

COMMISSIONE PARLAMENTARE

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

Giovedì 26 febbraio 1998. — Presidenza del Presidente Antonio MARZANO. — Interviene il Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica Laura Pennacchi.

La seduta comincia alle 8,45.

Seguito dell'esame dello schema di regolamento concernente l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale dei dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e delle relative attribuzioni (esame ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge 3 aprile 1997 n. 94).

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di regolamento in titolo, iniziato nella seduta del 25 febbraio scorso.

Il deputato Giorgio PASETTO, *relatore*, illustrando il provvedimento all'esame, ricorda che con il medesimo si completa il processo di unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio, definendo l'assetto organico delle strutture dipartimentali del nuovo ministero nonché degli uffici di diretta collaborazione politica con il ministro. Il compito della Commissione è, essenzialmente, quello di verificare se l'organizzazione rispecchi le esigenze di funzionalità che si è inteso perseguire

anche in una prospettiva di omogeneità con i grandi dicasteri economici degli altri paesi europei.

Il relatore passa quindi all'esame dell'articolato.

L'articolo 1, concernente il Dipartimento del tesoro, prevede che lo stesso sia strutturato in sei direzioni di livello dirigenziale generale, nonché in un Servizio per gli affari generali, per il personale e per la qualità dei processi e dell'organizzazione. In particolare, alla prima direzione centrale del Dipartimento vengono attribuiti i nuovi compiti relativi ai documenti di programmazione economico-finanziaria e di analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni e internazionali che fungono da supporto alla preparazione dei documenti di programmazione. Per la restante parte le articolazioni delle direzioni centrali riflettono in larga misura le attuali competenze della Direzione generale del tesoro, con l'eliminazione delle funzioni relative alla gestione dei conti della Tesoreria statale che vengono spostate sul Dipartimento della ragioneria generale dello Stato.

Nell'articolo 2 si prevede che il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sia articolato in nove Ispettorati generali e in un Servizio per gli affari generali, per il personale e per la qualità dei processi e dell'organizzazione. Vengono istituiti un nuovo Ispettorato gene-

rare per la spesa sociale e il Centro nazionale di contabilità pubblica, al quale sono attribuiti compiti di analisi e studio dei profili teorici, applicativi e di innovazione normativa della nuova disciplina della contabilità pubblica. Il Centro opera alle dirette dipendenze del Ragioniere generale dello Stato. Vengono poi confermate con riferimento agli uffici centrali del bilancio, le qualificazioni di uffici dirigenziali generali di livello C relative alle *ex* Ragionerie centrali di Ministeri della difesa, delle finanze, dell'interno, della pubblica istruzione, del tesoro, del bilancio e programmazione economica, dei trasporti e presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sempre nell'ambito del dipartimento della Ragioneria generale è costituito un Comitato di garanzia per i controlli comunitari.

L'articolo 3 riguarda il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, che si articola in cinque Servizi centrali, uno dei quali si occupa degli affari generali del personale e della qualità dei processi e dell'organizzazione. In particolare il Servizio per le politiche di sviluppo territoriale concentra la propria operatività sulle iniziative e gli interventi per l'attuazione delle politiche di coesione a livello locale, regionale e pluriregionale, con particolare riguardo alle aree depresse, intervenendo anche nella promozione e nella stipula delle intese istituzionali e di programma. Il Servizio per la programmazione negoziata si occupa, invece, di tutti gli strumenti della programmazione negoziata (patti territoriali, accordi di programma, ecc.) eccezion fatta per le intese istituzionali di programma, di cui si occupa il primo Servizio. Tutta l'area delle iniziative in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari è attribuita ad un apposito servizio che deve partecipare ai processi di definizione delle relative politiche comunitarie. Il Servizio centrale di segreteria del CIPE costituisce, infine, il supporto operativo e per l'attività di amministrazione necessaria al funzionamento dell'organo collegiale.

