

COMMISSIONE PARLAMENTARE

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

*Martedì 29 luglio 1997. — Presidenza
del Presidente Antonio MARZANO.*

La seduta comincia alle 13,30.

**SEGUITO DELL'ESAME DELLO SCHEMA DI DE-
CRETO LEGISLATIVO RECANTE L'INDIVIDUA-
ZIONE DELLE UNITÀ PREVISIONALI DI BASE
DEL BILANCIO DELLO STATO, IL RIORDINO DEL
SISTEMA DELLA TESORERIA UNICA E LA RI-
STRUTTURAZIONE DEL RENDICONTO GENE-
RALE DELLO STATO (ESAME AI SENSI DEL-
L'ART. 5, COMMA 3, DELLA LEGGE 3 APRILE
1997, N. 94).**

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

Il Presidente Antonio MARZANO richiama l'iter dell'esame fin qui svolto e sottolinea la rilevanza delle funzioni-obiettivo nell'ambito della riforma, sia quali oggetto di voto parlamentare sia quali strumenti di controllo della gestione. Annuncia la proposta di legge, a firma di vari capigruppo, relativa alla proroga dei termini previsti dalla legge delega per l'emanazione e l'esame dei decreti da essa disciplinati.

Dopo che il deputato Pietro ARMANI ha concordato sulla proposta di proroga

dei termini, intervengono i senatori Antonio Azzollini e Romualdo Coviello, che esprimono parimenti avviso positivo sulla proposta. Alla medesima dà il proprio assenso anche il sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica, Giorgio Macciotta.

Il relatore Roberto VILLETTI ringrazia innanzitutto i funzionari del Servizio Studi della Camera, che hanno collaborato all'approfondimento e all'elaborazione delle tematiche in esame, e dà conto della proposta di parere, che raccoglie anche le obiezioni e indicazioni pervenute da parte dei componenti la Commissione.

Il senatore Ivo TAROLLI, a nome del collega Ferrante, del Presidente Coviello e degli altri commissari che hanno sottoscritto la proposta, precisa che sarebbe utile, in primo luogo, che il Governo, una volta strutturato lo schema del bilancio del 1998, lo sottoponga al parere di questa Commissione; in secondo luogo, che la Commissione e non l'Aula nel 1999, a riforma a regime, possa confrontarsi con il Governo sul raggiungimento degli obiettivi prefissati della legge. È vero che si dovrebbe affidare tale compito all'Aula ma in tal modo la relazione del Governo diventerebbe cosa rituale e verrebbe sottostimata. Pertanto, vista la competenza acquisita, la Commissione bicamerale di-

venta il luogo ottimale per un confronto costruttivo con il Governo. Chiede al relatore Villetti di inserire nel parere un impegno per il Governo a sottoporre alla Commissione nel 1998 lo schema del bilancio e nel 1999 a verificare gli effetti della riforma.

Il Presidente Antonio MARZANO precisa che non è possibile presentare un ordine del giorno e che la questione può rilevare solo come emendamento al parere.

Il deputato Roberto DI ROSA precisa che la questione delle funzioni-obiettivo può avere un risalto maggiore di quello attribuitole dal relatore onorevole Villetti. A tal fine propone di inserire l'espressione «rilevato che», mantenendo poi il testo del relatore, in modo da creare un capoverso con una affermazione netta che preceda il parere favorevole. Relativamente, poi, alla richiesta rivolta al Governo, sottolinea che, non potendo essere presentato un ordine del giorno, si potrebbe ovviare inserendo la richiesta tra le raccomandazioni conclusive.

Il Presidente Antonio MARZANO propone, preso atto della posizione di vari componenti la Commissione, che venga riconosciuto rilievo specifico alle osservazioni in materia di funzioni-obiettivo, e che, su indicazione del senatore Ferrante, si preveda il riferimento ai provvedimenti che il Governo potrà in materia proporre o assumere.

