

di lavori pubblici – hanno configurato un rapporto di servizio fra amministrazione e partecipazioni statali al di fuori delle discipline concorrenziali, il che ha prodotto gli esiti a tutti noti. Quindi sulla materia dell'esclusiva la Corte dei conti, nell'esercizio delle proprie funzioni, ritiene di dover sottolineare a questa Commissione – in sede di audizione – tutte le cautele necessarie.

Tornando ad un'osservazione dell'onorevole Pasetto, ci permettiamo di affermare che l'inciso « anche indirettamente » induce a pensare che il Tesoro intenda poi avvalersi della Finsiel, per cui si tratterebbe di nazionalizzare una parte della stessa società, sottraendola ad un'azienda oggetto di privatizzazione. Questa è una scelta possibile da parte del potere politico, ove Parlamento e Governo la condividano, su cui tuttavia la Corte si permette di richiamare l'attenzione della Commissione.

Dal punto di vista dell'analisi giuridica, abbiamo tenuto in gran conto le riflessioni del ragioniere generale dello Stato, nonché quelle illuminanti e lucide svolte in questa sede, in particolare dall'onorevole Di Rosa e dal presidente Ferrante, ma ci atteniamo alla rozza semplicità del nostro ragionamento, per cui i servizi informatici sono oggetto di una direttiva che li liberalizza e non rientrano tra i servizi di interesse economico generale di cui all'articolo 90, comma 2, del trattato della Comunità europea. Tutto questo pone certamente un problema di conformità della disciplina nazionale a quella comunitaria.

Sono molto lieto dell'intervento svolto dall'onorevole Villetti, il quale ha aggiunto argomenti ancora più persuasivi a quelli che avevamo addotto circa la coerenza di un sistema che non può sopportare una duplicazione fra la rete delle ragionerie centrali (oggi chiamate uffici centrali di bilancio) ed il sistema dei controlli interni. Su questo punto vi sono stati minori dissensi, ma restiamo dell'avviso che stralciare la lettera f) del comma 1 dell'articolo 3 dallo schema di regolamento contribuirebbe a ricondurre a coerenza una

disciplina che concentra la responsabilità della ragioneria su compiti ingenti di adeguamento al nuovo ed arduo meccanismo di programmazione di bilancio delineato dalla legge n. 94 del 1997 con riferimento alla formazione, monitoraggio e verifica dei risultati complessivi, in sede di rendiconto, della gestione finanziaria pubblica.

È vero (questo tema va affrontato, per esempio, in connessione ai decreti legislativi di attuazione della legge n. 59, che sono sottoposti al vaglio di una Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole Cerulli Irelli, della quale la Corte è a disposizione ove ci venisse chiesto un contributo) che il problema del « dimagrimento » del Tesoro, di fronte ad un disegno complessivo dell'amministrazione legato ad uno schema funzionale, si pone in connessione con l'andamento della riforma amministrativa.

D'altro canto, proprio uno studio del professor Giarda, allora presidente della commissione tecnica per la spesa pubblica, aveva sottolineato che vi sono alcuni grandi poste di bilancio, come il fondo sanitario nazionale o il fondo nazionale dei trasporti, per le quali appare prevalente la ragione di collegamento con le grandi politiche di settore oggetto del finanziamento piuttosto che con i compiti, pure di grande rilievo, di regolazione e di controllo dei flussi da parte del Tesoro. Occorre sempre prendere in considerazione questo aspetto, perché in un paese afflitto da gravissimi problemi di rientro dal disavanzo pubblico può essere giustificato un elevato grado di accentramento di funzioni presso il Tesoro; è anche vero che, nel momento in cui l'intero sistema del bilancio accentua l'importanza dell'elaborazione delle politiche pubbliche da parte dei singoli ministeri, appare evidente la maggiore rilevanza degli stati di previsione relativi.

Probabilmente non ho risposto a tutte le osservazioni, ma ho cercato di esprimere l'avviso della Corte anche a seguito dell'arricchimento, per il quale espri-

miamo gratitudine, venuto dagli interrogativi e dalle critiche che abbiamo suscitato.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Carabba per il suo contributo.

La seduta, sospesa alle 12,30, è ripresa alle 12,35.

Audizione della dottoressa Patrizia Munzi Bitetti, direttore del Servizio per l'attuazione della programmazione economica del Ministero del bilancio e della programmazione economica.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione della dottoressa Patrizia Munzi Bitetti, direttore del Servizio per l'attuazione della programmazione economica del Ministero del bilancio e della programmazione economica, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle implicazioni dell'unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica.

Do subito la parola alla dottoressa Munzi Bitetti, che ringrazio per aver aderito al nostro invito.

PATRIZIA MUNZI BITETTI, *Direttore del Servizio per l'attuazione della programmazione economica del Ministero del bilancio e della programmazione economica.* L'unificazione tra Ministero del tesoro e Ministero del bilancio, accompagnata da una rivisitazione delle funzioni del CIPE, va inquadrata in quell'ottica di riordino della pubblica amministrazione, che vede da un lato l'affermazione di un federalismo responsabile, dall'altro una riconferma del ruolo di coordinamento delle politiche di sviluppo a cura dell'amministrazione centrale. È infatti necessario, nel momento in cui sempre maggiori responsabilità vengono attribuite ai poteri locali, disporre, a livello centrale, di un punto di riferimento unitario che favorisca e stimoli le capacità espresse dal territorio; ciò è tanto più vero per le aree più deboli del paese, dove il pur necessario intervento

pubblico deve inserirsi in una stabile opera di concertazione che accresca il livello di esperienze delle forze locali in modo da renderle sempre più protagoniste e nello stesso tempo responsabili del proprio sviluppo.

L'attuale Ministero del bilancio ha, nell'ultimo periodo, finalizzato la propria attività, sia in via autonoma che come supporto tecnico del CIPE, proprio al miglioramento delle funzioni di coordinamento, impegnandosi con risultati soddisfacenti in una più stretta collaborazione con la Conferenza Stato-regioni e con le singole regioni, aprendo anche un dialogo diretto con gli enti locali, in particolare per quanto riguarda l'utilizzo degli strumenti di programmazione negoziata.

La riorganizzazione delle strutture di programmazione, attraverso la fusione di due amministrazioni, non va letta come un affievolimento delle attività legate alla definizione delle linee e degli obiettivi di politica economica, ma come un rafforzamento del momento di programmazione e di coordinamento, ottenuto mediante la razionalizzazione degli strumenti e delle procedure.

Un breve *excursus* sull'attività del Ministero del bilancio e del CIPE chiarirà la *ratio* del disegno di unificazione e mostrerà la necessità di procedere rapidamente alla riorganizzazione delle strutture, per adeguarle ai nuovi compiti già in corso di svolgimento.

Il CIPE e il Ministero del bilancio, in stretta simbiosi tra loro, hanno improntato la loro azione al continuo evolversi del concetto di programmazione; da quella iniziale di tipo globalizzante della fine degli anni sessanta a quella dei grandi piani settoriali degli anni settanta, da quella specializzata per singoli comparti degli anni ottanta fino a quella attuale, che vede nel territorio il punto focale di una politica degli investimenti improntata alla più stretta collaborazione con le istituzioni regionali e locali.

In particolare negli anni ottanta, accanto alla nascita in seno al CIPE dei comitati di settore (politica agricola, politica industriale, politica estera, politica

dei trasporti), il ministero ha intrapreso la nuova via della programmazione per progetti, cercando di applicare le nuove metodologie di scelta e selezione degli investimenti, attraverso valutazioni *ex ante* ed *ex post* degli interventi (effettuate da nuclei specializzati costituiti *ad hoc* con personale di particolare professionalità): metodologie che lentamente e con differenti connotazioni si sono diffuse a livello di molte amministrazioni centrali e regionali.

