

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

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

*Lunedì 17 novembre 1997. — Presidenza del Presidente Antonio MARZANO, indi del Vicepresidente, senatore Giovanni FERRANTE. — Intervengono il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali Franco Bassanini e i sottosegretari di Stato per il tesoro Giorgio Macciotta e Laura Pennacchi.*

**La seduta comincia alle 13,50.**

**Seguito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante riordino delle competenze del CIPE e unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica (esame ai sensi dell'articolo 7, comma 2, della legge 3 aprile 1997, n. 94).**

**Seguito dell'esame dello schema di regolamento concernente le attribuzioni dei dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e disposizioni sull'organizzazione e sul personale (esame ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge 3 aprile 1997, n. 94).**

Il Presidente Antonio MARZANO comunica alla Commissione che è pervenuta la richiesta di attivazione del circuito chiuso per la trasmissione dei lavori della seduta odierna. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Ricorda quindi di aver inviato nei giorni scorsi, su sollecitazione di diversi componenti della Commissione, una let-

tera al Ministro della funzione pubblica, nella quale sollevava la questione relativa alla natura dello schema di regolamento attualmente all'esame della Commissione, che dovrebbe stabilire l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale e delle relative funzioni, nonché la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale del nuovo ministero: ai sensi della legge n. 94 del 1997, tale regolamento era qualificato come regolamento di esecuzione di cui al comma 1 dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988; invece, lo schema di regolamento trasmesso dal Governo si richiama, in premessa, alla categoria dei regolamenti di delegificazione per l'organizzazione dei ministeri di cui al comma 4-bis dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, introdotto dalla legge n. 59 del 1997. Su tale questione, che investe il quadro dei corretti rapporti istituzionali tra Parlamento e Governo, essendo diversi la competenza e i termini per l'espressione del parere parlamentare a seconda della natura del regolamento, e che potrebbe integrare la fattispecie dell'eccesso di delega, ha chiesto pertanto un intervento esplicativo da parte del Ministro della funzione pubblica o attraverso la sua personale partecipazione ai lavori della Commissione ovvero mediante una comunicazione scritta; ringrazia quindi il ministro per aver voluto partecipare alla seduta odierna.

Comunica inoltre alla Commissione che in data odierna è pervenuta alla Commissione, in risposta ad una apposita richiesta, una memoria da parte dei sindacati CGIL, CISL e UIL sugli schemi di decreto legislativo e di regolamento, che segnala in particolare all'attenzione del relatore Pasetto. Inoltre ricorda che il Presidente della Commissione bilancio del Senato, senatore Coviello, nell'impossibilità di essere presente ai lavori della Commissione a causa del concomitante svolgimento della sessione di bilancio, ha inviato una serie di osservazioni per la formulazione del parere, delle quali il relatore Pasetto potrà tenere conto, nella stesura dello stesso.

Infine fa presente che, secondo la previsione della legge n. 94 del 1997, la fusione tra l'ISCO e l'ISPE si sarebbe dovuta realizzare, con un regolamento di delegificazione, entro la data del 9 ottobre 1997; segnala quindi un ritardo da parte del Governo nell'emanazione di tale regolamento, analogamente, del resto, a quello che si è verificato in altri casi.

Il Ministro Franco BASSANINI osserva anzitutto che i problemi segnalati nella lettera del Presidente Marzano derivano in larga parte dal fatto che la legge n. 59 del 1977 e la legge n. 94 dello stesso anno si sono succedute in tempi strettissimi, tali da rendere impossibile qualsiasi forma di coordinamento tra i rispettivi contenuti normativi.

Più in particolare, l'articolo 7 comma 3 regolamento di esecuzione ex articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 per la disciplina dell'organizzazione del Ministero unificato del bilancio e del tesoro.

L'articolo 13 della legge 15 marzo 1997 n. 59, che di pochi giorni precede la legge n. 94, prevede, in via generale, con una norma che modifica il sistema delle fonti quale delineato dalla legge n. 400 del 1988, che all'organizzazione dei ministeri si provveda con un regolamento di delegificazione ex articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

Si tratta dell'anticipazione di una scelta che è poi stata fatta propria, in

generale, dall'articolo 106 del testo approvato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.

In sede di attuazione della delega legislativa prevista dalla legge n. 94 del 1997 per l'unificazione dei ministeri, l'articolo 2, comma 2, prevede che l'organizzazione del ministero sia disciplinata ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, come modificato dalla legge n. 59 del 1997.

A tale riguardo la Commissione parlamentare consultiva ha evidenziato un'asserita antinomia tra la disciplina del decreto delegato (che richiama la normativa generale, ma anteriore alla legge n. 94, in materia di attribuzione di potestà regolamentare) e quella della legge di delega n. 94, che prevede un regolamento di esecuzione.

La tesi che, a nome del Governo, sottopone alla Commissione è che l'attribuzione di potestà regolamentare ai sensi della legge n. 94 non vuole innovare la normativa generale sulle fonti — e il riparto di competenza normativa tra Parlamento e Governo — posta in via generale, pochi giorni prima della legge n. 94 del 1997, dalla legge n. 59 del 1997.

Le argomentazioni di tale tesi sono le seguenti: dal punto di vista « storico » va rilevato che la riforma del Ministero del bilancio costituisce una parte del disegno più generale, esplicitato nella delega della legge n. 59 del 1997, per la riforma dell'amministrazione dello Stato e, in particolare, dei ministeri.

La riforma del bilancio ha seguito un *iter* parlamentare distinto, ma pressoché parallelo quanto ai tempi, il che ha comportato che i relativi testi sono stati messi a punto in pratica contestualmente; sicché, al momento della redazione e della discussione parlamentare sulla legge n. 94 del 1997, la legge n. 59 del 1997 ancora non esisteva formalmente e quindi difficilmente si sarebbe potuto, nella pratica, fare riferimento a norme ancora non esistenti (e, tra queste, all'articolo 13 della legge n. 59 del 1997, che modificava l'articolo 17 della legge n. 400 del 1988).

La vicenda storica richiede un particolare approfondimento, perché può spiegare un difetto di « coordinamento temporale » che, se non risolto in sede interpretativa, può dar luogo ad antinomie ordinamentali, comportando — il che non pare accettabile — che il legislatore, pochi giorni dopo aver ridisegnato il sistema del rapporto tra fonti in materia di organizzazione dei ministeri, in un più generale disegno di riorganizzazione delle amministrazioni dello Stato, abbia inteso derogare al suddetto principio per il solo ministero del bilancio e del tesoro, senza alcuna ragione specifica e pur fornendo allo stesso tempo principi e criteri direttivi del tutto coerenti con il disegno delineato in generale dalla legge n. 59 del 1997. Lo stesso legislatore riconferma poi tale orientamento nel progetto di riforma costituzionale.

Ma vi sono anche considerazioni di ordine sistematico.

