problema di un raccordo tra tali centri di costo e la classificazione ai fini della decisione (unità operative di base raggruppate in centri di responsabilità). In tal modo acquista maggior peso e significato la decisione parlamentare e dunque la legge di bilancio, in quanto emergono gli aspetti gestionali dei centri di responsabilità, e si ha la possibilità di comparare costi e benefici mediante l'attribuzione a ciascun centro delle spese generali e soprattutto di quelle del personale. Con un tale raccordo anche il rendiconto acquista significato ai fini del controllo successivo. In tal modo può essere svolto un ragionamento in termini di responsabilità del dirigente.

Passando poi all'esame delle singole norme del decreto legislativo osserva che:

l'articolo 1, comma 7, prospetta un dualismo tra le unità previsionali di base individuate dal disegno di legge di bilancio e l'elenco allegato allo stato di previsione del ministero del tesoro in cui sono indicate le unità previsionali di base oggetto di approvazione parlamentare. Poichè non è pensabile che le due indicazioni siano diverse e che vi siano unità previsionali non oggetto di approvazione parlamentare, il comma andrebbe riscritto eliminando il secondo periodo, relativo all'elenco, e specificando al primo periodo che la determinazione delle unità previsionali di base viene effettuata con il disegno di legge di bilancio per stati di previsione. L'unico periodo del comma 7 suonerebbe così: « La determinazione delle unità previsionali di base, che formano oggetto di approvazione parlamentare, divise per stati di previsione, è effettuata con il disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato ».

Un altro problema si pone per l'articolo 3 comma 1, che affida al Tesoro il compito di ripartire, una volta approvata la legge di bilancio, le unità previsionali di base in capitoli. Poichè lo stesso esercizio è contenuto nel disegno di legge del bilancio, nell'allegato tecnico previsto dal comma 9 dell'articolo 1, occorre ricordare le due norme, al fine di far coincidere le due disaggregazioni dell'unità previsionali di base in capitoli, di cui la prima a corredo del disegno di legge di bilancio e la seconda che interviene una volta approvata la legge. Senza il raccordo si corre il rischio che il Parlamento voti una determinata unità previsionale di base sul presupposto che ad essa facciano riferimento alcuni capitoli, mentre poi, in sede di attuazione e di gestione, cambia il riferimento tra la stessa unità e i capitoli. Il comma 1 dell'articolo 3 andrebbe quindi integrato alla fine con le seguenti parole: « in conformità all'allegato di cui all'articolo 1, comma 9 ».

Sempre all'articolo 3 si pone poi un problema di eccessiva discrezionalità per il Governo in relazione al comma 6, che, per il solo esercizio 1998, prevede che il Tesoro possa disporre variazioni compensative tra le unità previsionali di base di uno stato di previsione, sia pure limitatamente alle spese di funzionamento. Poichè, come è noto, le variazioni tra unità possono essere effettuate solo con legge, esiste un problema di eccesso di discrezionalità per il Governo. Del resto, rimanendo allo schema generale della legge, con l'assestamento è possibile ovviare al problema anche perchè l'eventuale sussistenza di un'esigenza di personale, ad esempio, non sembra tale da essere talmente impellente da dover essere per forza risolta all'inizio dell'esercizio. Dopo l'assestamento e comunque entro il 31 ottobre il Governo può sempre presentare provvedimenti legislativi di variazione.

Per quanto riguarda l'articolo 5, che dà al Tesoro la possibilità di rivedere gli oggetti dei capitoli di spesa nel tempo, si può chiedere al Governo che, quando ciò avvenga, se ne dia conto negli allegati agli stati di previsione del bilancio, in maniera

tale che sia ricostruibile anche al di fuori del Governo l'evoluzione nel tempo della spesa.

L'articolo 8 comporta un problema di tipo giuridico, in quanto la riorganizzazione dei conti della Tesoreria, oggetto di delega alla lettera *f*) dell'articolo 5, viene in tal modo delegificata e quindi il Parlamento non avrà più modo di esprimersi nonostante che si tratti di un punto di delega.

Per quanto riguarda il Titolo III, riguardante il sistema della tesoreria unica di cui alla lettera *e*) dell'articolo 5, occorrerebbe indicare un termine entro cui avviene il superamento del sistema in essere in connessione con il progressivo conferimento di funzioni ed entrate proprie agli enti territoriali.

Infine l'articolo 10 lettera *c*), pone lo stesso problema dell'articolo 8, ossia che, pur trattandosi un punto di oggetto di delega, esso è stato di fatto delegificato e rinviato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. In tal modo, il Parlamento non avrà più modo di esprimersi sull'ulteriore adeguamento del sistema di tesoreria unica.