L'articolo 4 dello schema di regolamento è articolato in cinque servizi cen-

trali. In particolare, il coordinamento operativo e l'integrazione delle attività e dei sistemi informativi del Ministero sono affidati ad un apposito servizio centrale per il sistema informativo integrato.

Lo schema di regolamento prevede poi all'articolo 5 il Consiglio tecnico scientifico degli esperti, con compiti essenzialmente di analisi e studio, e all'articolo 6 stabilisce che gli uffici di diretta collaborazione con il Ministro ed il Sottosegretari di Stato abbiano esclusive competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'Amministrazione. Infine, gli articoli 7 e 8 si riferiscono rispettivamente alla nuova dotazione organica del Ministero unificato e all'abrogazione del Consiglio dei ragionieri, già previsto dal regio decreto 827 del 1924.

Il relatore svolge una serie di considerazioni di ordine generale.

Innanzitutto va dato atto al Governo di aver ristabilito, con l'invio alla Commissione della parte dello schema di regolamento relativa all'organizzazione dei dipartimenti, un corretto rapporto tra Governo e Parlamento così come richiamato dai Presidenti delle Camere. Dal momento che erano stati introdotti contenuti nuovi rispetto alla prima versione presentata alle Camere, appare del tutto coerente concludere il processo di unificazione chiedendo alla Commissione di esprimere il proprio parere anche su questi nuovi aspetti organizzativi.

L'analisi del testo in esame evidenzia la mancanza di uniformità nel peso e nelle denominazioni delle articolazioni interne ai Dipartimenti (Servizi, Ispettorati, Direzioni). L'organizzazione dei Dipartimenti presenta, inoltre, un consistente ampliamento dei posti di vertice delle strutture dirigenziali alle cui sfere di competenza sono attribuite funzioni svolte dall'Amministrazione del Tesoro a discapito delle funzioni esercitate dall'Amministrazione del Bilancio, con conseguente ridimensionamento di queste ultime. Lo squilibrio tra le strutture risulterebbe sensibilmente aggravato in presenza del regolamento di individuazione degli Uffici generali, defi-

nitivamente approvato dal Consiglio dei Ministri, con particolare riguardo ai Dipartimenti provinciali, laddove alle ragioni provinciali vengono attribuiti compiti propri del Dipartimento per le politiche di coesione e sviluppo, in tal caso amplificando le interferenze di attività riferibili strutture diverse.

Si ha l'impressione infine che questo schema sull'articolazione dei Dipartimenti, istituendo nuovi organismi, vada in netta controtendenza rispetto ai principi che il legislatore ha recentemente fissato. Nel parere interlocutorio del Consiglio di Stato, infatti, si manifestavano perplessità sui nuovi comitati istituiti anche per la circostanza che questi non appaiono coerenti con il Decreto Legislativo n. 430/97. Pertanto andrebbe attentamente verificata la convenienza di tale assetto sotto il profilo dei costi rispetto ai benefici che possono trarsene.

Dall'analisi dei singoli articoli emergono alcune considerazioni di dettaglio. Nell'ambito del Dipartimento del tesoro la Direzione I accorpa più funzioni indicate nell'articolo 2 del regolamento relativo alle attribuzioni dei dipartimenti: « analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni ed internazionali » (lettera a), « informazione statistica e monitoraggio sugli andamenti del sistema economico » (lettera c), « gestione finanziaria delle partecipazioni azionarie dello Stato, rappresentanza dell'azionista, attività istruttorie e preparatorie relative a operazioni di cessione e collocamento sul mercato finanziario delle partecipazioni azionarie dello Stato » (lettera g). Rispetto al regolamento relativo alle attribuzioni dei dipartimenti, le funzioni assegnate alla Direzione VI non trovano riscontro in alcuna indicazione concernente le relative competenze. Non sono, inoltre, assegnate ad alcuna struttura le competenze di cui alla lettera h), relative ai compiti di consulenza per l'attività pre-deliberativa del CIPE e relativi adempimenti di attuazione, per gli aspetti di competenza del dipartimento. Al Servizio per gli affari

generali e del personale è assegnato, tra l'altro, il coordinamento dell'attività pre-legislativa del dipartimento.