Prima della legge n. 59, la disciplina organizzativa dei ministeri era rimessa ai decreti, aventi natura regolamentare, previsti dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 29 del 1993. La dottrina e la giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato hanno sempre ricondotto l'attribuzione della potestà regolamentare ex articolo 6 al generale disposto dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988.

Pur trattandosi di regolamenti formalmente di esecuzione (articolo 17, comma 1 della legge n. 400 del 1988) è stato spesso sottolineato come la linea di demarcazione tra regolamenti di esecuzione e regolamenti di delegificazione, in materia di organizzazione dei ministeri, sia di per sé labile, anche perché, nel momento in cui si rimettono alla potestà normativa secondaria non singoli aspetti di una disciplina legislativa ma un'intera materia (quella dell'organizzazione), diventa difficile impostare il rapporto tra fonti nei termini tradizionali della « delega regolamentare », cioè della autorizzazione legislativa al regolamento di derogare a puntuali norme di legge, a pena di costruire un sistema normativo frammentato, con la disciplina dell'organizzazione dei ministeri

sparsa in fonti di rango primario e secondario (cfr., Cons. di Stato, Ad. gen. parere 25 luglio 1996, n. 139).

Per ovviare a questo inconveniente, la legge n. 59 del 1997, con una disciplina che modifica, per i soli ministeri, sia la legge n. 400 del 1988 — cioè la legge generale in materia di fonti — sia il decreto legislativo n. 29 del 1993 (cfr. articolo 13, comma 3, legge n. 59 del 1997) — cioè la normativa primaria in materia di organizzazione dei ministeri — prevedendo l'individuazione di una unica fonte regolamentare per la disciplina completa dell'organizzazione dei ministeri, a mezzo di un regolamento ex articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. Il significato normativo e ordinamentale di tale previsione consiste non solo e non tanto della possibilità per il regolamento di derogare specifiche norme di legge — essendo oramai ben poche le norme di legge in materia organizzativa — quanto piuttosto nel devolvere a un'unica fonte, di rango secondario, la disciplina dell'organizzazione dei ministeri.

Tale *ratio* di fondo va preservata perché mette chiarezza nei rapporti tra fonti, disciplina compiutamente la responsabilità tra parlamento e governo in materia di organizzazione — conformemente a quanto accade in altri Paesi e coerentemente con gli stessi indirizzi unanimemente emersi in sede di revisione costituzionale (articolo 106, terzo comma, del progetto approvato dalla Commissione bicamerale) — e consente di concentrare in un'unica fonte anche di cognizione tutta la normativa concernente l'organizzazione dei ministeri.

Venendo quindi ai rapporti tra le leggi n. 94 e n. 59, entrambe del 1997, osserva che nel delineato contesto appare improbabile, e in contrasto con ragioni di ordine sistematico, pensare che la legge n. 94 del 1997 abbia inteso derogare, per il solo Ministero del tesoro e del bilancio, alla normativa appena posta in linea generale in una materia ritenuta « rinforzata » quale è quella della disciplina legislativa delle fonti.

Nessuno dubita che l'esercizio della delega legislativa di cui alla legge n. 94 consenta nondimeno, con riferimento all'amministrazione del tesoro e del bilancio, l'esercizio dell'ulteriore delega legislativa di cui alla legge n. 59 del 1997 (non solo in materia di conferimenti, ma anche) in materia di riordino dei ministeri.

Non può allora ritenersi che l'attribuzione della potestà regolamentare ai sensi dell'articolo 17, comma 1 della legge n. 400 del 1988, contenuta nella legge n. 94, precluda l'esercizio della più generale potestà regolamentare contenuta nella legge n. 59 del 1977 per tutti i ministeri e quindi anche per la riorganizzazione del ministero del bilancio e del tesoro. In realtà, nel caso di specie, l'attribuzione di potestà regolamentare è duplice, nel senso che è possibile al governo intervenire con l'uno o l'altro strumento, e fermo restando che l'esercizio della potestà nelle forme previste dalla legge n. 94 comunque non determinerebbe, per il futuro l'inapplicabilità della legge n. 59 al ministero del bilancio e del tesoro: diversamente opinando si arriverebbe alla conclusione che, per il solo ministero del tesoro e del bilancio, non trovi applicazione il sistema delle fonti delineato dal nuovo articolo 17 della legge n. 400 del 1988.

La conclusione, sul piano dell'interpretazione del testo, è confortata dalla considerazione che la legge n. 59 del 1997 richiama espressamente i principi del decreto n. 29 del 1993, al pari di quanto fa il comma 4-bis della legge n. 59 del 1997: segno che l'oggetto sostanziale dell'attribuzione di potestà regolamentare consiste, secondo un'unica e coerente linea che accomuna legge n. 400 del 1988, decreto n. 29 del 1993, legge n. 94 del 1997 e legge n. 59 del 1997, nella disciplina della materia dell'organizzazione ministeriale.

La conclusione è ulteriormente avvalorata dalla considerazione che l'opposta tesi comporterebbe che il governo debba ora esercitare la potestà regolamentare disciplinata dalla legge n. 94, per poi, in ipotesi il giorno successivo, applicare al

ministero unificato il disposto generale della legge n. 59 del 1977, procedendo all'emanazione di un regolamento ex comma 2 dell'articolo 17: il che appare poco utile e, soprattutto, non rispondente ad alcuna finalità ordinamentale di ordine sostanziale.

Trae dunque le conclusioni dalle suddette argomentazioni sottolineando come il decreto legislativo faccia correttamente uso della potestà regolamentare attribuita in linea generale al governo dalla legge n. 59 del 1977, nell'esercizio della potestà regolamentare il governo debba tenere conto degli specifici criteri posti dalla legge n. 94 del 1997 con riferimento al ministero del tesoro e del bilancio unificati; ciò determina l'esigenza che siano acquisiti, nei termini rispettivamente posti, i pareri delle distinte commissioni parlamentari richiesti dalla legge n. 59 del 1997 e dalla legge n. 94 del 1997: l'acquisizione dei pareri è infatti determinata in relazione ai contenuti dell'esercizio della potestà regolamentare.

Ribadisce che altrimenti si opererebbe una scelta contraria alla scelta di legiferare la materia dell'organizzazione ministeriale. Inoltre, nel caso di specie, lo schema di decreto legislativo ha già tenuto conto del nuovo riparto di competenza tra legge e regolamento.

Desidera quindi aggiungere, a titolo personale, due ulteriori considerazioni. Anzitutto osserva che, poiché quello interessato dall'unificazione dei ministeri del tesoro e del bilancio costituisce un settore-chiave dell'organizzazione governativa, è inevitabile che le scelte al riguardo compiute influenzeranno le restanti riforme delle organizzazioni ministeriali. In questa ottica, l'impianto degli schemi normativi predisposti dal Governo appare senz'altro conforme alle linee ispiratrici delle riforme dell'organizzazione ministeriale, anzitutto nella scelta di riferire prioritariamente alle singole amministrazioni le attività di controllo e di verifica dei risultati, in conformità a quanto è avvenuto negli ultimi anni in molte esperienze straniere ad esempio nella riforma della pubblica amministrazione statuni-

tense: ogni amministrazione è incaricata di individuare i parametri di valutazione e di procedere, alla luce di questi, ai controlli interni; sugli esiti di questi interventi poi una attività di verifica di secondo grado.