Infine, va valutata la data di presentazione del bilancio di previsione. Poiché la legge prevede il 31 luglio, termine, questo, anteriore anche alla data di espressione del parere, le alternative sono due: o si consente al Governo di presentare il disegno di legge di bilancio riclassificato dopo il termine previsto dalla legge, oppure si chiede il rispetto di tale termine, nell'intesa però che, eventualmente con la prima nota di variazioni, il Governo presenterà l'intero disegno di legge con la nuova struttura.

Si ricorda che, anche se non previsto dalla legge, in relazione ai commi 1 e 2 dell'articolo 6, in materia di modifica del regolamento di contabilità generale dello stato e di finanziamento e gestione di programmi comuni a più amministrazioni, è stato approvato al Senato un ordine del giorno accolto dal Governo con cui questo ultimo è impegnato a sottoporre al parere della Commissione anche i decreti attuativi di tali due commi, per cui il termine

di trasmissione alla Commissione cadrebbe il 9 giugno 1998 e il termine di emanazione del decreto finale coinciderebbe con l'8 agosto 1998, applicandosi lo stesso timing dello schema di decreto attualmente in esame.

Il Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica, Giorgio MACCIOTTA, si riserva di esprimere la posizione definitiva del Governo dopo aver approfondito i testi scritti e le proposte di emendamento. Nel merito osserva che il Governo è disponibile ad attenersi alle indicazioni della Commissione in ordine all'articolo 3, comma 6, prendendo atto che si tratta di una forzatura della legge-delega relativa alle compensazioni tra unità previsionali di base. Si dichiara inoltre disponibile alla fissazione di termini non oltre i quali procedere alla riorganizzazione della Tesoreria unica, sottolineando in generale l'esigenza di una riorganizzazione della gestione del bilancio dello Stato, attualmente strutturata su più livelli non sempre coerenti con il trasferimento dei poteri nonchè con il rapporto tra competenze e autorizzazioni di cassa. L'opera di riordino deve naturalmente coinvolgere il Parlamento mano a mano che i provvedimenti specifici verranno emanati, anche attraverso il parere delle competenti commissioni parlamentari. Dopo aver ricordato che vi è una richiesta di attuare normative di trasformazione dei bilanci delle regioni a statuto ordinario, passa a considerare le funzioni-obiettivo, rispetto alle quali ritiene che la formulazione della relazione, con indicazione progressiva di attuazione del voto parlamentare nel 1999, consenta meglio di affrontare i problemi connessi: nel tempo sarà andato avanti il processo di riforma della pubblica amministrazione e si saranno effettuati i necessari riassetamenti coerenti con la ripartizione delle funzioni-obiettivo. Ritiene poi problematica la questione della piena corrispondenza della ripartizione in capitoli per il bilancio in entrata e per quello in uscita dall'esame parlamentare, sul presupposto delle possibili importanti modifiche che

possono intervenire nel corso dell'esame parlamentare. Si riserva infine un'ulteriore riflessione sui termini di inizio dello smantellamento della Tesoreria unica in collegamento con le esigenze di gestione della finanza pubblica.

Il relatore Roberto VILLETTI dà quindi conto dei contenuti della relativa bozza di parere.

Il Presidente Antonio MARZANO fa presente che tale bozza dovrà tener conto degli interventi dei componenti la Commissione e delle proposte di modifica.

Il Senatore Giovanni FERRANTE rileva che vi è una sostanziale convergenza sulla valutazione del decreto in esame e dichiara di riconoscersi nelle valutazioni espresse dal Presidente anche a nome del collega Tarolli.

Osserva che problema centrale è la configurazione delle funzioni-obiettivo, rispetto alle quali la legge non precisa la loro natura di unità di voto: in tale incertezza normativa la soluzione del decreto legislativo risulta giusta, pur se può essere auspicabile una indicazione di legge in materia, anche al fine di non lasciare al Governo eccessiva discrezionalità sulla questione.

Ritiene che il decreto abbia individuato una esatta gradualità di regolamentazione della materia della Tesoreria unica ma con una carenza nel punto c) dell'articolo 10, e in presenza del problema di un termine entro cui operare l'adeguamento del sistema.

Dopo aver proposto la riformulazione del comma 7 dell'articolo 1, illustra ulteriori proposte di modifiche ed integrazioni alle osservazioni del parere e conclude affermando che sussistono tutti i presupposti per una definizione positiva del parere stesso.

Il deputato Maria CARAZZI rileva che le funzioni-obiettivo sono ad oggi di incerta configurazione e che pertanto, fino a quando non avranno una definizione nuova e più esaustiva, non appaiono

mature per essere oggetto del voto parlamentare.