Per quanto riguarda il Dipartimento della Ragioneria Generale rispetto alle funzioni enucleate nell'articolo 3, comma 1, del regolamento sulle attribuzioni dei dipartimenti, si osserva che la funzione « rapporti con organismi internazionali nelle materie di competenza », di cui alla lettera a) non risulta compresa fra quelle di alcun ispettorato; inoltre le competenze assegnate all'Ispettorato generale per gli affari economici non risultano fra quelle enucleate nel regolamento di attribuzioni, così come quelle attribuite all'Ispettorato generale per la liquidazione degli enti disciolti; infine, non sono assegnate ad alcuna struttura le competenze ricomprese nella lettera f), relative ai compiti di consulenza per l'attività pre-deliberativa del CIPE e relativi adempimenti di attuazione, per gli aspetti di competenza del dipartimento.

La configurazione del Centro nazionale di contabilità pubblica, che ha sostanzialmente i compiti di un ufficio studi con competenze delimitate, appare dilatata rispetto all'assetto previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 430 del 1997, e quindi non coerente con l'attribuzione di potestà regolamentare, in particolare, con riguardo alla possibilità di assegnare al Centro di contabilità pubblica dirigenti generali (fino ad un massimo di tre) con funzioni di studio e ricerca. Tutto questo in aggiunta alla possibilità del Dipartimento della Ragioneria generale, alle cui dirette dipendenze opera il Centro, di avvalersi di quattro dirigenti generali per specifiche esigenze di consulenza, studio e ricerca.

L'istituzione del Comitato di garanzia per i controlli comunitari, non prevista dal decreto legislativo n. 430 del 1997 e neppure dallo schema di regolamento già trasmesso alle Camere, era invece presupposta dal decreto-legge n. 305 del 1997 (AIMA), decaduto, ed è attualmente prevista dall'articolo 3 di un disegno di legge

all'esame del Senato (A.S. 2893). Pertanto non esiste, allo stato, una norma di legge che ne autorizzi la costituzione.

In merito al Dipartimento politiche di sviluppo e coesione si osserva che rispetto alle funzioni enucleate nell'articolo 4, comma 1, del regolamento sulle attribuzioni dei dipartimenti non compaiono le competenze assegnate al Servizio centrale di Segreteria del CIPE. Non risultano assegnate ad alcuna struttura e non viene chiarita l'attribuzione della competenza di cui alla lettera *f*) riguardante «l'inoltro agli organismi comunitari delle richieste di cofinanziamento», né quella di cui alla lettera *g*), relativa all'attivazione delle procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inerzia o di ritardo delle amministrazioni o degli enti regionali e locali.

Per quanto concerne il Dipartimento amministrazione generale e del personale non risultano chiaramente individuabili le competenze assegnate al Servizio centrale degli uffici locali e dei servizi del tesoro. Rispetto all'articolo 5, comma 1, del Regolamento di attribuzioni dei dipartimenti, non sono assegnate ad alcuna struttura le competenze di cui alla lettera *d*) «servizio delle pensioni di guerra ed assegni vari a particolari categorie», lettera *e*) «servizi relativi all'erogazione dei trattamenti economici a carico del bilancio dello Stato, ovvero, mediante convenzione all'erogazione di trattamenti economici a carico di altre amministrazioni pubbliche» ed alla lettera *f*) «supporto delle conferenze di coordinamento ed indirizzo previste dall'articolo 8 e degli altri organi collegiali del Ministero per i quali non sia prevista una specifica struttura di servizio nell'ambito degli altri Dipartimenti, ovvero presso gli uffici di diretta collaborazione con l'organo di direzione politica». Pertanto non è chiaro se queste competenze rimangono al dipartimento e a quale servizio sono assegnate. Con lo schema in esame si prevede di affidare a questo dipartimento competenze in materia di attuazione delle politiche del personale, di relazioni sindacali, di assunzioni e trattamento giuridico ed economico del perso-