Un'altra scelta che appare condivisibile è quella relativa all'attribuzione ad un organismo terzo rispetto alle amministrazioni interessate — nella specie il provveditorato generale dello Stato — del compito di indirizzo e verifica in ordine agli acquisti di beni e servizi, lasciando la gestione delle risorse alle singole amministrazioni; nel medesimo senso deve leggersi altresì la norma contenuta nell'ultimo disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica volta ad incentivare i risparmi di spesa ottenuti dai singoli ministeri, destinando la metà delle risorse risparmiate ai fondi incentivanti. Anche in questo caso si tratta di una scelta analoga a quella compiuta dall'amministrazione federale americana, che in tal modo ha ottenuto eccellenti risultati.

Il senatore Giovanni FERRANTE, scusandosi del ritardo nel quale è incorso, intende denunciare che è in atto all'esterno del Palazzo una manifestazione che, sfociata in una rissa, ha coinvolto alcuni parlamentari e ne ha impedito l'accesso all'entrata principale. Chiede pertanto che dell'avvenuto venga informato il presidente della Camera dei deputati.

Il deputato Giorgio PASETTO, *relatore*, ringrazia il Ministro Bassanini per le precisazioni e le delucidazioni fornite sulla natura del regolamento previsto dall'articolo 7 comma 3 della legge 3 aprile 1997 n. 94.

Ricorda come la problematica dell'individuazione della natura di tale regolamento non riveste un carattere meramente formale; la Corte dei conti ha infatti sottolineato, in sede di audizione conoscitiva, che l'incertezza in ordine alla natura della fonte prevista dal richiamato articolo 7 potrebbe portare dei problemi in sede di registrazione.

Osserva inoltre che parte della materia che doveva essere regolata con decreto è stata poi rilasciata alla normazione regolamentare; si tratta allora di vedere quale sia il rapporto tra la legge delega che invoca, quale base normativa dell'emanando regolamento, l'articolo 17 comma 1 della legge 400/1988, qualificandolo quindi come regolamento esecutivo, e l'articolo 2 del decreto legislativo che invece fa riferimento all'articolo 17, comma 4 bis della legge n. 400/1988 e sembra quindi qualificarlo come regolamento di delegificazione.

Ritiene che tale incertezza normativa ricade negativamente sull'individuazione della Commissione competente ad esprimere il parere sui regolamenti da emanare.

Nonostante ciò, auspica che la questione venga risolta in modo che venga ottenuto un risultato il più efficiente e rapido possibile.

Il Presidente Antonio MARZANO intende riassumere il punto della questione e suggerire una proposta risolutiva dell'antinomia rilevata.

Gli schemi di decreto legislativo e di regolamento sembrano mostrare una discrasia rispetto alla legge delega.

Rispetto alle disposizioni della legge delega, lo schema di decreto legislativo in esame reca solo parzialmente l'attuazione dell'oggetto della delega perché ne rinvia una parte (la ripartizione delle competenze fra i dipartimenti del nuovo Ministero) allo schema di regolamento. Questo, a sua volta, non assume la natura di regolamento esecutivo (ex articolo 17, comma 1, della legge n. 400/1988), bensì di regolamento di delegificazione (ex articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400/1988, come modificata dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 la quale rinvia a regolamenti di delegificazione l'organizzazione dei Ministeri). Inoltre, lo schema di decreto legislativo prevede che con successivi regolamenti di delegificazione saranno definiti organizzazione, dotazione organica, individuazione degli uffici di livello dirigenziale e delle relative fun-

zioni, nonché la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale del nuovo Ministero, vale a dire quanto costituiva l'oggetto del regolamento previsto dalla legge n. 94/1997.

Si potrebbe essere, pertanto, indispensabile un chiarimento ai fini del miglior coordinamento tra le diverse fonti normative, inserendo nel decreto legislativo l'esplicita autorizzazione alla delegificazione e l'indicazione delle norme da abrogare, nonché la competenza della Commissione bicamerale sugli schemi di regolamenti delegificati, tenendo conto del fatto che la Commissione bicamerale consultiva è competente ad esaminare gli schemi trasmessi a norma della legge n. 94/1997, mentre i regolamenti emanati a norma del comma 4-*bis* dell'articolo 17 della legge n. 400/1988 devono essere esaminati dalle Commissioni di merito, le quali si esprimono entro trenta giorni dalla trasmissione.

Il Ministro Franco BASSANINI ritiene che la proposta del Presidente intende percorrere una strada alternativa a quella da lui suggerita per arrivare comunque ad un risultato simile a quello da lui prospettato. Afferma che al Governo, in ogni caso interessato ad ottenere il parere del Parlamento, non spetta decidere a quale commissione compete l'emanazione del prescritto parere. Ritiene quindi che se è intenzione della Commissione seguire la proposta suggerita dal Presidente il Governo non si opporrà alla stessa.

Ritiene comunque di poter avanzare un'ulteriore ipotesi con l'avvertenza che la stessa non deve intendersi quale posizione ufficiale del Governo in quanto formulata al momento senza essere stata portata all'attenzione alla Presidenza del Consiglio. Un'interpretazione corretta delle norme porta infatti a ritenere che non potesse esservi alcun riferimento nella legge n. 94 del 1997 ai regolamenti di delegificazione per l'organizzazione dei ministeri in quanto essi sono stati introdotti dall'articolo 13 della legge 15 marzo 1997, n. 59 che ha aggiunto il comma 4-*bis* della legge 400 del 1988, né poteva

esservi alcuna consapevolezza della sostanziale omogeneità di competenza tra le due fonti richiamate, il regolamento di esecuzione ed il regolamento di delegificazione, in quanto tale risultato è conseguenza della promulgazione della legge n. 59 del 1997. Risulta invece chiaramente la volontà normativa espressa nella legge n. 94 del 1997 di affidare il parere parlamentare sugli schemi regolamentari alla Commissione bicamerale per la riforma del bilancio e non alle Commissioni parlamentari competenti per materia. Ne risulterebbe pertanto che, fermo restando l'interpretazione che vuole inquadrati i regolamenti previsti dall'articolo 7 fra quelli di delegificazione previsti dall'articolo 17, comma 4-*bis* della legge n. 400 del 1988, il parere che il Governo è tenuto a richiedere sugli schemi dei regolamenti emanandi sia quello già previsto dalla Commissione bicamerale per la riforma del bilancio e non quello delle Commissioni permanenti competenti in materia. Tale soluzione presenterebbe degli aspetti fortemente positivi in quanto permetterebbe di beneficiare di una procedura più rapida per l'approvazione dei prescritti pareri ed eviterebbe il formarsi di eventuali contraddizioni nel contenuto dei pareri espressi qualora venissero chiamate ad esprimersi più commissioni competenti per il merito.