L'abolizione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e le modifiche introdotte dalla legge n. 537 del 1993 (la cosiddetta riforma Cassese) hanno comportato una nuova impostazione sia del CIPE, che ha riassorbito in sé tutte le competenze dei vari comitati interministeriali, sia del ministero, che si è visto attribuire una serie di competenze, in parte del tutto nuove ed in parte già esercitate dai soppressi organismi dell'intervento straordinario.

Accanto, quindi, a competenze più tradizionali (preparazione dei documenti programmatici, attività di supporto al CIPE, valutazione e verifica dei progetti di investimento) il Ministero del bilancio ha nell'ultimo periodo fortemente potenziato le funzioni relative all'utilizzo dei fondi strutturali, nonché quelle inerenti agli strumenti di programmazione negoziata. L'istituzione della cabina di regia quale momento di massimo coordinamento tra i vari livelli istituzionali che si occupano dell'utilizzo dei fondi strutturali (Unione europea, amministrazioni centrali e regionali) e la diffusione delle metodologie di programmazione negoziata hanno portato il Ministero del bilancio ad essere l'interlocutore stabile delle regioni per tutte le attività connesse alla politica degli investimenti.

Il proficuo rapporto con la Conferenza Stato-regioni sia a livello di ministero sia soprattutto a livello di CIPE (la riforma recente della Conferenza crea collegamenti più puntuali con il CIPE e la cabina di regia) ha reso più facili e fluide le procedure di concertazione con le singole realtà regionali.

L'avvio, seppure ancora in una fase sperimentale e quindi suscettibile di mi-

glioramenti e ottimizzazioni, dei patti territoriali e dei contratti d'area, nonché, nei prossimi mesi, delle intese istituzionali di programma, riconferma la validità del metodo della programmazione per progetti, non più però elaborata e in qualche modo imposta dal centro, ma suscitata in sede locale, coordinata strategicamente in sede centrale, finanziata con risorse nazionali (pubbliche e private) da utilizzare in maniera sinergica e flessibile con quelle - aggiuntive - comunitarie, per un più rapido e proficuo uso dei fondi dell'Unione europea.

I più recenti indirizzi del CIPE per l'utilizzo dei fondi destinati alle aree depresse, il riparto di specifiche somme in favore di tali aree (oltre 30 mila miliardi di lire nel solo periodo dicembre 1996-settembre 1997), la semplificazione delle procedure approvative dei patti e contratti d'area testimoniano il perseguimento di alcuni obiettivi che l'amministrazione del bilancio si era posta in tema di sviluppo territoriale.

Sul versante delle politiche generali, l'emanazione da parte del CIPE delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità ha portato all'adozione di provvedimenti tariffari che, pur incentivando gli investimenti soprattutto attraverso gli incrementi di produttività dei servizi, si sono dimostrati in linea con le politiche antinflazionistiche perseguite dal Governo, fermo restando l'obiettivo di un apprezzabile miglioramento della qualità richiesto dalle forze sociali e dall'utenza.

Anche per tale attività, inerente al settore tariffario, il ministero del bilancio, coadiuvato da esperti che hanno sempre prestato la loro opera senza alcun onere aggiuntivo per lo Stato, è riuscito a offrire un supporto al CIPE ed alle amministrazioni che hanno competenza in materia, collaborando con le stesse e componendo gli eventuali conflitti tra ministeri che esercitano competenze talvolta sovrapposte.

Le strutture del ministero (comprese quelle acquisite dall'intervento straordinario) si sono via via adeguate ai mutamenti in corso, operando, soprattutto nell'ultimo

periodo, in situazioni che hanno richiesto riconversioni professionali, continue flessibilità delle mansioni, duttilità di ruoli, copertura degli spazi vuoti, presidio stabile degli uffici per assicurare il raggiungimento dei risultati prefissi.

Quanto precede è utile a comprendere come i due organismi – CIPE e Ministero del bilancio – siano da tempo in attesa di un riassetto che dia stabilità e legittimità ad una situazione di fatto già esistente.

In questi termini la riforma non innova, ma prende atto di un processo ormai *in itinere*.

Il CIPE, come si è visto, è stato oggetto di una profonda riforma nel 1993, riforma improntata a restituire al Comitato tutti quei poteri di indirizzo e coordinamento che si erano frammentati e dispersi in varie direzioni. Già in occasione di quella riorganizzazione erano stati assegnati alle amministrazioni di settore i compiti di carattere più direttamente gestionale, snellendo procedure, accorpando competenze, semplificando alcuni iter di finanziamento. La riforma Cassese non è stata tuttavia mai completata, in assenza dell'emanazione del previsto regolamento sulla definizione dell'organizzazione e delle funzioni del CIPE ex articolo 1 della legge n. 537 del 1993, seppure già delineato nelle sue linee generali.

L'attuale previsione normativa, che si pone su un piano di continuità con il regolamento allora impostato, vede nel CIPE un organismo snello, liberato dai compiti di amministrazione diretta, ma comunque con forte caratterizzazione operativa, titolare, nell'ambito degli indirizzi stabiliti dal Consiglio dei ministri, delle fondamentali funzioni in materia di direttiva e di coordinamento della politica economica.

Le attribuzioni ora previste confermano in gran parte quelle attualmente già esercitate, o comunque in fase di avvio: definizione di indirizzi e obiettivi prioritari di sviluppo, valorizzazione dei processi di sviluppo territoriale, approvazione di piani e programmi settoriali e delle intese istituzionali di programma, programmazione e riprogrammazione delle

risorse finalizzate allo sviluppo, linee guida in materia di regolazione dei servizi di pubblica utilità.

L'attuale schema normativo prevede nuovamente l'affidamento dei compiti meramente gestionali-amministrativi alle amministrazioni competenti; infatti, all'opera di snellimento effettuata nel 1993 era seguita, soprattutto a seguito dell'abolizione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, una riattribuzione al CIPE di compiti minuti, propri dell'amministrazione attiva.

Sulla separazione tra i poteri di indirizzo del CIPE e l'attività gestionale occorre peraltro che, al di là della previsione normativa, si formi una nuova coscienza politico-amministrativa. L'esperienza dimostra che le amministrazioni, spesso sorrette da una normativa non completamente coerente, più facilmente sottopongono al CIPE singoli fatti gestionali, più difficilmente piani e programmi che presuppongono una visione globale e coordinata; ancor maggiore resistenza viene posta nel recepire indirizzi che impongono determinati comportamenti e richiedono un ritorno stabile delle informazioni sull'attuazione ed il raggiungimento degli obiettivi.

Si ritiene peraltro che l'inserimento nell'ordinamento delle intese istituzionali di programma possa rappresentare, con riferimento alla politica degli investimenti, un momento di coinvolgimento più intenso delle varie amministrazioni centrali e regionali, tale da far superare le ancora esistenti diffidenze e resistenze rispetto all'opera di coordinamento del CIPE.

Un'ultima notazione riguarda l'organizzazione dei lavori del CIPE. Correttamente lo schema normativo, che recepisce una realtà già in atto, prevede la possibilità di costituire comitati e commissioni per l'approfondimento di singoli temi. È evidente che tali momenti di approfondimento possono costituire, come dimostrato dalle più recenti esperienze, un'ulteriore occasione di proficua collaborazione con le amministrazioni di settore in vista di una coordinata azione di Governo.

Un po' troppo stringato ed indeterminato risulta invece il riferimento alla struttura di supporto stabile, non prevedendo la norma il rinvio al regolamento attuativo per la disciplina sull'organizzazione ed il funzionamento della struttura stessa.