Dopo interventi dei senatori Romualdo Coviello, Giovanni Ferrante e Antonio Azzollini, nonché del deputato Giorgio Pasetto, la Commissione concorda all'unanimità nella collocazione delle osservazioni in materia di funzioni-obiettivo quale specifico rilievo del parere, con la modifica proposta dal senatore Ferrante. La Commissione delibera altresì di accogliere la proposta avanzata dai deputati Marzano, D'Ippolito, Armani, nonché dai senatori Azzollini, Di Rosa, Ferrante e

Tarolli, di impegnare il Governo a trasmettere preventivamente alla Commissione bicamerale gli schemi di atti normativi nonché a rappresentare avanti la Commissione medesima, nel corso dell'esercizio 1999, gli effetti dell'intervenuta riforma e le valutazioni in ordine al conseguimento degli obiettivi.

Il sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica, Giorgio MACCIOTTA esprime apprezzamento per il lavoro compiuto dalla Commissione. Dichiara però la sua perplessità sull'inserimento tra le raccomandazioni contenute nel parere della proposta del senatore Tarolli relativa all'impegno del Governo di riferire alla Commissione bicamerale anziché all'Aula. Pur riconoscendo che sarebbe più utile riferire ad una sede tecnica, ritiene ultroneo inserire tale richiesta tra gli impegni del Governo il quale non può che rimettersi al Parlamento riguardo alla sede competente per la relazione.

Dopo l'intervento del senatore Ivo TAROLLI, che precisa l'importanza del riferimento all'esercizio 1999 in quanto anno in cui il Governo dovrebbe provvedere ad attuare la struttura del bilancio secondo la nuova normativa, il deputato Maria CARAZZI dichiara voto favorevole al parere, pur in presenza di alcune osservazioni relative alla opportunità di inserire nello stesso parere le raccomandazioni delle regioni di dotarsi di strumenti operativi già operanti nel sistema di contabilità pubblica.

Il deputato Pietro ARMANI dichiara voto contrario al parere in coerenza con la posizione già assunta in Aula nei confronti della legge delega che ha dato vita alla Commissione. Ritiene che la riforma predisposta sia un provvedimento tampone per la gestione di bilancio. Non considera risolto il problema di fondo dei residui: il mantenimento del meccanismo del riporto avrebbe consentito di attuare una pulizia nel campo dei residui di

stanziamento. Si augura che il ministro del tesoro attui tale pulizia con la legge finanziaria 1998. Constata che si è provveduto solamente a rafforzare il potere di fatto della Ragioneria generale dello Stato, sottoponendo in modo ancillare i flussi di tesoreria rispetto alla gestione di bilancio, mentre occorre rovesciare il discorso rafforzando i flussi di cassa e quindi di tesoreria.

Il deputato Guido POSSA ritiene che le unità previsionali di base individuate siano migliorabili sia in termini di configurazione che di numero complessivo, sottolineando che sussistono cospicue aspettative in ordine al ruolo delle funzioni-obiettivo nei tre livelli previsti.

Il deputato Roberto DI ROSA dichiara voto favorevole al parere nella convinzione che la Commissione abbia iniziato un proficuo lavoro. Esprime apprezzamento per il relatore Villetti nonché per il Presidente Marzano, il quale ha saputo instaurare un rapporto di collaborazione all'interno della stessa Commissione.

Il Senatore Carla MAZZUCA POGGIOLINI dichiara il voto favorevole dei senatori del gruppo misto facenti riferimento alla maggioranza, anche in relazione alla valorizzazione della responsabilità della dirigenza e al ruolo delle funzioni-obiettivo.

Il deputato Giorgio PASETTO sottolinea che il confronto è avvenuto con tempi caratterizzati da grande disagio. Sottolinea l'importanza del recupero di rafforzamento delle funzioni-obiettivo; rileva che l'approvazione del parere mette il Parlamento e il Governo nella possibilità di proiettarsi sul bilancio del 1998 in condizioni di legittimità.