Il senatore Romualdo COVIELLO, concorda con la soluzione testé prospettata dal Ministro Bassanini, ma fa presente che, perché essa possa essere seguita, occorre preventivamente ottenere l'assenso da parte dei Presidenti di Camera e Senato.

Il Presidente Antonio MARZANO concorda con la procedura suggerita dal senatore Coviello che vede il coinvolgimento dei Presidenti di Camera e Senato; rileva peraltro che entrambi i Presidenti hanno implicitamente offerto una soluzione al problema assegnando a questa Commissione lo schema di regolamento in questione.

Il deputato Giorgio PASETTO, *relatore*, sottolinea che l'esigenza di chiarire i rapporti tra le Commissioni permanenti delle due Camere e la Commissione bicamerale consultiva sulla riforma del bilancio nell'esame dei successivi schemi di regolamento concernenti l'organizzazione del Ministero del tesoro è sorta in conseguenza delle osservazioni formulate anzitutto dal Governo, nonché dal ministro della funzione pubblica a titolo personale.

Il ministro Franco BASSANINI si ripromette di verificare al più presto che la soluzione da lui accolta sia effettivamente condivisa dalla Presidenza del Consiglio, e di comunicare per iscritto l'esito di tale verifica alla Commissione. Con l'occasione, precisa che si tratta di una soluzione valida unicamente per questa legislatura e che non sarà più adottabile allorquando la Commissione bicamerale per la riforma del bilancio non sarà più operante.

Il Presidente Antonio MARZANO avverte pertanto che attenderà la conferma dell'orientamento del Governo da parte del ministro Bassanini prima di chiedere l'assenso dei Presidenti delle Camere sulla soluzione individuata nella seduta odierna.

**La seduta, sospesa alle 14,55, riprende alle 20,50.**

Il Presidente Giovanni FERRANTE, dopo aver comunicato che è pervenuta una memoria da parte del sindacato DIRSTAT, passa agli interventi sul merito dei provvedimenti.

Il deputato Salvatore CHERCHI si dichiara d'accordo, in linea generale, con il contenuto degli schemi di decreto legislativo e di regolamento all'esame della Commissione. Il suo gruppo consente inoltre con le indicazioni fornite nella relazione del deputato Pasetto.

Ciò posto, desidera soffermarsi su alcuni aspetti dei testi in esame che necessitano di talune puntualizzazioni e, talvolta, anche di vere e proprie correzioni.

Come già riconosciuto nella relazione Pasetto, osserva che l'unificazione dei ministeri del tesoro e del bilancio costituisce un passo importante della riforma dell'amministrazione centrale dello Stato; si tratta di una riforma che si sta realizzando per gradi e spesso anche per giustapposizioni, come dimostrano le considerazioni svolte dal ministro Bassanini nel corso della seduta odierna.

Sottolinea quindi la necessità che la disciplina in esame tenga in adeguata considerazione le esigenze proprie del Governo dell'economia sia per quanto riguarda il controllo delle grandezze macroeconomiche sia per quel che concerne l'intervento dello Stato relativamente alle attività produttive, anche alla luce della necessità di un coordinamento con le politiche perseguite a livello di unione europea. Bisogna quindi considerare che si tratta di una riforma necessariamente incompleta anche se una disciplina più efficace dell'intervento pubblico sulle attività produttive sarebbe stata consentita dal criterio, contenuto nella legge di delega, che autorizza il trasferimento ad altri ministeri di alcune competenze: in attuazione di questo criterio si è correttamente proceduto al trasferimento della Tesoreria centrale alla Banca d'Italia; ma un analogo trasferimento, in favore del Ministero dell'industria avrebbe potuto interessare altre funzioni che invece permangono in capo al Ministero del tesoro. Al riguardo precisa che questa osservazione non è formulata per banali calcoli politici, essendo volta piuttosto a favorire una più razionale collocazione degli strumenti proprie del Governo dell'economia.

Passando poi alla questione relativa alla gestione delle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato, ritiene che nel parere della Commissione dovrebbe anzitutto comparire l'osservazione, già formulata dal relatore, volta a precisare nel testo del decreto legislativo la disciplina della gestione di tali partecipazioni azionarie, che dovrebbe espressamente rientrare tra le funzioni attribuite al ministero: occorre infatti che la gestione delle partecipazioni azionarie statali risponda

ad indirizzi fissati non da dirigenti amministrativi ma dalle autorità politiche.

Opera quindi una distinzione tra le partecipazioni azionarie dello Stato destinate ad essere dismesse e quelle che invece saranno, almeno nel medio periodo gestite direttamente dallo Stato. Relativamente alle prime osserva che il processo di privatizzazione deve essere necessariamente gestito in base ad indirizzi definiti da parte del Consiglio dei ministri, nel rispetto della legislazione vigente: in questa materia, infatti, la responsabilità non è di un singolo ministro ma è necessariamente collegiale. Quanto poi alle partecipazioni azionarie che lo Stato intende mantenere, ritiene che per la loro gestione debba essere espressamente richiamata la responsabilità politica anche dei ministri che hanno competenze settoriali: al riguardo, ricorda il recente caso delle tariffe ENEL, sulle quali vi è stato un giudizio negativo da parte del ministro dell'industria e, contemporaneamente, una valutazione positiva da parte degli ambienti del Tesoro, in nome delle diverse esigenze perseguite dai due ministeri, l'uno attento alla politica industriale ed energetica, l'altro piuttosto all'equilibrio del bilancio della società partecipata; un problema analogo potrebbe in futuro interessare ad esempio anche le Ferrovie dello Stato.

Quanto all'organigramma del Ministero, condivide il giudizio espresso dalla Corte dei conti nell'audizione presso questa Commissione, già ripreso dal relatore, che riconosce che gli schemi in esame hanno fatto un buon lavoro in termini di razionalizzazione delle strutture attualmente esistenti. Appare però necessario eliminare quei residui aspetti che non risultano del tutto coerenti con lo spirito di questa razionalizzazione: alcune volte, nel testo dello schema di decreto legislativo e di regolamento, si fa uso di un linguaggio non del tutto chiaro, né idoneo a definire con precisione i rapporti intercorrenti tra le diverse strutture (ad esempio, « opera nell'ambito di » o « dà indicazioni a »); ritiene al riguardo che una rappresentazione grafica dell'organi-

gramma ministeriale potrebbe agevolare la collocazione esatta di alcune funzioni.

Condivide quindi l'osservazione del relatore volta a segnalare l'incertezza nella definizione dei rapporti tra la Cabina di regia e il Dipartimento per le politiche di coesione. Al riguardo fa presente, col senno di poi, che forse sarebbe ora di pensare all'abolizione della Cabina di regia o almeno ad un suo complessivo ridisegno. Osserva comunque che non vi è chiarezza quanto ai poteri di coordinamento attribuiti al titolare del Dipartimento per le politiche di coesione nei confronti delle altre amministrazioni dello Stato. Anche l'attuale configurazione del bilancio dello Stato per il 1998 sembra informata ad un visione non corretta nel riparto delle risorse disponibili.