Ritiene condivisibile la scelta del decreto sulla Tesoreria unica: i tempi certi di una rimodulazione, pur se desiderabili, possono scontrarsi con la complessità del sistema; resta pertanto preferibile un'indicazione temporale sperimentale piuttosto che riferita all'assetto a regime.

Dopo aver manifestato perplessità su alcuni contenuti delle raccomandazioni previste nella bozza di parere, conclude manifestando dubbi sulle ipotesi di soluzioni derogatorie del sistema di Tesoreria unica per i comuni minori.

Il deputato Roberto DI ROSA osserva che l'operazione fondamentale ancora da attuare è quella incentrata sui capitoli di spesa, e rileva che lo schema di decreto appare corretto rispetto alla legge-delega in materia di funzioni-obiettivo, pur se la definizione di tali funzioni-obiettivo risulta incompleta. È quindi necessario un serio lavoro di approfondimento per definire le funzioni-obiettivo, per poi articolare su di esse le ulteriori aggregazioni del bilancio. Dopo aver espresso perplessità su alcuni aspetti delle raccomandazioni incluse nella bozza di parere, richiama la richiesta dell'ANCI relativa ad un anticipo della fuoriuscita dal sistema della Tesoreria unica.

Il Presidente Antonio MARZANO auspica che sulla questione cruciale delle funzioni-obiettivo non vi siano divisioni troppo marcate e si valuti con la dovuta attenzione una esigenza avvertita a livello politico e scientifico.

Il senatore Ivo TAROLLI osserva che obiettivo importante della riforma del bilancio è quello di una compiuta distinzione tra responsabilità politiche e gestionali: strumenti di tale opzione dovevano essere le funzioni-obiettivo incardinate nel livello politico e le unità previsionali di base strutturate nei centri di responsabilità. Rilevato che nel Governo non tutti considerano il bilancio come strumento di

rinnovamento della spesa pubblica, conclude auspicando una responsabilizzazione della dirigenza della pubblica amministrazione, anche con bilanci a budget, nell'ambito di delineate funzioni-obiettivo con valutazione costi-benefici.

Il sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica, Giorgio MACCIOTTA, rileva che le funzioni-obiettivo sono molto importanti ma che è complicato irrigidirle in prima applicazione della riforma. È altresì utile una maggiore puntualizzazione contestuale alla costruzione di un meccanismo di ricomposizione dei capitoli. In ogni caso per l'anno in corso si indicano le funzioni-obiettivo nell'allegato tecnico, per poi rivedere gli aspetti organizzativi e nel 1999 farle diventare oggetto di voto parlamentare: per lo stesso anno si può anche prefigurare una nuova legge-delega, opportunamente arricchita di contenuti riferiti anche alle funzioni-obiettivo.

Il relatore Roberto VILLETTI rileva che le funzioni-obiettivo costituiscono aggregati per definire politiche settoriali. In tale quadro vi è la preoccupazione che, posta la non corrispondenza tra funzioni-obiettivo e centri di responsabilità, e assunte le unità previsionali di base come oggetto di voto, l'estensione del voto alle funzioni-obiettivo possa costituire un elemento controproducente per l'elasticità del bilancio e l'autonomia della pubblica amministrazione.

Dopo aver ricordato che i rappresentanti della Corte dei conti hanno prefigurato nel tempo una coincidenza tra funzioni-obiettivo e strutture organizzative, rileva che ad oggi si pone il problema di

una maggiore elasticità delle unità previsionali di base, anche in relazione alle funzioni-obiettivo, e al loro ruolo nella politica di risanamento finanziario e di sviluppo.

Ritiene che sia necessario elevare la politica di bilancio a livello economico-finanziario più alto, e rileva, con riferimento alla Tesoreria unica, che permane un problema di gestione di cassa che non deve però costituire ulteriore filtro oltre la competenza e la cassa, né ledere fondate esigenze di autonomia finanziaria. In ogni caso è meglio una gradualità e una sperimentazione, prendendo atto che forse si dovrà tornare sulla materia della Tesoreria unica con interventi legislativi.

Rileva che nella riforma in corso è essenziale la riformulazione dei capitoli, che offrirà la possibilità di nuove aggregazioni. In tale contesto con la riforma del bilancio occorre cogliere l'occasione per far meglio funzionare la macchina dello Stato, anche rendendo operativa la responsabilità dei dirigenti e strutturando il controllo di efficienza.

Conclude rilevando che non sussistono aspetti inconciliabili nelle proposte modificative espresse e sottolineando l'importanza della normativa in esame nella prospettiva di una modifica della macchina dello Stato anche attraverso i miglioramenti alla contabilità di Stato, da attuare sulla base di esigenze politiche non contingenti.

Il Presidente Antonio MARZANO dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

La seduta termina alle 23,15.