Il senatore Antonio AZZOLLINI, rilevando l'importanza del lavoro svolto dalla Commissione parlamentare la quale ha saputo individuare le questioni che meri-

tano un maggiore approfondimento, dichiara voto favorevole ritenendo necessario dare al bilancio non solo un significato contabile ma anche la funzione principale di strumento di gestione delle risorse.

Il senatore Ivo TAROLLI esprime soddisfazione per come si sono svolti i lavori e per l'autentica collaborazione tra i componenti nell'opera di riforma del bilancio quale strumento essenziale di rinnovamento dell'apparato pubblico.

Il Presidente Antonio MARZANO ringrazia in relatore per il gravoso e prezioso impegno profuso, i componenti la Commissione per l'attività svolta in tempi molto brevi, il rappresentante del Governo per la disponibilità dimostrata, sottolineando che si sta muovendo un passo avanti nell'opera di riforma del fondamentale atto del bilancio.

La Commissione approva quindi il seguente parere:

« Parere della Commissione parlamentare sullo 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, in attuazione della legge delega 3 aprile 1997, n. 94 ».

La Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate previste dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, concernenti norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilanci, esaminato lo 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 attuativo della delega di cui all'articolo 5, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), g) e h) e comma 2 della legge 3 aprile 1997, n. 94;

tenuto conto che:

il decreto delegato si deve uniformare anche a quanto è stabilito dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive integrazioni e modificazioni;

lo schema del decreto delegato, predisposto dal Governo, è anche il frutto, in un lungo arco temporale, di un intenso lavoro di ricerca e di sperimentazione, incentrato nel dibattito che si è svolto in Parlamento, nelle elaborazioni dei rispettivi uffici delle Commissioni bilancio delle Camere ed i Servizi Studi e Bilancio sia della Camera dei deputati sia del Senato della Repubblica, nel Bilancio sperimentale di previsione dello Stato, costruito con l'analisi per centri di responsabilità, elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato, nel Rendiconto generale dello Stato, costruito per funzioni obiettivo da parte della Corte dei conti, del lavoro della Commissione della spesa pubblica, realizzato attraverso un approccio ai centri di costo, nonché dell'apporto dato da numerosi studiosi della materia, di indicazioni di notevole portata venute dal mondo accademico nonché di suggerimenti espressi dalle parti sociali;

premesso che:

la riforma del bilancio dello Stato, il riordino della tesoreria unica e la ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato sono attesi come strumenti essenziali per il controllo dei flussi della finanza pubblica, per impostare una politica di risanamento e di sviluppo (con particolare riferimento a un'efficace politica per l'occupazione), per armonizzare i conti dello Stato al nuovo quadro europeo, caratterizzato dal varo della moneta unica, e per consentire al Parlamento di esercitare i propri poteri di indirizzo e di scelta nel reperimento e nella destinazione delle risorse nonché nei controlli sui risultati conseguiti;

sussiste l'esigenza di portare avanti una politica rivolta a far sì che la riforma

in questione accompagni il riassetto della Pubblica amministrazione secondo principi e criteri orientati a dare autonomia di gestione alla dirigenza amministrativa sul personale, le risorse e i procedimenti, ben distinti dal potere d'indirizzo politico e di alta amministrazione esercitato dal Governo;

il provvedimento rispetta i criteri e i principi della delega salvo che all'articolo 3, comma 6, nel quale si stabilisce, al fine di agevolare il passaggio al nuovo ordinamento ed esclusivamente per l'esercizio 1998, la possibilità, con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, su proposta del Ministro competente, di disporre, limitatamente alle spese di funzionamento, variazioni compensative tra le unità previsionali di base del medesimo stato di previsione, dandone comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti, perché si opera una deroga non prevista rispetto al dettato dell'articolo 2, comma 4-*quinquies* della legge n. 468/1978, come modificata dalla legge n. 94/1997, ove si sancisce esplicitamente l'esclusione di variazioni compensative fra le unità previsionali di spesa oggetto della deliberazione parlamentare, rimandando questa eventualità alla legge di assestamento del bilancio o ad eventuali ulteriori provvedimenti legislativi di variazione;