Non condivide invece la proposta del relatore diretta ad espungere il fondo di rotazione dall'ambito di competenza del Dipartimento per le politiche di coesione: è nell'ambito di tale Dipartimento che il fondo deve essere collocato.

Occorre inoltre un ripensamento relativamente alla disciplina dei rapporti tra la Ragioneria generale dello Stato e i suoi uffici periferici: non comprende infatti per quale ragione questi rapporti siano stati configurati in termini di dipendenza funzionale invece che in termini di dipendenza gerarchica.

Infine, ritiene che, alla luce delle considerazioni svolte dal Ministro Bassanini nella seduta odierna, possano giudicarsi definitivamente risolti i problemi sollevati dal relatore quanto ai rapporti tra le diverse fonti normative.

Il deputato Antonio BOCCIA desidera porre al relatore e al Governo, ovviamente con spirito costruttivo, una serie di questioni, relative alla legittimità e alla coerenza del contenuto dei testi all'esame della Commissione.

Anzitutto, quanto all'articolo 1 dello schema di decreto legislativo, relativo alle attribuzioni del CIPE, concorda con il relatore Pasetto e con il deputato Cherchi nel rilevare la poca chiarezza degli obiettivi perseguiti: si domanda in particolare

che cosa significhi affermare che il CIPE agisce sulla base delle proposte delle amministrazioni competenti e se con ciò si intenda caratterizzare il CIPE come un organismo privo di proprie attribuzioni gestionali. Allo stesso modo, giudica necessari taluni chiarimenti circa lo svolgimento delle attività del CIPE, in particolare sulla funzione di emanare direttive: occorrerebbe capire come il CIPE si organizzi al proprio interno, di quali strutture si avvalga, e quali siano i limiti di questa attività di direttiva. Non comprende inoltre perché non sia espressamente previsto che al CIPE spetta il compito non solo di approvare i piani e i programmi, ma anche di adottare gli strumenti della programmazione negoziata.

Rimarca inoltre l'esistenza di una sovrapposizione tra diversi organismi relativamente ai compiti di promozione delle intese istituzionali di programma e per l'attivazione degli strumenti di programmazione negoziata. Premesso che già in altre occasioni ha sottolineato l'importanza delle intese istituzionali di programma al fine dell'impiego delle risorse disponibili in sede comunitaria e che con ogni probabilità è proprio il CIPE ad essere la sede più adatta alla predisposizione di tali intese, rileva che tale compito viene attribuito sia al CIPE, ad opera della lettera c) dell'articolo 1, del decreto legislativo, sia alla Cabina di regia, per effetto della lettera b) dell'articolo 6 del regolamento, sia infine al Ministero da parte dell'articolo 3, comma 2 lettera c) del decreto legislativo. Al riguardo ritiene opportuno anzitutto comprendere quale sia l'effettivo intendimento del Governo e comunque invitarlo a sopprimere le due disposizioni da ultimo citate, al fine di chiarire che il compito in questione spetta al CIPE.

Anche sull'articolo 1, comma 6, relativo all'ufficio di segreteria del CIPE sembrano sussistere problemi di comprensione del significato: dalla lettera della disposizione sembra infatti che la segreteria del CIPE sia attestata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; se così fosse, si

tratterebbe di una scelta corretta, confermata anche dalla circostanza che nella disciplina del Dipartimento per le politiche di coesione non compare alcun cenno a tale segreteria.

All'interno dei due articolati rileva come frequentemente compaia l'autorizzazione a prevedere, con decreto ministeriale, indennità e gettoni di presenza a tutti i componenti degli organismi che vengono istituiti; si tende invece a rinviare ai regolamenti di delegificazione di cui all'articolo 2, comma 2, dello schema del decreto legislativo le scelte relative all'organizzazione del ministero.

Riguardo al primo aspetto osserva che si tratta di previsione che appaiono contrastanti con la disciplina del trattamento economico dei pubblici dipendenti, e che curiosamente una tale previsione non compare con riferimento alla segreteria del CIPE. Relativamente alla seconda questione, ritiene di non poco conto il rilievo formulato dal relatore riguardo al rapporto tra le fonti normative: vi è infatti il rischio che questa riforma vada incontro ad una applicazione assai difficile, originando un enorme contenzioso sulla legittimità degli atti che saranno adottati. Osserva che l'articolo 2 comma 2 dello schema di decreto legislativo conferisce al Governo una sorta di «delega al quadrato», laddove prevede che i regolamenti possano rinviare a loro volta ad ulteriori fonti regolamentari, che vengono approvate seguendo un procedimento che non vede coinvolgimento della Commissione bicamerale consultiva. Quanto ai contenuti affidati a tali regolamenti, fa presente che ad essi non spetta solo disciplinare l'organizzazione, la dotazione e l'individuazione degli uffici.

Chiede quindi chiarimenti al Governo in merito al comma 4 dell'articolo 4 dello schema di regolamento laddove prevede la soppressione della segreteria generale della programmazione economica. L'articolo 4 dello schema di decreto legislativo andrebbe inoltre integrato, precisando la veste giuridica e le procedure di istituzione del Consiglio tecnico-scientifico degli esperti ivi previsto. Ritiene poi troppo

marginale nell'articolo 5 comma 2 la presenza delle regioni all'interno della Cabina di regia, in quanto la norma fa riferimento alla conferenza Stato-regioni e non alla conferenza dei presidenti delle Regioni. Chiede inoltre chiarimenti sui compensi ivi previsti, anche a favore di estranei alla pubblica amministrazione e sul rinvio ai regolamenti per il trattamento economico dei componenti della segreteria tecnica della Cabina di regia.

Propone quindi la soppressione delle ultime parole dell'articolo 9 del decreto legislativo che fa un superfluo riferimento alle posizioni di comando e l'intero contenuto della disposizione transitoria di cui all'articolo 14, in quanto il richiamo all'articolo 13 della legge n. 59 del 1997 appare pleonastico. Inoltre, sull'articolo li dello schema di decreto legislativo, domanda chiarimenti al sottosegretario Macchiotta sul significato del richiamo espresso al criterio dell'invarianza della spesa, e chiede di capire come si concili tale previsione con tutte le disposizioni che prevedono oneri per compensi di varia natura da attribuire al personale.

Passando a trattare dello schema di regolamento, rileva che, in merito all'articolo 12, comma 2, come esso rinvii a successivi regolamenti per la organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziali nonché la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale; si tratta quindi di regolamenti diversi da quelli previsti dall'articolo 2 del decreto che si configurano come attuativi dei regolamenti previsti nel decreto.