Quanto alla cabina di regia, è l'organismo più nuovo, anche se già previsto dell'ordinamento, vivamente apprezzato dall'Unione europea in termini di interlocuzione stabile e coordinata, ma ancora in via di assestamento e, quindi, suscettibile di una migliore definizione della propria missione strategica, al fine di evitare sovrapposizioni e confusione di ruoli. Lo schema normativo ed il regolamento individuano nell'attività di coordinamento operativo tra Unione europea, amministrazioni centrali e regionali la funzione centrale della cabina; organismo, quindi, di alta amministrazione che, nella materia dell'utilizzazione dei fondi strutturali e nell'ambito degli indirizzi tracciati dal CIPE, interagisce da una parte con l'Unione europea, facendosi referente degli interessi nazionali, dall'altra con le amministrazioni centrali e regionali come coordinatore delle indicazioni comunitarie.

Pur essendo struttura alle dirette dipendenze del ministro, sono stati proficuamente previsti momenti di stabile collaborazione con alcuni dipartimenti del ministero stesso (dipartimento della Ragioneria generale e dipartimento sviluppo), della Presidenza del Consiglio, nonché con la conferenza Stato-regioni ed il Ministero degli affari esteri. Ciò consentirà un colloquio più stretto con i servizi centrali che si occupano di fondi strutturali, impegnati nella realizzazione degli obiettivi comunitari.

In particolare, il dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione attua le linee programmatiche deliberate dal CIPE e provvede alle iniziative e agli adempimenti in materia di utilizzazione dei fondi comunitari, secondo le strategie disegnate dalla cabina di regia e verificate, in termini di coerenza con il complesso della politica economica nazionale, dal CIPE.

Il dipartimento delle politiche di sviluppo è deputato a raccogliere i compiti oggi assegnati al Ministero del bilancio, ad esclusione di quelli inerenti la predisposizione dei documenti di programmazione, che vengono ricompresi nelle competenze del dipartimento del Tesoro.

L'unificazione delle amministrazioni del tesoro e del bilancio rafforza il nuovo ruolo del dipartimento quale centro propulsore degli investimenti, assicurando maggiore efficienza alle strutture attraverso una ridefinizione di alcune funzioni e degli assetti organizzativi.

Il dipartimento dello sviluppo e della coesione si caratterizza quindi proprio per tale funzione propulsiva degli investimenti, costituendo un punto d'incontro ed un osservatorio privilegiato delle politiche settoriali e territoriali.

Nell'ambito degli indirizzi indicati dal CIPE, il dipartimento individua gli interventi attuativi, pone in essere tutti gli strumenti di programmazione negoziata idonei a perseguire gli obiettivi di sviluppo prefissati, provvede, in linea con le strategie elaborate dalla cabina di regia, a perseguire e monitorare il corretto utilizzo delle risorse comunitarie. Se i processi decisionali relativi ai grandi interventi nazionali e le linee per il coordinamento delle politiche di investimento dei diversi livelli istituzionali sono appannaggio del CIPE, il dipartimento deve tradurre gli obiettivi in azioni, le azioni in interventi.

Momenti qualificanti di tale funzione incentrata sugli investimenti sono la valutazione dei progetti e il monitoraggio: da qui l'esigenza di far confluire nel dipartimento anche i due nuclei esistenti, potenziandone decisamente i ruoli e rivedendone le strutture in chiave più snella. In tale quadro di semplificazione e tenendo conto dell'inquadramento del nucleo nell'ambito del dipartimento, risulta peraltro complesso l'assetto di vertice, con conseguente rischio di un'eccessiva burocratizzazione dello svolgimento dei compiti.

Al nucleo unificato di valutazione e verifica è affidata, nell'ottica di una va-

lorizzazione delle funzioni oggi esercitate dal nucleo di valutazione e da quello ispettivo, una missione più ampia, che va dalla rispondenza dei programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, alla loro fattibilità economico-finanziaria e ricaduta economica e sociale, alla verifica dell'attuazione dei progetti stessi per misurarne i risultati e proporre azioni atte a migliorare l'efficacia degli interventi. Tali attività del nucleo unificato saranno sempre più improntate ad una interlocuzione costruttiva con i soggetti competenti alla realizzazione dei progetti di investimento, che ha già caratterizzato la più recente esperienza. Non più, quindi, momenti di valutazione e di attività ispettiva con finalità censorie, ma massima collaborazione e supporto tecnico specialistico.

Lo schema normativo non indica puntualmente i settori di intervento del dipartimento dello sviluppo e della coesione (più puntuali, al riguardo, sono le configurazioni degli altri dipartimenti) e rinvia per tali aspetti ad un successivo regolamento.

Lo schema normativo prevede comunque l'inserimento, all'interno del dipartimento — oltre ai settori di attività già esistenti (politica degli investimenti settoriali e territoriali, interventi mirati alle aree depresse, programmazione negoziata e politiche di coesione) — del sistema informativo, già facente capo all'Agensud e poi transitoriamente inserito nella Ragioneria generale dello Stato, quale strumento indispensabile per un'efficace gestione delle attività connesse agli interventi cofinanziati dell'Unione europea e dei paralleli interventi nelle aree depresse.

Completano il quadro gli uffici locali del nuovo ministero unificato ai quali, limitatamente ai capoluoghi di regione, vengono attribuite competenze anche relativamente alle azioni di supporto per l'attuazione delle politiche di sviluppo. Tale previsione sembra confermare la volontà dell'amministrazione di proporsi come interlocutore privilegiato delle istituzioni regionali e locali, creando maggiori occasioni per un impulso diretto e

concertato alla crescita territoriale, con il supporto specialistico di qualificate professionalità.

È auspicabile che un disegno così significativo di riforma di strutture ministeriali, precursore della complessiva riforma della pubblica amministrazione prevista dalla legge Bassanini, non prescindano da un ampio coinvolgimento del personale sia in termini di partecipazione alla definizione di adeguati modelli organizzativi, sia in termini di individuazione dei necessari strumenti di crescita professionale.

Il successo dell'iniziativa è legato di certo ad una corretta costruzione teorico-normativa, ma anche ad una condivisione degli obiettivi e delle modalità realizzative del personale, chiamato a sostenere i nuovi impegni in un assetto profondamente mutato, se si tiene conto delle profonde diversità esistenti tra un'amministrazione, quale quella del Tesoro, di antica e consolidata tradizione, ed una struttura ministeriale relativamente giovane (neanche trent'anni), flessibile, dinamica, abituata a rispondere sul campo, ma molto poco gerarchizzata.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottoressa Bitetti, e do senz'altro la parola ai colleghi che mi hanno preannunciato di volerle rivolgere domande e richieste di chiarimenti.

CARLO PACE. Ho apprezzato molto la sua relazione che, per quanto snella, ha posto in evidenza una serie di problemi specificamente riferiti al Ministero del bilancio. Le precedenti audizioni si erano invece incentrate soprattutto su temi connessi all'attività del Tesoro.

Ho posto alcune domande al professor Manin Carraba, in funzione del fatto che egli ha anche rivestito un ruolo di responsabilità dell'istituto della programmazione economica, ma non ho ricevuto risposta, avendo l'interlocutore preferito glissare l'argomento. Giudico quindi molto interessante avere la possibilità di ascoltare il suo parere, dottoressa Bitetti.