l'istituzione regionale deve essere aggiornata all'evoluzione del quadro normativo dello Stato e degli enti locali in continua evoluzione. Le Regioni devono potersi dotare degli strumenti operativi già operanti nel sistema della contabilità pubblica ispirati al principio della separazione delle responsabilità politiche da quelle gestionali, della semplificazione, della trasparenza e di accentuazione del processo di controllo dei risultati. A tale fine sarebbe opportuno istituire un tavolo tecnico-misto (Governo-Regioni) per l'elaborazione della riforma della legge quadro in materia di programmazione e contabilità regionale.

e osservato che:

all'articolo 2 (Criteri e parametri di formazione delle previsioni), comma 1, ove, in base al principio della delega di cui alla lettera *g*), si dovrebbe disciplinare la procedura di formazione del bilancio, lo schema di decreto si limita a ribadire il contenuto della delega, nonché a ripetere, modificandola con l'inciso "e soltanto ove sussista l'effettiva necessità di conservazione delle somme per motivate esigenze connesse all'attuazione degli investimenti ai quali gli stanziamenti sono preordinati", la norma sulla formazione dei residui di cui all'articolo 4-*bis* della legge n. 468/1978, come introdotto dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 94/1997; inoltre, il comma 2 del medesimo articolo modifica l'articolo 36 del Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disponibilità nell'amministrazione del patrimonio e della contabilità generale dello Stato) e successive modificazioni e integrazioni, con le parole "non oltre il terzo esercizio finanziario successivo alla prima iscrizione";

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

a condizione che

sia soppresso il comma 6 dell'articolo 3 per eccesso nell'esercizio della delega, in quanto in evidente contrasto con quanto stabilito dall'articolo 4-*quinq*ues della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificata dall'articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 1997, n. 94;

con lo specifico rilievo che:

le funzioni obiettivo, 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, come definite nell'articolo 4, comma 1, lettera *a*), essendo una fondamentale ripartizione delle spese dello Stato in rapporto all'introduzione delle unità previsionali, e costituendo un essenziale elemento consoci-

tivo per il bilancio dell'anno finanziario 1998, dovranno essere, anche attraverso gli opportuni provvedimenti che il Governo riterrà di assumere o proporre, oggetto del voto da parte delle Camere nell'approvazione del bilancio per l'anno finanziario 1999.

Con le seguenti osservazioni:

1) Le norme dello schema di decreto legislativo definiscono correttamente le unità previsionali di base. Invece, le norme della legge delega potrebbero ingenerare una potenziale contraddittorietà. Infatti, nell'articolo 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificata dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, le unità previsionali comprendono somme suddivise, relativamente alla spesa, in spese correnti, con enucleazione delle spese di 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 nell'articolo 6, comma 2, lettera *b*), della legge n. 468/1978 come sostituito dall'articolo 4, comma 1, della legge n. 94 del 1997, le unità previsionali ai fini dell'approvazione parlamentare sono suddivise in unità relative alla spesa corrente e unità relative alla spesa in conto capitale: il Governo dovrebbe chiarire la potenziale contraddizione, specificando che l'articolazione in spese correnti e in spese in conto capitale costituisce il livello più aggregato, vale a dire la sommatoria delle unità di livello inferiore, oggetto del voto del Parlamento, all'interno dell'unità previsionale.