L'articolo 4, comma 4, del regolamento contiene delle disposizioni in ordine al Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione dal testo sembra dedursi che al CIPE venga attribuita la linea operativa del Governo, al Ministero l'esecuzione dei programmi, mentre al Dipartimento suddetto la programmazione delle politiche degli investimenti. Si pone quindi un problema di coordinamento del testo in quanto non basta prevede la promozione ma occorre assegnare la gestione dei programmi e degli accordi di programma

al Dipartimento in esame in merito. Inoltre alla lettera e) occorre chiarire quali siano i compiti del CIPE che in realtà devono consistere in funzioni di mero indirizzo e risultato.

Infine esistono sempre in merito all'articolo 4 delle lacune in quanto non viene individuato il soggetto responsabile del procedimento allorché si verificano eventuali ritardi. In merito all'articolo 6 del regolamento osserva che la regolamentazione della Cabina di regia conosce una sovrapposizione di compiti e di funzioni; se infatti deve riconoscersi a tale Cabina compiti di mera promozione e di stimolo, come può la stessa convocare conferenze di servizi che normalmente si concludono con atti deliberativi. Sarebbe più opportuno attribuire la convocazione delle conferenze di servizi al CIPE. Poiché comunque esiste una previsione di legge che richiede la necessaria esistenza di una cabina di regia occorre domandarsi quali compiti sia più opportuno affidarle, evitando quella sovrapposizione di funzioni e di competenze prima richiamate; a tal proposito suggerisce l'attribuzione alla Cabina di regia della funzione di monitoraggio dell'andamento dei programmi di investimento deliberati, la valutazione degli effetti sul territorio delle politiche poste in essere ed infine l'analisi dei motivi che comportano un ritardo nell'utilizzazione delle risorse comunitarie, attraverso anche la proposizione di soluzioni tecniche per la definizione dei problemi incorsi. Ritiene quindi che la Cabina di regia non debba avere una funzione di amministrazione attiva ma di mero supporto ed ausilio.

In merito all'articolo 11 comma terzo del regolamento ritiene che sia assurdo trasformare i dipartimenti provinciali della Ragioneria e del Tesoro in organismi operativi di supporto per l'attuazione delle politiche di sviluppo e di coesione; in tal modo i dipartimenti provinciali andrebbero ad operare in un campo riservato alle regioni e vedrebbero attribuirsi dei poteri simili a quelli prefettizi.

Infine richiama l'attenzione sulla previsione contenuta nell'articolo 15, comma

2 che stabilisce che l'ufficio legislativo sia alle dirette dipendenze dell'organo di direzione politica; osserva che non è pensabile collegare alla direzione politica un organo quale l'ufficio legislativo che dovrebbe garantire la asetticità e la neutralità dell'interpretazione della norma giuridica.

Concludendo annuncia che presenterà per ciascuno degli argomenti trattati degli emendamenti allo schema di parere presentato dal relatore.

Il Presidente Giovanni FERRANTE osserva che i rilievi sollevati dal deputato Boccia evidenziano numerosi problemi sul contenuto dello schema di decreto e del regolamento sui quali la Commissione è tenuta ad esprimere il prescritto parere; ricorda comunque che alcuni di questi, quali per esempio la natura della fonte regolamentare prevista dall'articolo 2 del decreto legislativo siano stati ritenuti oggetto dei chiarimenti offerti dal Ministro Bassanini nella prima parte della seduta odierna.

Il deputato Roberto DI ROSA condivide la filosofia che anima lo schema di decreto e di regolamento in esame; esprime del resto apprezzamento per l'estrema capacità di analisi e di proposte alternative del deputato Boccia. Ricorda inoltre il giudizio favorevole espresso dalla Corte dei conti e dalla Banca d'Italia sul contenuto degli atti normativi in esame.

Pur ritenendo opportuno che le competenze restino nella sostanza quelle previste nel regolamento, intende richiamare solo alcuni punti che ritiene maggiormente problematici al fine di una predisposizione di un quadro coerente nell'organizzazione del Ministero; in primo luogo sottolinea come l'organizzazione dipartimentale deve essere impostata secondo un disegno organico e coerente. Occorre infatti che vi sia una chiara attribuzione di responsabilità nei confronti della dirigenza e per raggiungere tale risultato è necessario che vi sia una estrema chiarezza nella distinzione nelle funzioni attribuite ai singoli dipartimenti.

Dalle audizioni svolte in Commissione è emersa una tendenza a non innovare *in toto* le competenze precedenti; così per esempio è stata sottolineata l'opportunità che il Fondo di rotazione non faccia capo al Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione ma resti alle dipendenze della Ragioneria.

Il problema centrale che deve essere affrontato è quello della sovrapposizione di funzioni tra il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione e la Cabina di regia. Infatti, secondo la ripartizione di competenze delineata, il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione non si occupa esclusivamente dell'intervento nelle aree depresse ma estende la propria competenza nell'intero settore della programmazione economica e finanziaria degli investimenti pubblici. Ritiene che tale dipartimento rappresenti la vera sfida sulla quale deve puntare l'istituendo ministero; al riguardo sarà quindi opportuno avviare delle politiche che ne rafforzino la struttura e provvedano alla qualificazione del suo personale.

Per quanto riguarda i rapporti di tale Dipartimento con la Cabina di regia, ritiene che non risulta chiaramente quali debbano essere i compiti di quest'ultima qualora il Dipartimento riesca ad assolvere i compiti affidatigli in maniera efficiente. Ricorda infatti che nel 1994 la Cabina di regia fu istituita quale strumento indispensabile perché i fondi strutturali venissero utilizzati al meglio, senza alcun spreco di risorse; oggi, in relazione alla nuova normativa, tale funzione dovrebbe aver perso il suo ruolo principale essendo intervenute in tale settore le funzioni affidate al Dipartimento.

Anche comunque se si volesse mantenere inalterato il ruolo della Cabina di regia, occorrerebbe chiarire di quali strumenti essa può avvalersi per evitare la dispersione dei fondi strutturali.

In merito all'articolo 11, contenente disposizioni in merito ai Dipartimenti provinciali, non ritiene condivisibili le osservazioni formulate dal deputato Boccia; osserva infatti l'importanza della previsione di una funzione di supporto dei

dipartimenti per l'attuazione delle politiche di sviluppo e di coesione e la necessità che gli stessi provvedano a curare i rapporti con le regioni e gli enti locali.

In merito all'articolo 5 del regolamento che regola le funzioni del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro, ritiene che sarebbe stato preferibile attribuire allo stesso una funzione più generale dei compiti del personale; non è infatti chiaro perché il punto g) del medesimo articolo stabilisca che competenza di tale dipartimento sia il trattamento giuridico ed economico del solo personale del dipartimento.

Condivide le osservazioni del deputato Cherchi in merito alla necessità di prevedere una competenza anche in merito alla gestione delle partecipazioni azionarie del tesoro.

Sui controlli ricorda come la Corte dei Conti abbia espresso delle osservazioni critiche alla funzione di controllo che viene mantenuta in capo alla Ragioneria; ritiene che essa debba sempre presentarsi come integrativa delle forme di controllo interne, che devono ancora essere istituiti dall'interno dei Ministeri.