Il primo tema che intendo affrontare riguarda la struttura di supporto del

CIPE. Si tratta di una struttura che appare essenziale se si guarda all'attribuzione in capo al CIPE di un effettivo ruolo non soltanto più di amministrazione attiva bensì riferito all'indirizzo e al coordinamento dell'indirizzo delle politiche economiche. Il dato di fatto è rappresentato dalla circostanza che il nostro ordinamento si basa essenzialmente sull'amministrazione dicasteriale, quindi tendenzialmente e, anzi, esclusivamente settoriale. Si tratta di un difetto che ha condizionato tutti i tentativi di imprimere svolte alla politica economica italiana, a cominciare dalla legge del 6 agosto 1950 relativa all'intervento straordinario nel Mezzogiorno. A quell'epoca De Gasperi pensò che si potesse realizzare un coordinamento delle attività dei vari ministeri creando un comitato. Fu così che venne costituito il comitato dei ministri per il Mezzogiorno, l'antesignano del CIPE. L'attività di quel comitato avrebbe dovuto consistere nel vagliare il comportamento dei vari dicasteri, degli indirizzi dei vari dicasteri, al fine di verificare se gli stessi fossero o meno convergenti rispetto all'obiettivo prioritario legato a quella legge, ossia lo sviluppo equilibrato del paese.

L'aver affidato tale compito ad un comitato — ahimè! — si è dimostrata una scelta non certo risolutiva del problema dal momento che, mentre con una mano si provvedeva ad interventi finanziari in favore delle aree più depresse, con l'altra i dicasteri hanno continuato ad agire seguendo la loro linea.

Qualcosa di diverso si è cominciato a realizzare con il CIPE. Va tuttavia considerato che, se il CIPE sarà privato dell'amministrazione attiva, come mi pare sia giusto fare, occorrerà rafforzare il suo potere di controllo e di coordinamento degli indirizzi e sulla definizione degli indirizzi. Tutto ciò non potrà realizzarsi senza una struttura di supporto adeguata.

Oltre alla mancata definizione degli aspetti ai quali ella ha fatto cenno, vorrei sapere se esista una sorta di indirizzo circa la possibilità che la struttura di supporto di cui il CIPE dovrà comunque avvalersi possa a sua volta avvalersi del-

l'ausilio dell'ISAE, o se invece continueremo ancora ad avere strutture in qualche modo ricondotte sotto l'« ombrello » del ministero ma non funzionali rispetto a quest'ultimo.

Dico questo, per competenza diretta. Sono stato consulente economico dell'allora ministro del bilancio Fanfani ed a quell'epoca una delle difficoltà che emerse fu quella di ricevere la piena collaborazione degli istituti vigilati dal Ministero del bilancio, creati per rispondere alle esigenze di programmazione di tale ministero ma che tutto facevano, tranne che soddisfare tali esigenze. Mi chiedo se, in sede di riforma, questo problema, nel rapporto che deve esistere tra elaborazione degli indirizzi ed attività di coordinamento delle politiche da parte del CIPE e supporto informativo, sarà affrontato avvalendosi della previsione di questo istituto che accorperà i due istituti precedenti.

La seconda questione sulla quale gradirei acquisire le sue valutazioni è relativa alle politiche di coesione, in senso stretto alle politiche per gli interventi nelle aree depresse. Credo che mettere tutto in un calderone rischi di privilegiare le azioni di più facile realizzazione e, quindi, azioni che riguardano non necessariamente le politiche di coesione o gli interventi di sollievo a favore delle aree più depresse ma semplicemente politiche di sviluppo e di investimento.

In altri termini, occorre prevedere una qualche presenza di rilievo nell'organizzazione dell'azione della politica economica, cui affidare, come missione specifica, la politica di coesione e le politiche di riequilibrio tra le aree del paese, posto che questo è tutt'ora un problema fondamentale che non può essere ignorato, a meno che non si voglia giocare a gestire l'amministrazione di uno Stato che non esiste, senza tenere conto dei problemi concreti dello Stato italiano.

Oggi come oggi, un'assicurazione circa il funzionamento corretto delle cose è resa dal fatto che vi è stata una sorta di identità nell'assolvimento del ruolo sul piano personale, una sorta di duplice

monarchia (come l'Austria e l'Ungheria), da parte della persona responsabile del supporto tecnico della cabina di regia; il capo della segreteria tecnica-esecutiva di quest'ultima è infatti la direzione generale delle politiche di coesione. Nulla di simile è rinvenibile né nel decreto né nel regolamento e, anzi, in quest'ultimo pare che una presenza specifica del responsabile delle politiche di coesione scompaia addirittura dalla cabina di regia. A mio modo di vedere questo è un difetto notevole. In proposito vorrei assicurazioni o comunque indicazioni da parte sua.

L'ultimo argomento riguarda i due nuclei per gli investimenti pubblici (di valutazione ed ispettivo) esistenti presso il Ministero del bilancio. Sono perfettamente d'accordo sull'esigenza che debbano integrare. Ma non si capisce perché, allora, si creino due unità operative distinte, per la cui interazione non vi è un'indicazione precisa. Forse è stata realizzata semplicemente per il fatto che al vertice opera un certo soggetto. Ma perché si pensa di sopprimere i due nuclei per poi ricrearli *ex novo*? Il problema riguarda una valutazione di scarsa professionalità dei soggetti che fanno parte di queste strutture? Ma se così fosse, si tratterebbe di agire sul piano amministrativo, sotto il profilo delle scadenze degli incarichi, e non sul piano legislativo e delle strutture.

GIORGIO PASETTO. Signor presidente, l'accorpamento dei ministeri è sostanzialmente legato alla volontà condivisibile del Parlamento e del Governo di fare in modo che le cosiddette politiche straordinarie di coesione e di sviluppo per il Mezzogiorno diventino ordinarie e siano effettuate in un unico contenitore, il Ministero del tesoro. Questa, almeno, è una delle interpretazioni che vengono date dell'accorpamento.

Un punto di forza di questo disegno è costituito dall'articolazione in quattro dipartimenti. Mi riferisco in modo particolare al dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, che è in qualche misura nuovo ed eredita gran parte delle competenze oggi in capo al Ministero del

bilancio. Parto da questo dato per individuare nel dipartimento un punto di forza rispetto a tutti gli altri strumenti a livello di Governo e di coordinamento.

Ciò detto, vorrei svolgere alcune considerazioni. Il professor Pace ha parlato del ruolo e della funzione del CIPE e delle strutture di supporto. Bisogna assolutamente evitare che si verifichi un affollamento di strutture che non interagiscano e non abbiano compiti precisi. La lettura degli schemi di decreto e di regolamento ci porta a dare questo tipo di valutazione: la struttura di supporto del CIPE è molto debole; riguarderebbe solo l'istruttoria tecnica (che per certi versi è lasciata, poi, alle amministrazioni di competenza in fase di proposizione).

Si pone allora una questione. In realtà il CIPE – che ha una funzione di coordinamento e di fissazione dei grandi obiettivi di politica economica e di sviluppo del paese – su cosa basa le proprie scelte? Il testo parla di un nucleo tecnico: a cosa ci si riferisce? Ad una struttura già esistente o ad un organismo ancora da creare?

Vi è poi il problema della cabina di regia, circa la quale si registra una notevole incertezza in merito alla ripartizione dei ruoli e delle funzioni. In alcuni casi le funzioni del dipartimento e della cabina di regia sembrano coincidere. Per quanto riguarda i patti territoriali e le aree depresse il dipartimento in qualche misura utilizza i fondi strutturali. Da questo punto di vista si registra un intersecarsi di competenze e di funzioni.

Lei ha parlato della cabina di regia come di un alto livello di funzioni. Da questo punto di vista ritengo non vi possano essere contemporaneamente due organi che svolgano funzioni alte: il dipartimento e la cabina di regia. Non a caso – come è stato sottolineato – oggi la cabina di regia e la direzione delle politiche di coesione sono sostanzialmente affidate ad un unico punto di coordinamento. Escludo si ponga un problema legato alla persona; ritengo invece necessario individuare un punto unico di direzione e di governo. Allora, senza intro-

durre rapporti di sovraordinazione, la cabina di regia dovrebbe essere concepita come una struttura di supporto del dipartimento. Questo punto dovrebbe essere chiaro, altrimenti si rischia una duplicazione di funzioni e di compiti.