2) Nello schema di decreto legislativo si configura un dualismo nella determinazione delle unità previsionali di base. In base al comma 7 dell'articolo 1 la determinazione delle unità previsionali di base è effettuata con disegno di legge di approvazione del bilancio. In base al comma 10 dello stesso articolo 1 le unità previsionali di base sono individuate per l'anno finanziario 1998 nella tabella A. Si potrebbe così riformulare l'unico periodo del

comma 7: "La determinazione delle unità previsionali di base, che formano oggetto di approvazione parlamentare, divise per stati di previsione, è effettuata con disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato". Di conseguenza il comma 10 potrebbe essere in questo contesto così definito: "Le unità previsionali di base di entrata e di spesa, che formano oggetto di approvazione parlamentare, sono individuate a livello indicativo nella tabella A allegata al presente decreto legislativo".

3) Nell'articolo 3, comma 1, aggiungere la previsione che la determinazione dei capitoli sia definita in relazione ai contenuti dell'allegato tecnico o alle motivate variazioni conseguenti alle discussioni e alle votazioni parlamentari sul collegato, sulla legge finanziaria e sul bilancio.

4) Appare opportuno riformulare il comma 1 dell'articolo 2, carente nell'esercizio della delega, disciplinando compiutamente la formazione del bilancio e non limitandosi a ribadire i principi della delega e le norme sulla formazione dei residui dettate dall'articolo 4 della legge n. 94/1997. Le ulteriori condizioni poste alla conservazione delle somme in bilancio come residui potrebbero, inoltre, essere collegate alla responsabilizzazione del ruolo dei dirigenti nella fase di formazione del bilancio di previsione.

5) Per quanto riguarda gli articoli 6 e 7 dello schema di decreto delegato, la procedura di assegnazione del codice Ministero-capitolo a cui si devono attenere i tesorieri, nonostante l'intento del Governo sia condivisibile, pone un onere eccessivo di contabilizzazione che può ingenerare una macchinosità nelle operazioni di prelievo contrastante con principi di efficienza necessari all'azione amministrativa. Pertanto sarebbe opportuna una revisione di tali disposizioni capace di risolvere queste eccessive complicazioni.

6) Per quanto riguarda l'articolo 8, comma 1, dello schema di decreto dele-

gato, la riorganizzazione dei conti di tesoreria e la prospettazione dei conti riassuntivi del Tesoro, il raccordo tra il conto di cassa del settore statale e il conto della Pubblica Amministrazione dovrà avvenire seguendo criteri precisi. A scopo indicativo si prospettano alcune soluzioni:

una riclassificazione delle voci del Conto riassuntivo del Tesoro, che porti a una precisa e chiara identificazione delle attività (crediti) e delle passività (debiti) di Tesoreria;

portare i BOT fuori della Tesoreria nella gestione di bilancio e contabilizzare emissioni e rimborsi assieme ad altri titoli;

eliminare la distinzione costituita dal cosiddetto "debito fluttuante";

dare separata evidenza ai conti alimentati solo con mezzi provenienti dal bilancio dello Stato ed a 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 questa resta l'unica sede di quantificazione dei mezzi di copertura del fabbisogno, cioè dare evidenza alle risorse da indebitamento transitate attraverso i conti di Tesoreria;

usare in ogni aggregato l'ordine alfabetico e mantenerlo anche in variazioni dell'elenco;

strutturare secondo adeguati codici classificatori la riclassificazione suindicata;

in considerazione della delegificazione della materia, occorre perciò fissare criteri e principi più dettagliati sulla base delle suindicate proposte, fissare una scadenza per il decreto ministeriale che regola la nuova sistemazione dei conti di Tesoreria e sottoporlo al vaglio della Commissione bicamerale dato l'inte-

resse del Parlamento ad avere chiarezza sui conti riassuntivi della Tesoreria;

con le seguenti raccomandazioni:

1) anche in rapporto all'unificazione del Ministero del tesoro con il Ministero del bilancio e della programmazione economica, occorre ipotizzare un decongestionamento del Ministero del tesoro, con una ripartizione dei fondi ai ministeri di spesa competenti attraverso una loro responsabilizzazione, tenendo tuttavia presente che la Ragioneria Generale dello Stato con la sua qualificazione e la sua competenza è stata una garanzia, pur minima, nella gestione contabile dei flussi di spesa. Questa decongestione dovrà riguardare anche la Presidenza del Consiglio. In questa direzione è necessario procedere nell'ambito di un processo di riforma complessiva della Pubblica Amministrazione;