Auspica inoltre che venga cancellata la clausola di salvaguardia prevista dall'articolo 12, comma 2, dello schema di decreto legislativo, al fine di dare un esempio di chiarezza e di trasparenza.

Il senatore Romualdo COVIELLO ritiene che la discussione abbia portato alla luce molti aspetti problematici del contenuto degli schemi di decreto e di regolamento in esame; tali considerazioni dovranno poi essere tenute nel debito conto dal relatore nella formulazione del parere prescritto.

Ritiene che gli schemi di atti normativi all'esame della Commissione soddisfino quelle che erano le due esigenze principali da soddisfare; da un lato l'organizzazione di un centro unitario di governo dell'economia e dall'altro l'eliminazione delle sovrapposizione di funzioni attribuite alla competenza di vari enti.

Restano da chiarire alcuni punti che risentono anche della diversa impostazione seguita dal Parlamento su alcune tematiche; per esempio è noto che il Senato aveva ipotizzato un intervento solo per le aree depresse mentre nel decreto un apposito Dipartimento viene richiesto di occuparsi della gestione dello sviluppo e di coesione, in un ottica di programmazione e gestione degli interventi pubblici.

Ritiene che la Cabina di Regia non debba essere chiamata a svolgere attività di tipo promozionale, che è propria del Dipartimento per la coesione e lo sviluppo, ma di coordinamento e di regia.

Ulteriore questione concerne il rapporto tra il CIPE e la sua segreteria; dovrebbe infatti essere chiarito che la stessa abbia compiti di mera gestione amministrativa. Ritiene comunque che esista una buona sintesi tra l'attività di coordinamento dei diversi comparti del CIPE e l'attività svolta dai singoli compartimenti.

Domanda inoltre chiarimenti su quale debba essere la struttura in grado di fornire dei precisi orientamenti in ordine alla gestione delle partecipazioni statali; in tal senso potrebbe prevedersi che venga affidato al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione tale compito in quanto collegato ai compiti di programmazione negoziata allo stesso attribuiti mentre resterebbe al Dipartimento del tesoro la responsabilità in ordine all'esercizio dei diritti connessi alla partecipazione dello Stato. La programmazione negoziata sarebbe così affidata al Dipartimento per la coesione in collaborazione con i Ministeri di settore competenti e servirebbe di orientamento anche alle società imprenditoriali a partecipazione pubblica.

Il Presidente Giovanni FERRANTE, intende anch'egli svolgere alcune considerazioni e fornire alcuni contributi al dibattito in corso. In primo luogo sottolinea come occorra salvare l'interconnessione tra il decreto ed il regolamento; molte delle proposte suggerite rischiano infatti di creare una asimmetria nei contenuti

tra quanto previsto nelle due fonti normative.

In secondo luogo esprime il proprio apprezzamento per le osservazioni dei deputati Cherchi e Di Rosa, affermando inoltre di condividere parte delle osservazioni degli altri deputati intervenuti.

Rileva, in relazione al punto *h)* della relazione del relatore che esiste un problema di invarianza della spesa e un problema di coerenza con l'amministrazione vista nel suo complesso.

Ritiene inoltre inevitabile che il Fondo di rotazione faccia capo al Dipartimento per lo sviluppo e di coesione.

In relazione a quanto rilevato dal Senatore Coviello in merito al fatto che la Cabina di Regia non svolga un'attività di promozione, sottolinea come l'articolo 6, lettera *b)* specifica che esso interviene nella promozione, il che è in parte diverso dall'essere protagonista della promozione.

Infine, in relazione a quanto previsto dall'articolo 6, lettera *e)*, osserva che è stato necessario prevedere dei meccanismi atti a sostituire le amministrazioni statali in caso di inerzia o di ritardi nell'utilizzo dei fondi comunitari.

Conclude affermando che resta la necessità che vengano delimitate con precisione le competenze del Cipe in rapporto ai compiti attribuiti alla Cabina di Regia e al Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.

Il sottosegretario Laura PENNACCHI sottolinea anzitutto la notevole portata dei provvedimenti in esame, che realizzano l'integrazione tra due distinti strutture ministeriali, assai diverse tra di loro anche per origini storiche. Si tratta inoltre della parte di un disegno più generale di riforma dell'amministrazione contenuto nella legge n. 59 del 1997, volto ad accrescere la razionalità sostantiva e l'efficienza delle strutture ministeriali. Nel procedere a tale riforma il Governo è consapevole degli insegnamenti derivanti dall'esperienza storica e dalle conclusioni che emergono dalle analisi teoriche, circa la caratterizzazione delle strutture amministrative come strutture a razionalità

limitata, ed ha rinunciato perciò ad ogni logica di tipo pianificatorio o dirigitico.

Nel predisporre tale riforma il Governo si è posto alcuni obiettivi. In primo luogo quello di specializzare le amministrazioni nelle funzioni nella quali si sono rilevate particolarmente competenti: ciò ha fatto sì che ciascuna struttura, in conseguenza della riforma, deve cedere alcune funzioni, ma nel contempo ne riceve delle altre. Ad esempio, ciò accade per la Ragioneria generale dello Stato, per la Direzione generale del tesoro e per l'attuale struttura del Ministero del bilancio. Un ulteriore principio ispiratore è costituito dalla considerazione dell'amministrazione come un tutto e non come una serie di monadi. Infine, si è cercato di scegliere moduli operativi conseguenti a tali principi, soprattutto nella gestione strategica del personale.

L'ottica prescelta è stata quella di realizzare un cambiamento nella gradualità: in altri termini, si è cercato di scegliere una via intermedia tra la predisposizione di innovazioni radicali ispirate ad intenti di tipo giacobino e la realizzazione di una falsa e solo formale unificazione dei due Ministeri. Forse all'adozione di questa ottica possono essere imputate molte delle imprecisioni e delle lacune segnalate dai parlamentari; ma si tratta dell'ottica nella quale il Governo intende continuare a muoversi.

In particolare segnala alcuni tra i profili innovativi derivanti dai provvedimenti in esame. In primo luogo si procede alla allocazione delle funzioni in macrostrutture dipartimentali. Rispondendo al deputato Di Rosa, ritiene che questa scelta sia pienamente coerente con l'attribuzione delle responsabilità ai dirigenti amministrativi. In secondo luogo si è prevista la gestione unitaria delle risorse umane da parte del quarto dipartimento: si vogliono così evitare i problemi e gli sprechi di risorse che sono derivati dalla gestione differenziata e si mira a gestire unitariamente il reclutamento, la formazione e le relazioni sindacali. In terzo ed ultimo luogo si è cercato di creare una struttura periferica unitaria. Anche su questo punto

vi sono state richieste di chiarimento e sono state espresse alcune perplessità; ma una tale scelta è volta a consentire una più chiara ripartizione dei compiti a livello centrale e a consentire un impiego delle risorse più efficiente e più flessibile.