Vi è poi un altro problema. Da una parte si afferma che occorre evitare i doppioni ed accelerare certi processi, dall'altra si mettono insieme il nucleo di valutazione ed il nucleo ispettivo (coordinati da una figura di direzione unica, sopra la quale vi sarebbe il capo del dipartimento). Ma in questo modo l'intenzione di porre in essere processi di snellimento viene contraddetta dalla creazione di meccanismi complicati.

Per quanto concerne il fondo di rotazione, gli schemi di decreto e di regolamento prevedono che queste risorse « traslochino » dall'attuale Ragioneria generale al dipartimento per le politiche di sviluppo. Qui nascono problemi che riguardano il collegamento con la contabilità europea e la natura stessa del fondo (che vive di risorse comunitarie, ma anche di risorse statali). Qual è la sua opinione in proposito? Sostanzialmente si tratta di un fondo unico in uscita, mentre le fonti di entrata sono di due livelli (il cofinanziamento nazionale, le risorse comunitarie). Il problema ha qualche connessione anche con l'assetto e l'articolazione della Ragioneria.

PRESIDENTE. Anch'io vorrei porre succintamente qualche domanda.

Mi pare che sostanzialmente il modello che va configurandosi per quanto riguarda il dipartimento per le politiche di sviluppo (sostanzialmente l'attuale Ministero del bilancio) dovrebbe essere funzionale alla programmazione negoziata. Quando si parla di questa stretta collaborazione fra l'attività centrale e quella locale, sembra ci si riferisca ad un momento di coesione fra la logica discendente e quella ascendente della programmazione. Però non sembra che siano ancora individuate linee di azione e procedure che possano consentire agli interventi di esplicare un risultato rapido o immediato.

Nel testo si parla di una già avvenuta semplificazione delle procedure di approvazione dei patti e dei contratti d'area. Onestamente vedo ancora molte ombre rispetto alle luci pure esistenti. Vorrei allora domandarle se – per quanto è a sua conoscenza – abbiamo finalmente trovato, sia pure di recente, la via per dare attuazione ai patti territoriali (più che ai contratti d'area, sui quali si registra ancora qualche ritardo).

Seconda questione. Dalla relazione qui illustrata sembrerebbe che le migliori esperienze delle strutture dell'ex Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno siano già disponibili al Ministero del bilancio, per la loro valenza tecnica. Le chiedo se questa diaspora abbia determinato l'offuscamento, magari in altri ministeri, di strutture e competenze che forse sarebbe stato preferibile avere alle dipendenze dello stesso Ministero del bilancio.

È stato detto che l'emanazione del regolamento è urgente. Quali sono i tempi? Da questo adempimento, infatti, può dipendere il vero avvio del ruolo che ci si attende sia esercitato dal dipartimento per le politiche di sviluppo. Mi sembra, anzi, sia stato lamentato che in altri dipartimenti la configurazione delle strutture necessarie è già stata individuata, al contrario di quanto accade in quel dipartimento.

Un'altra domanda: cosa si intende per uffici locali del nuovo ministero unificato? Si tratta di strutture già esistenti oppure di organismi che dovrebbero svolgere le funzioni delle cosiddette cabine di regia regionali?

Vorrei tornare infine su un aspetto già affrontato dal collega Pasetto. Le strutture di sostegno sembrerebbero più strutture del volontariato che organi permanenti a supporto dell'attività ordinaria. Lei ha parlato anche di commissioni che lavorano senza alcun onere dello Stato: non so se sia stata una forma di compiacimento o di lamentazione.

Do ora la parola alla dottoressa Munzi Bitetti per la sua replica.

PATRIZIA MUNZI BITETTI, *Direttore del Servizio per l'attuazione della programmazione economica del Ministero del bilancio e della programmazione economica*. In merito alla sua ultima sollecitazione, presidente, vorrei dire che anche qualche componente di questa Commissione ha lavorato gratuitamente per noi.

Venendo alle diverse domande formulate, alcune mi sembrano fare riferimento a problemi analoghi.

Effettivamente, come ho avuto modo di evidenziare nella breve relazione introduttiva, l'attuale previsione normativa sulla struttura di supporto del CIPE è molto scarna e non fa nemmeno riferimento ai regolamenti di secondo livello (previsti per i dipartimenti); quindi immagino che si dovrà provvedere attraverso regolamenti ordinari. Il problema del supporto è in effetti importante. Le previsioni normative delineano abbastanza bene le strutture dipartimentali, anche se in qualche punto può sembrare esservi qualche sovrapposizione. Questa struttura del CIPE, invece, è posta, anche come configurazione dell'articolazione, prima del ministero; quindi, vengono rivisti i compiti del CIPE ma non si presta attenzione al supporto, forse perché una parte dello stesso può essere certamente rinvenuta nei compiti del dipartimento, il quale ha anche funzioni di proposta rispetto al CIPE. Quest'ultimo, tra l'altro, è sempre stato – e lo sarà ancora – un organismo le cui proposte pervengono dalle varie amministrazioni di settore. Attualmente, però, vi è una struttura di supporto rappresentata dal servizio che dirigo, il quale svolge, appunto, una funzione di supporto nei confronti del CIPE; perdendosi l'identità tra il momento della programmazione e quello attuativo, tutti gli uffici operano oggi quasi esclusivamente a supporto del CIPE, a parte la questione dei fondi strutturali. È evidente che, o la missione dell'attuale struttura sarà in qualche modo confermata (naturalmente prestando grande attenzione ad evitare duplicazioni con le funzioni del dipartimento, perché altrimenti si finirebbe soltanto per burocratizzare le strutture), oppure si prevede – come sembra

trasparire dal disegno legislativo – una struttura agile, snella, che si configuri semplicemente come una segreteria amministrativa, con il supporto delle varie commissioni, gruppi e comitati che ancora oggi operano, in quanto sono necessarie consulenze specialistiche in determinati settori, visto che l'amministrazione non può prevedere al proprio interno tutte le situazioni che possono presentarsi.

Tuttavia, una mera segreteria amministrativa rappresenterebbe una struttura piuttosto scarna. Quindi, il rinvio ad un futuro regolamento può servire a dare una soluzione definitiva a questo problema, che lo schema normativo lascia aperto.

Per quanto riguarda i rapporti con la nuova struttura che nascerà dalla fusione dell'ISCO e dell'ISPE, devo dire che l'ISAE si configurerà come organo di supporto alla programmazione. Quindi, poiché il momento della predisposizione dei documenti di programmazione passa dalla segreteria generale della programmazione e del bilancio al dipartimento del tesoro, sembra piuttosto logico e funzionale che questo istituto interagisca più puntualmente con la direzione generale del Tesoro, ossia con coloro i quali saranno preposti alla predisposizione dei documenti programmatici.

È evidente, peraltro, che è necessario un momento di coordinamento fra gli uffici che si occupano della predisposizione dei documenti macro e quelli che elaborano i provvedimenti di economia reale, a cominciare dal CIPE per arrivare fino al dipartimento. Tuttavia, trovandosi nell'ambito della stessa amministrazione, si può prevedere che questi momenti di interazione e di coordinamento siano più frequenti ed agevoli.

Per quanto riguarda le politiche di coesione, il professor Pace ha individuato nell'unico dipartimento previsto dalla normativa la difficoltà ad esprimere appieno l'attenzione verso le aree depresse, in particolare verso il Mezzogiorno. Personalmente, ritengo che un'unica struttura preposta allo sviluppo ed alla coesione sia idonea a raggiungere lo scopo prefisso: se,

per esempio, si operasse una divisione, prevedendo un dipartimento per lo sviluppo ed un altro per le aree depresse o per il Mezzogiorno, si avrebbero strumenti tra loro divisi, che non interagiscono direttamente, mentre lo sviluppo va inteso come qualcosa di integrato. Proprio grazie all'esperienza dell'ultimo periodo, abbiamo potuto constatare, attraverso gli strumenti di programmazione negoziata ed altre azioni, quanto siano importanti gli interventi attuati in correlazione tra le regioni e le altre amministrazioni locali del nord e del sud.