2) anche in rapporto alla definizione dei capitoli di spesa, al fine di omogeneizzarne l'oggetto sotto il profilo economico e funzionale, sarebbe opportuno che il Governo operasse, già con questo decreto legislativo, la revisione del Nomenclatore, in tempo utile per la predisposizione del bilancio 1999 (usufruendo dell'esperienza realizzata con quello predisposto per il 1998), in modo che le successive modifiche siano di minore entità. In tale revisione occorrerà riprendere quelle indicazioni contenute nell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), nelle quali si invitava a riorganizzare, ove necessario, la normativa che fa da supporto all'autorizzazione di bilancio, anche attraverso l'abrogazione di norme desuete o assorbite, in alternativa alla scelta di operare in tal senso con la predisposizione del disegno di legge di bilancio;

3) in riferimento all'articolo 10 e all'articolo 11 che definiscono una fase transitoria nel superamento della Tesoreria unica per le regioni e i comuni in connessione con il progressivo conferimento di ulteriori funzioni ed entrate proprie, rispetto alle nuove modalità di attuazione, stabilite nell'articolo 9, si fissino tempi e date certe sia nelle fasi di

transizione sia nell'approdo alla situazione a regime e si preveda il parere della Commissione bicamerale sugli schemi di regolamento che saranno prediposti;

4) in riferimento al superamento della Tesoreria unica si ritiene che si potrebbe attuare una sperimentazione, in base allo schema dell'articolo 11, che riguardi i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti. A tale scopo si potrebbe rivedere la norma, contenuta nelle "Misure di razionalizzazione della spesa pubblica", collegata alla finanziaria rivolta ad assoggettare i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti al sistema della Tesoreria unica;

5) la creazione di una contabilità analitica per centri di costo costituisce un fattore chiave nell'individuazione dei ritardi, delle carenze e delle inefficienze delle amministrazioni pubbliche, consentendo di porre su basi operative il ciclo di riforme avviate. In questo contesto si deve cercare di individuare un raccordo tra centri di costo e classificazione economica al fine di mettere in evidenza le responsabilità gestionali. Tale criterio sarà applicabile tanto più si amplierà lo spazio di decisione autonoma della dirigenza, fermo restando al governo il potere di indirizzo politico e di alta amministrazione;

6) rilevato che il parere parlamentare della competente Commissione sta intervenendo su un processo di ristrutturazione del bilancio dello Stato e della Tesoreria unica, che vedrà successivi determinanti provvedimenti del Governo, nonché interventi legislativi, che andranno a modificare sostanzialmente il quadro complessivo della struttura di bilancio: considerato che si procederà a definire compiutamente le funzioni-obiettivo, anche in relazione alle ulteriori aggregazioni contabili, prevedendo che su di esse intervenga il voto parlamentare dall'esercizio 1999; preso atto della necessità di una verifica complessiva dell'assetto del bilancio dello Stato e del riordino della Tesoreria unica a seguito degli ulteriori atti

della riforma, sia dal punto di vista tecnico che politico; il Governo trasmetta alla Commissione bicamerale competente lo schema di ogni atto normativo in materia almeno 30 giorni prima dell'emanazione, e lo schema e la struttura del disegno di legge di bilancio per l'esercizio 1999 entro il 31 maggio 1998, onde consentire una preventiva verifica parlamentare puntuale e globale della riforma in atto, nonché si impegni a procedere,

nel corso dell'esercizio 1999, a rappresentare avanti la competente Commissione bicamerale gli effetti dell'intervenuta riforma sia dal punto di vista economico che contabile, nonché la valutazione in ordine al conseguimento degli obiettivi della medesima in termini di efficienza e funzionalità dell'apparato statale e della spesa pubblica.

La seduta termina alle 15.