Relativamente alla trasformazione del Provveditorato generale dello Stato ribadisce quanto già rilevato dal ministro Bassanini, e cioè che tale trasformazione avviene secondo i più moderni indirizzi della politica degli acquisti, già seguiti con successo negli Stati Uniti e in alcuni paesi scandinavi: si passa dalla centralizzazione degli acquisti alla centralizzazione delle informazioni, che vengono poi messe a disposizione di chi, nell'ambito delle singole amministrazioni deve procedere agli acquisti. Circa il rilievo del relatore sul presunto eccesso di delega della parte relativa alla riorganizzazione del Provveditorato generale dello Stato osserva che il Provveditorato costituisce una delle strutture del ministero per la riorganizzazione del quale è attribuita la delega in questione.

Rileva poi che il ridisegno delle Ragionerie centrali è diretto a valorizzare la responsabilità delle amministrazioni di spesa e ad introdurre nuove forme di controlli, diversi da quelli di legittimità, nell'obiettivo di realizzare una pubblica amministrazione che apprende, che evolve e che, conseguentemente, si autocorregge.

Desidera quindi rispondere ad alcuni quesiti di natura più specifica. In particolare ritiene che le osservazioni formulate tra gli altri dal relatore, dal deputato Cherchi e dal senatore Coviello riguardo all'articolo 3 del decreto legislativo e volte a precisare a chi spetti la gestione delle partecipazioni azionarie, debbano essere tenute in adeguata considerazione dal Governo. Quanto poi alla vicenda INPDAP, sulla quale si sono soffermate le memorie delle organizzazioni sindacali, ricorda che è già stata predisposta una convenzione con l'INPDAP che risolve molte delle questioni sollevate e fa presente che sono state già individuate sei sedi pilota nelle quali avviare prioritariamente l'attuazione della legge; sul passag-

gio del personale dal ministero del tesoro all'INPDAP ritiene che il suggerimento di rispettare le funzioni già esercitate possa essere accolto. Infine, sul tema della riqualificazione del personale, osserva che il Governo intende prestarvi grande attenzione, anche al fine di procedere alle riconversioni di professionalità che si rendono necessarie per effetto della riforma in esame (ad esempio per quanto riguarda i controlli esercitati dalla Ragioneria e le nuove attribuzioni del Provveditorato).

Il sottosegretario Giorgio MACCIOTTA, nel concordare con le considerazioni testé svolte dalla collega Pennacchi, ribadisce che i provvedimenti in esame introducono alcuni cambiamenti tutt'altro che marginali, come la riorganizzazione e l'unificazione del ciclo di bilancio e che l'intento del Governo è stato quello di assicurare una certa flessibilità alla disciplina predisposta, evitando di inserirla tutta all'interno di un unico testo di rango legislativo.

Intende incentrare il proprio intervento sui rapporti tra il CIPE, il Dipartimento per le politiche di coesione e la Cabina di regia. Al riguardo non esclude che i testi in esame abbisognino di alcune precisazioni, ma segnala la necessità di avere sempre presenti le tre distinte funzioni che in tale settore vengono in rilievo: quella di promozione, quella di decisione e quella di vigilanza. In questa logica non vi è dubbio che al CIPE spettino i compiti di indirizzo e di decisione; ma l'auspicio è che una volta il meccanismo sia entrato a regime, si riesca a decentrare le sedi in cui adottare le decisioni relative ai singoli strumenti della programmazione negoziata (restando al CIPE solo il compito di definire il quadro di queste politiche).

Relativamente alla disciplina del funzionamento del CIPE, osserva che, attraverso il rinvio al regolamento di cui all'articolo 1, comma 5 dello schema di decreto legislativo, si tenta una sua profonda ristrutturazione; in essa va anche ricompresa la disciplina dell'ufficio di segreteria, che attualmente compare invece nel successivo comma 6.

Quanto al rapporto tra il Dipartimento per le politiche di coesione e il CIPE, ricorda anzitutto che il Dipartimento ha funzione di coordinamento sia orizzontale che verticale. Esso infatti riveste un ruolo nella promozione delle intese istituzionali di programma. A tale riguardo giudica utile la sollecitazione verso la regionalizzazione delle unità previsionali di base, indirizzo che del resto già si ricava dalla legge di delega. Al Dipartimento spettano anche funzioni specifiche, di iniziativa propria, in materia di risorse per lo sviluppo specificamente attribuite al Ministero del bilancio. Il problema principale consiste nel distinguere nettamente tra le funzioni di coordinamento e le funzioni di iniziativa.

Ricorda quindi che relativamente alla Cabina di regia la legge di delega contiene vincoli ben precisi, ai quali il Governo si è dovuto attenere nel predisporre i testi in esame. In materia di fondi strutturali concorrono le competenze di tre distinti organismi: amministrazioni locali, ministeri centrali e ministero del bilancio. La Cabina di regia costituisce la sede di coordinamento di queste funzioni, tra le diverse direzioni di tali amministrazioni. Riconosce che effettivamente sussiste un problema di sottorappresentazione delle regioni all'interno della Cabina di regia e ribadisce che la Cabina di regia non deve intendersi come sottordinata rispetto al Dipartimento per le politiche di coesione; anzi, nell'utilizzo di fondi comunitari quest'ultimo deve muoversi in conformità con gli indirizzi stabiliti con la Cabina di regia.

Concorda poi con la qualificazione della Cabina di regia come organo non di amministrazione attiva, ma di coordinamento; non crede comunque che le funzioni di cui alla lettera e) siano incompatibili con questa configurazione, mentre

forse qualche ulteriore precisazione può essere apportata al dettato della lettera b).

Sugli uffici locali del ministero rileva che esse tendono a trasformarsi in una struttura di supporto del lavoro di regioni ed enti locali e a non costituire più una struttura di controllo. Concorda poi con l'osservazione del deputato Di Rosa sull'eliminazione della clausola di salvaguardia, ma rileva che tale scelta comporterebbe la necessità di rivedere a fondo strutture operanti da decenni. Forse, visti i tempi ristretti a disposizione, si tratta di un compito al quale il Governo può assolvere solo a conclusione del processo di riforma, utilizzando la delega per l'emanazione dei testi unici.

Il deputato Giorgio PASETTO *relatore*, intervenendo sull'ordine dei lavori propone che il calendario venga modificato in modo tale da consentire una più adeguata considerazione da parte del relatore delle proposte emendative presentate dai deputati; si potrebbe stabilire, a tale scopo, che l'inizio della seduta di venerdì prossimo sia posticipato dalle ore 9 alle ore 11.

Il Presidente Giovanni FERRANTE assicura che rappresenterà al Presidente della Commissione l'esigenza testé rappresentata dal relatore. Dichiarata chiusa la discussione preliminare, ribadendo che il termine per la presentazione degli schemi di parere è stabilito per mercoledì alle 13, mentre il termine per la presentazione degli emendamenti resta fissato per giovedì prossimo alle ore 18 e avvertendo che la seduta di venerdì potrà avere inizio a un'ora compatibile con le necessità rappresentate dal relatore e, soprattutto, con l'andamento dei lavori dell'Assemblea della Camera.

**La seduta termina alle 23,50.**