Questi momenti di coesione, di concertazione, di aiuto allo sviluppo che può venire da regioni più strutturate, che hanno vissuto determinate esperienze prima delle altre, rappresentano certamente un sistema ottimale, che può trovare proprio in un unico dipartimento una funzione di guida: infatti, lo stesso dipartimento dovrebbe contribuire ad individuare i nodi allo sviluppo, concertare azioni molteplici (aiuti alle attività produttive, interventi strutturali, attività di servizi), cercando la collaborazione non solo della regione o delle realtà territoriali in cui deve essere attuato l'intervento, ma anche di altri interlocutori, che possono essere soggetti privati ma anche amministrazioni pubbliche regionali che hanno vissuto esperienze simili. Per esempio, tra la Toscana e la Campania vi sono già momenti di interlocuzione.

In virtù delle esperienze che stiamo vivendo nell'ultimo periodo, allorché ci siamo molto attivati nella ricerca di tali momenti di interlocuzione, riteniamo che questo metodo sia valido, anche se naturalmente va migliorato ed implementato; quando vi sarà una struttura preposta a tali funzioni, lo stesso sistema potrà funzionare ancora meglio. Occorre peraltro tenere conto che nell'ultimo periodo al Ministero del bilancio siamo rimasti, per così dire, i superstiti di un'antica struttura che ha visto l'innesto del personale proveniente dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno, che però aveva diverse professionalità. Quindi, abbiamo avuto un momento di difficoltà reciproca nell'inte-

grazione tra noi e quel personale; oggi questa integrazione mi sembra ormai avvenuta, anche perché le persone più anziane sono andate via e sono rimasti i giovani, che si sono ben integrati nella nostra struttura. Ci troviamo comunque in una certa difficoltà nel seguire tutte le nuove linee di attività che stiamo impostando. Per tale motivo, nella mia relazione vi era un sollecito alla riorganizzazione, perché quando tutti gli uffici saranno strutturati ed i servizi individuati, si potrà rispondere più facilmente alle nuove esigenze.

Quanto alle politiche di coesione e alla cabina di regia, mi rendo conto che questo aspetto possa apparire delicato. L'onorevole Pasetto ha parlato addirittura dell'esigenza di invertire in qualche modo i ruoli, prevedendo una cabina di regia come staff per le politiche di coesione. In effetti, questo non è contemplato né dall'attuale assetto normativo né dall'ordinamento che aveva ideato la cabina di regia e forse neanche dalla Comunità europea, che aveva molto apprezzato l'istituzione della cabina di regia intesa come modo per avere un interlocutore unico di un certo livello, al fine di recepire gli indirizzi dal paese e trasferirli all'esterno.

Ho parlato di cabina di regia come organo di alta amministrazione in quanto dovrebbe essere una struttura analoga a quella del CIPE, anche se non formata da ministri o rappresentanti del Governo. Il livello della sua composizione è comunque molto elevato (vi sono stati inseriti i capi dipartimento) perché essa rappresenta il momento in cui si dovrebbero elaborare le strategie. L'attività di coordinamento è stata prevista al massimo livello: partecipano ai lavori della cabina di regia il capo del dipartimento dello sviluppo, quello della ragioneria generale, i dipartimenti della Presidenza del Consiglio, il Ministero degli esteri e così via.

In una prima stesura del regolamento vi era stato inserito, anziché il capo dipartimento, il direttore delle politiche di coesione. Poi, proprio perché si è pensato di prevedere una composizione della cabina di regia al massimo livello, vi si è

inserito il capo dipartimento. Evidentemente, il servizio politiche di coesione è inserito nel dipartimento, per cui è evidente che esso non può essere presente nella cabina di regia, perché quest'ultima dà degli *input* al dipartimento. Quindi, non è possibile includervi il servizio e non il capo dipartimento, ma potrebbero farne parte entrambi, nell'ambito di un rapporto di migliore integrazione e collaborazione.

Per quanto riguarda le competenze, il pericolo di sovrapposizioni esiste ma può essere evitato se nel disegno che ho delineato si considera il CIPE come l'organo che fornisce indirizzi più generali e la cabina di regia come la sede di coordinamento in ordine all'utilizzazione dei fondi strutturali; mi si può obiettare che l'impiego di questi ultimi è strettamente collegato all'utilizzo dei fondi nazionali, ed infatti stiamo cercando proprio di parlare di utilizzo di fondi pubblici senza più discriminare tra quelli nazionali e quelli comunitari, allo scopo di attuare una politica unica degli investimenti con le varie forme di finanziamento.

In tale contesto, il fondo di rotazione, al quale ha fatto riferimento l'onorevole Pasetto, deve essere, a mio avviso, inserito nel dipartimento, quale strumento finanziario di cui avvalersi: che senso avrebbe mantenerlo nell'ambito della ragioneria, senza poterne disporre in via immediata? Giudico quindi molto funzionale la previsione del fondo di rotazione che, come strumento finanziario e contabile, deve essere allocato dove si decidono le strategie e si attuano gli interventi. Il fatto che nel fondo di rotazione confluiscono sia i fondi nazionali sia quelli comunitari non pone, a mio avviso, alcun problema da questo punto di vista, perché anche oggi è così. Attualmente, a parte gli ottimi rapporti personali che abbiamo con i colleghi preposti al fondo di rotazione, dobbiamo sempre chiedere qualcosa e non disponiamo in prima battuta di tale strumento, mentre nell'ambito del disegno di unificazione dei Ministeri del bilancio e del tesoro, mi sembra molto funzionale in-

cardinare il fondo di rotazione nel dipartimento dello sviluppo.

In sostanza, se ognuno rispetta il proprio ruolo, almeno teoricamente non dovrebbero nascere confusioni e sovrapposizioni, in quanto la cabina di regia individua le strategie e il dipartimento (in particolare, il servizio politiche di coesione) le attua. Quindi, la costruzione teorica è valida, ma evidentemente sono gli uomini che fanno le riforme, per cui spetta a loro rimanere ognuno nell'ambito dei propri binari senza appropriarsi di competenze altrui.

PRESIDENTE. Senza invasioni di campo.

PATRIZIA MUNZI BITETTI, *Direttore del Servizio per l'attuazione della programmazione economica del Ministero del bilancio e della programmazione economica.* Questo però accade in tutti i settori. Occorre altresì considerare che le amministrazioni che hanno compiti di coordinamento sono quelle che si trovano in maggiore difficoltà, perché non vivono di competenze proprie ma devono cercare di coordinare gli altri, e questo è il mestiere più difficile del mondo.

Per quanto concerne i nuclei di valutazione e il nucleo ispettivo, credo sia stato piuttosto razionale prevedere un'unificazione, che però mantiene i due aspetti dell'attività: mi riferisco, in particolare, ad un nucleo che effettua le valutazioni nell'ambito di competenze ampliate, in quanto non si tratta più dell'analisi costi-benefici di una volta, ma occorre misurare il raggiungimento degli obiettivi. In sostanza, giudichiamo la struttura preposta alla valutazione come un supporto tecnico alle amministrazioni regionali, soprattutto quelle meridionali, che hanno molto bisogno di aiuto. Soprattutto negli ultimi riparti per le grandi opere infrastrutturali del Mezzogiorno, il nostro nucleo di valutazione ha lavorato in stretto rapporto con le amministrazioni regionali.