nale del Ministero. Contemporaneamente analoghi uffici per gli affari generali e per la gestione del personale interno sono stati creati in seno ai singoli dipartimenti. Ciò che ne consegue è una duplicazione di strutture organizzative e di costi di gestione in palese contraddizione con i principi contenuti nella legge delega che prevede l'eliminazione di ogni forma di duplicazione e sovrapposizione funzionale e organizzativa fra le strutture dei Ministeri oggetto dell'unificazione. Sarebbe, pertanto auspicabile un'eliminazione dei predetti uffici di gestione interna del personale interni ai singoli dipartimenti demandando il governo delle risorse umane del Ministero unicamente in capo al IV Dipartimento.

Nella norma sul Consiglio tecnico-scientifico non compare più il riferimento all'ISAE, che avrebbe dovuto essere costituito con un regolamento previsto dalla legge delega e non ancora emanato. Per la rideterminazione dei compensi dei componenti si fa riferimento all'articolo 10 della legge n. 428 del 1985. In particolare, l'articolo 10 prevede che i compensi degli esperti sono fissati, anche in deroga a disposizioni di legge, con decreto del Ministero del tesoro.

Infine, in ordine alla nuova dotazione organica l'incremento dei dirigenti generali di livello C (+15) appare di scarsa comprensione tenuto conto del fatto che i nuovi posti sono riservati a strutture di studio e consulenza (3 posti) ed a ricoprire la titolarità di sede di determinati dipartimenti provinciali (12 posti). Tale moltiplicazione di posti di vertice a livello periferico non trova idonea giustificazione nemmeno nelle nuove unificate funzioni degli istituendi dipartimenti provinciali, soprattutto se si effettua un oggettivo confronto con l'articolazione periferica delle altre Amministrazioni dello Stato. Si tratta quindi di un aumento di alti dirigenti che non trova riscontro nelle altre Amministrazioni, che risulta essere foriera di oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato e che si colloca certamente al di fuori dei richiamati principi della legge delega, in ordine alla complessiva ridu-

zione della spesa. Sarebbe opportuno un chiarimento sui tagli operati al VI livello, in previsione anche di quelle che saranno le nuove competenze del dicastero. Sarebbe opportuno su questa materia una mirata riqualificazione professionale dei propri dipendenti così come previsto peraltro dall'articolo 8 del decreto n. 430 del 1997, onde consentire una crescita professionale del personale. Conseguentemente, andrebbe meglio definita una più complessiva ed armonica rimodulazione degli organici sempre nel rispetto del principio dell'invarianza della spesa.

Il Presidente Antonio MARZANO ritiene che si debba chiarire, con riferimento alla nuova dotazione organica, l'effettiva valenza compensativa delle riduzioni di posti nelle qualifiche funzionali rispetto al previsto incremento della dotazione organica dirigenziale.

Il sottosegretario di Stato Laura PENNACCHI interviene per ricordare che è in atto un processo di razionalizzazione riferito ad una struttura già esistente, che conta circa 19 mila unità di personale al tesoro e solo 700 dipendenti al bilancio;

eventuali apparenti sproporzioni, cui si è fatto cenno da parte del relatore, riflettono in realtà tale situazione. Per quanto poi concerne il CIPE intende puntualizzare che l'attività istruttoria è rimessa a ciascun servizio secondo la relativa competenza.

Sui lavori della Commissione.

Dopo un breve dibattito in ordine all'opportunità di una diversa calendarizzazione dei lavori della Commissione, il Presidente Antonio MARZANO, consentendo la Commissione, rinvia il seguito dell'esame alla seduta da convocare per martedì 10 marzo alle ore 9. Conseguentemente il termine per il deposito della proposta di parere da parte del relatore è fissato alle ore 19 dello stesso giorno, mentre il termine per la presentazione di eventuali emendamenti alla proposta medesima è stabilito a mercoledì 11 marzo alle ore 14. Nella seduta di mercoledì 11 marzo, alle 20, avrà luogo la votazione del parere.

La seduta termina alle 9,35.