Anche il nucleo ispettivo dovrebbe cambiare la propria fisionomia e non essere più un organo quasi di controllo,

bensì un soggetto che misura i risultati e che, durante il monitoraggio *in itinere*, contribuisce a risolvere i problemi.

L'unico aspetto che considero non molto razionale è legato alla previsione di due coordinatori dei nuclei, con l'aggiunta di un terzo coordinatore e, in ultima analisi, del coordinatore massimo, ossia il capo del dipartimento. Per la verità, penso si tratti di una costruzione un po' barocca.

A mio avviso, il nucleo unificato rappresenterà sicuramente il risultato di un rafforzamento, pur conservandosi le specificità delle due componenti.

CARLO PACE. In realtà, si parla di soppressione degli attuali...

PATRIZIA MUNZI BITETTI, *Direttore del Servizio per l'attuazione della programmazione economica del Ministero del bilancio e della programmazione economica*. Probabilmente si è voluta dare l'idea della creazione di una figura nuova. Tra l'altro, va considerato che, soprattutto nell'ultimo periodo, sul nucleo di valutazione vi era stata qualche piccola polemica; probabilmente – ripeto – il disegno di legge ha voluto dare l'idea di una nuova figura che, tuttavia, conserva la specificità dei due nuclei, con compiti che credo siano molto più importanti di quelli assegnati in passato.

Lo stesso fatto che la struttura sia inserita nell'ambito del dipartimento risponde ad un'esigenza di funzionalità, dal momento che è il dipartimento che deve servirsi dei nuclei, come soggetti di assistenza tecnica, senza aspettare che il nucleo stesso riceva le direttive dal ministro, come invece accade oggi. Anche con riferimento a questa realtà, abbiamo stabilito ottimi rapporti a livello personale e realizzato proficue interazioni; a livello teorico, tuttavia, restano ancora passaggi a mio avviso eccessivamente burocratici.

Per quanto riguarda la programmazione negoziata, sono a conoscenza delle polemiche sviluppatesi nell'ultimo periodo. Leggendo il *Sole 24-ore*, ho potuto constatare una forte critica al comportamento

dell'amministrazione, ma non ho mai letto articoli che riportassero il parere, la voce dell'amministrazione stessa. Riconosciamo che l'avvio dei patti territoriali è stato difficile, ma credo ci si debba rendere conto che si tratta di una legislazione nuova, che ha trovato impreparati gli stessi enti locali chiamati a predisporre gli interventi. È per questa ragione che i primi interventi, francamente, sono stati molto insoddisfacenti; il ministero li ha valutati con molta buona volontà e presso gli uffici deputati sono in corso anche istruttorie di finanziamento, nel tentativo di salvare iniziative che, almeno all'inizio, non erano oggettivamente salvabili. L'avvio, quindi, è stato abbastanza difficoltoso, anche perché probabilmente non esisteva una cultura di questo sistema né nell'ambito delle amministrazioni centrali né in quelle locali.

I miei uffici e io stessa stiamo lavorando – anche il sabato e la domenica! – per accelerare le procedure di gara e proprio in questi giorni stiamo inviando le lettere di invito alle banche che hanno presentato la richiesta e che abbiamo già selezionato. Le banche avranno 15 giorni di tempo per risponderci e noi riteniamo che entro novembre dovrebbe essere tutto pronto. I patti già selezionati per il passaggio al ministero, invece che essere trasmessi a quest'ultimo, seguiranno una procedura molto più celere (visto che le banche sono considerati organismi più strutturati dei ministeri stessi).

Quanto ai contratti d'area, due di essi sono in dirittura d'arrivo (Crotone e Manfredonia) ed un terzo (area torrese e stabiese) risulta già « confezionato » e strutturato dalla Presidenza del Consiglio. Ora questi contratti sono passati a noi e credo che, compatibilmente con i tempi necessari per la valutazione dei contratti stessi, tra breve gli stessi potranno essere varati.

Per quanto concerne i regolamenti attuativi dei dipartimenti, anche i dipartimenti della Ragioneria generale e del tesoro avranno bisogno dei regolamenti attuativi per poter indicare puntualmente i vari servizi. Mi è sembrato che nello

schema normativo gli altri dipartimenti fossero meglio configurati; ciò, probabilmente, è dovuto al fatto che si tratta di strutture già esistenti, per cui è stato sufficiente razionalizzare e migliorare alcuni aspetti. Per quanto ci riguarda, invece, trattandosi di una realtà del tutto nuova, lo schema normativo ha previsto una configurazione meno precisa. Sarà quindi il regolamento di secondo livello a dover indicare più puntualmente i servizi in cui si articolerà la struttura.

Infine, gli uffici locali non c'entrano nulla con le cabine di regia regionale perché queste ultime – come si evince dalla denominazione – sono delle regioni. Si è solo previsto che nell'ambito degli uffici provinciali già esistenti della Ragioneria e del Tesoro, nei capoluoghi di regione venga prevista anche una struttura che si occupi delle politiche di sviluppo. In sostanza, dovrebbe trattarsi di una sorta di *longa manus* del dipartimento per garantire un'assistenza più vicina al territorio e, quindi, più agile in funzione di un necessario supporto tecnico alle diverse aree del paese.

PRESIDENTE. La ringraziamo per il contributo fornito ai nostri lavori.

La seduta, sospesa alle 13,35, è ripresa alle 20,5.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
IVO TAROLLI

**Audizione del professor Mario Draghi,
direttore generale del Tesoro.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Mario Draghi, direttore generale del Tesoro, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle implicazioni dell'unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica.

Ringrazio il nostro ospite per aver aderito all'invito della Commissione, anche in considerazione dei problemi orga-

nizzativi che egli ha dovuto affrontare per essere presente questa sera.

Poiché il tema alla nostra attenzione interessa direttamente il professor Draghi, in ragione dell'incarico che egli ricopre, ci è sembrato opportuno acquisire il suo contributo nell'ambito di una specifica audizione, non limitandoci alla mera acquisizione di una documentazione scritta.

Le do senz'altro la parola, professor Draghi.

MARIO DRAGHI, *Direttore generale del Tesoro*. Il progetto di unificazione dei Ministeri del bilancio e del tesoro prevede una profonda, sostanziale ristrutturazione degli uffici del Tesoro. Per quanto riguarda la direzione generale, in particolare, si prospetta un accentuato processo di modifica delle strutture interne. In realtà, tale processo è iniziato nel 1985 ed è poi proseguito con una prima, significativa riforma nel 1992. Le modifiche di cui discutiamo sono tuttavia legate ad una revisione che – ripeto – ha un carattere sicuramente più accentuato rispetto al passato.

Le funzioni conservate dalla direzione generale del Tesoro sono essenzialmente quelle relative alla gestione del debito pubblico; alla privatizzazione delle partecipazioni possedute dallo Stato; all'alta vigilanza sul sistema creditizio e delle fondazioni (rispetto al quale la vigilanza vera e propria è esercitata dalla Banca d'Italia); al dialogo operativo con il Ministero del commercio con l'estero e con il Ministero degli affari esteri in materia di credito all'esportazione e di rappresentanza delle funzioni internazionali.

Quanto, invece, alle funzioni che la direzione perderebbe, esse attengono al ruolo che la direzione stessa svolgeva nella preparazione del bilancio (in particolare per quanto riguarda la gestione della tesoreria), nonché nella gestione della tesoreria centrale, peraltro affidata in convenzione alla Banca d'Italia in base ad una legge del 1894. Le funzioni di tesoreria e di amministrazione della tesoreria centrale sarebbero trasferite, rispet-

tivamente, alla Ragioneria generale dello Stato ed alla Banca d'Italia.

Di converso, più che una funzione specifica la direzione generale del Tesoro acquista – diciamo così – una vocazione, una maggiore enfasi rispetto ad una missione che già in parte svolge: in sostanza, acquisisce la direzione dell'analisi, della discussione e dell'elaborazione delle linee di politica economica e finanziaria. Del resto, tale acquisizione era già nei fatti, se si considera che, in particolare negli ultimi due-tre anni, l'elaborazione di alcuni documenti chiave, che risiedeva istituzionalmente nel Ministero del bilancio e anche in altri settori del Tesoro, è stata nei fatti riferita in ampia parte alla direzione generale del Tesoro. Si tratta, quindi, di una sorta di trasferimento già realizzato nella sostanza, che viene codificato dalla riforma.

La direzione generale del Tesoro dovrebbe enfatizzare la propria missione di centro di analisi e di elaborazione della politica economica, in questo rispecchiando anche alcune competenze professionali che si sono venute accumulando negli ultimi quattro-cinque anni; competenze che portano il funzionario della direzione generale del Tesoro ad essere più vicino all'economista ed al giurista e meno all'amministrativo (circostanza, quest'ultima, che aveva caratterizzato l'operato della direzione generale fino a sei-sette anni fa).

In ordine ad alcuni punti importanti della riforma credo debba affermarsi una giusta interpretazione, se si vuole garantire il buon funzionamento ed il successo della riforma stessa. Uno degli obiettivi di quest'ultima è ricondurre *ad unicum* la gestione del processo di bilancio: gestione della tesoreria e gestione di bilancio dovrebbero, in sostanza, procedere insieme. È importante che questo processo sia seguito ed accompagnato da un pieno coordinamento del sistema informativo, nel senso che la modifica istituzionale non può prescindere dalla revisione delle strutture informative. In particolare, occorre pervenire ad un maggior coordinamento in maniera tale che tutto il Tesoro

abbia accesso agli stessi dati e possa quindi verificare gli andamenti di bilancio, con riferimento sia a chi amministra gli andamenti sia a chi debba analizzarli a fini di politica economica.

Inoltre, occorre introdurre elementi di chiarezza nella divisione delle competenze. In particolare, se la vocazione della direzione generale del Tesoro deve essere quella di centro di analisi e di studio della politica economica, questo aspetto deve essere ben chiaro perché, laddove vi fosse confusione, vi sarebbe una conseguente condizione di disorganizzazione, di sovrapposizione di competenze, di duplicazione dei lavori, in ultima analisi di scarsa efficienza.

Un terzo aspetto sul quale riflettere è rappresentato dal coordinamento del personale. Indubbiamente, la gestione del personale subirà modifiche profonde per effetto dell'introduzione della riforma. Oggi il personale ha una pluralità di centri di gestione: con la riforma, dovrebbe invece essere ricondotto ad un unico centro di gestione, così da aumentare la mobilità interna e da migliorare, almeno questo è l'auspicio, la selezione delle specializzazioni e delle professionalità.

Va infine affrontato il tema degli uffici del Tesoro sparsi sul territorio, un tema che riguarda solo marginalmente la direzione generale e molto più direttamente i servizi periferici. Evidentemente, lo spirito della proposta è di arrivare ad un maggior coordinamento dei servizi del Tesoro sul piano territoriale.

Mi fermo qui e dichiaro la mia disponibilità a rispondere alle domande che dovessero essermi rivolte dai commissari.

ANTONIO AZZOLLINI. Vorrei chiederle qualche delucidazione sull'articolo 6 dello schema di decreto e sul corrispondente articolo 8 del regolamento, riguardanti l'informatizzazione. Ciò non solo e non tanto avendo riguardo all'obiettivo, già delineato nel decreto e tra l'altro ripreso nella sua breve relazione (un obiettivo ovviamente condivisibile, perché è assolutamente importante che vi sia la

possibilità di accedere ai dati in maniera omogenea), quanto, piuttosto, al procedimento con il quale si intende pervenire alla nuova organizzazione. Mi riferisco, in particolare, alla società CONSIP, rispetto alla quale la Corte dei conti – richiamando la normativa comunitaria – ha formulato rilievi che potrebbero rendere più difficoltoso il passaggio prospettato. Si tratta di una società detenuta completamente dal Tesoro, anche se indirettamente. Vorrei quindi che lei fornisse una precisa definizione di questo passaggio.

Nel contempo, le chiedo una delucidazione su ciò che potrà essere messo in gara (le chiedo scusa per la terminologia, ma credo che il concetto sia chiaro). In questi giorni si è discusso a lungo sulla questione della riservatezza di alcuni dati e noi stessi ci siamo resi conto che vi sono questioni legate ad aspetti di spiccata riservatezza. Le chiedo di agevolarci nel comprendere meglio quali siano gli aspetti non riservati, che quindi potrebbero far parte dei servizi affidati attraverso gara di appalto.

Quanto al problema della transitorietà, è evidente che lo Stato (nel suo complesso e, in particolare, la direzione generale del Tesoro ed altri centri di alta sorveglianza sui conti pubblici) ha bisogno di un monitoraggio continuo, nel quale non intervengano possibili interruzioni temporali. Il processo che viene evidenziato, sia pure in poche scarse righe, dal decreto legislativo è invece di grande complessità, prevedendo il riordino integrale di funzioni molto articolate, che debbono diventare omogenee. Desidererei ci dicesse se vi siano già idee precise in ordine alla fase transitoria.

Le chiedo scusa per le domande molto specialistiche, che si giustificano in ragione della funzione che svolgo in questo momento nella Commissione, dovendo relazionare, appunto, sugli aspetti informatici.

GIORGIO PASETTO. Credo che al direttore generale del Tesoro non sfugga la rilevanza dell'accorpamento proposto dal decreto legislativo: un evento storico di

forte rilievo, anche perché si tratta sostanzialmente di concentrare le funzioni non soltanto del Tesoro ma anche del Bilancio. Credo si tratti di un'operazione delicata, anche perché coinvolge risorse umane, strutture, azioni ed iniziative che, in qualche misura, si sono andate accrescendo nel tempo. Pensiamo, ad esempio, al processo di privatizzazione sviluppatosi nel corso degli ultimi anni.

Uno degli aspetti più rilevanti riguarda il trasferimento delle competenze in materia di DPEF, un tempo predisposto dalla Ragioneria e che ora dovrebbe passare – credo si tratti di un orientamento di grande organicità – alla direzione generale del Tesoro. Per quanto riguarda la fornitura dei dati e degli elementi che sono alla base della predisposizione del DPEF, vorrei sapere se questa dislocazione, una volta a regime (cioè, a partire dal prossimo anno), sia legata alla disponibilità di tutti gli elementi di conoscenza necessari alla predisposizione del documento di programmazione.

Il secondo punto che intendo trattare riguarda segnatamente il processo di privatizzazione. Non credo sia il caso di aprire in questa sede una discussione sul suo significato; tuttavia, si pone una questione, che in qualche modo riguarda soprattutto una sorta di appesantimento della direzione. In proposito sorge anche un interrogativo. Sicuramente l'accorpamento dei Ministeri del tesoro e del bilancio è legato ad un obiettivo importantissimo, la creazione di un superministero dell'economia. Su questo aspetto, almeno per quanto ci riguarda, siamo d'accordo. Il punto è il seguente: nell'ambito dei quattro dipartimenti in cui si articoleranno le funzioni alte del nuovo dicastero, la direzione generale del Tesoro è chiamata sostanzialmente a svolgere funzioni strategiche, che in questa sede sono state richiamate. Si guarda, in qualche misura, ai processi di integrazione europea, ossia alla necessità di prevedere per il ministero un'attrezzatura autorevole che lo ponga in condizione di dialogare con gli altri paesi della Comunità europea.