

Vorrei allora sapere se negli altri paesi comunitari questo processo sia stato attivato. Quali sono le esperienze degli altri Stati (mi riferisco, in particolare, alla Germania e alla Francia)?

Il collega Azzolini si è soffermato sui problemi dell'informatizzazione, su cui si è discusso a lungo anche con il professor Rey nonché, questa mattina, con il professor Carabba, presidente di sezione della Corte dei conti. Quest'ultimo ha espresso alcune perplessità che rischiano sostanzialmente di minare il processo ipotizzato e delineato negli schemi di decreto e di regolamento: mi riferisco alla costituzione di una società interamente controllata dal Tesoro, in ordine alla quale è stato posto il problema della riserva, che sembrerebbe in contrasto con le indicazioni dell'Unione europea sulla libertà di concorrenza e di accesso al mercato. Non a caso il parere della nostra Commissione sul processo di informatizzazione è stato chiesto dal Governo in anticipo rispetto a quello concernente gli schemi di decreto e di regolamento nel loro complesso.

In tale contesto, si pone, tra l'altro, un problema di transitorietà, perché il processo di informatizzazione non può essere interrotto e ripreso in una fase successiva; la continuità è essenziale, anche in questa fase di passaggio dal vecchio al nuovo regime. Si tratta di questioni molto rilevanti, in ordine alle quali il professor Carabba ha tenuto a sottolineare che in questa sede la Corte dei conti ha espresso soltanto alcune perplessità e che comunque resta salvo il potere di registrazione del decreto e del regolamento.

La questione — come dicevo — riveste un grande rilievo non solo dal punto di vista della costituzione della società, ma anche sul piano dell'operatività di un'organizzazione così complessa, che si basa essenzialmente su un sistema informativo all'altezza del compito cui sono già chiamati attualmente i Ministeri del tesoro e del bilancio.

La terza questione su cui intendo soffermarmi riguarda l'ipotesi di fondere l'ISPE e l'ISCO in un nuovo istituto di ricerca. Ritengo che anche questa solu-

zione si muova nella direzione di un processo di semplificazione, con l'individuazione di punti di riferimento unici sul piano tecnico e scientifico.

Proprio da questo punto di vista, il comma 3 dell'articolo 2 dello schema di regolamento prevede il consiglio tecnico-scientifico, operante presso il dipartimento del tesoro. Siccome è stato giustamente affermato che occorre evitare duplicazioni ed avere riferimenti certi, vorrei sapere che cosa accada al riguardo, ossia se restino in funzione i comitati tecnici e le altre commissioni, nonché quale relazione si instaurerà tra il nuovo istituto e gli stessi comitati.

Un'ulteriore questione riguarda il nuovo dipartimento per le politiche di coesione, in ordine al quale si pongono problemi, che non affrontiamo in questa sede, relativi non solo a quel tipo di politiche, ma soprattutto all'intervento nelle aree più deboli ed alla costituzione della società partecipata. Uno dei possibili strumenti dell'intervento nel Mezzogiorno è, appunto, quello di società partecipate. Sarebbe il nuovo dipartimento per le politiche di coesione a portare avanti questo tipo di azione oppure le società partecipate resterebbero in capo alla direzione generale? Si tratta di un aspetto che non viene chiarito negli schemi di decreto e di regolamento, ma è evidente che una politica di coesione e di sviluppo presuppone sostanzialmente un intervento dello Stato, considerato anche che ci troviamo per la prima volta di fronte ad un intervento ordinario che attua una politica per le aree più deboli del paese. Vorrei altresì sapere se il professor Draghi condivida il trasferimento della tesoreria centrale presso la Banca d'Italia.

Dalle audizioni svolte questa mattina emerge anche il problema relativo alle direzioni provinciali del Tesoro, dopo che il pagamento delle pensioni è stato trasferito all'INPDAP. Le loro attuali funzioni sono legate prevalentemente all'attività della Ragioneria. Per il resto, ossia per tutto ciò che esula da tali funzioni, quale attività sono chiamate a svolgere le direzioni provinciali del Tesoro? Mi è sem-

brato di cogliere che si tratterebbe di attività del tutto residuali.

ROBERTO VILLETI. Premetto che condivido pienamente l'impostazione data dal direttore generale del Tesoro a quella che deve essere, nello schema e nello spirito della riforma, la vocazione del Ministero del tesoro e le missioni che gli vengono affidate.

Sulla base di tale premessa, intendo porre alcune questioni, la prima delle quali di carattere assolutamente generale, le altre di carattere più particolare.

La prima questione riguarda l'architettura che stiamo costruendo per l'amministrazione dello Stato, con una serie di interventi legislativi. Questa mattina il presidente Carabba è andato al cuore di tale questione, ricordando quello che ha costituito in qualche modo l'aspetto base su cui finora si è retto il sistema, ossia la riforma De Stefani, e come questa concezione si sia trasformata a partire dal decreto legislativo n. 29. Mi riferisco, in particolare, al divorzio tra controllo e gestione, che comportava alcuni vantaggi ma determinava forme di deresponsabilizzazione; si è quindi prevista la possibilità di « spalmare » (uso un termine limitato) su tutta l'amministrazione dello Stato la funzione di controllo e di gestione, puntando così ad una forte responsabilizzazione che deve collegarsi ad una riqualificazione della stessa amministrazione, nonché ad un arricchimento delle competenze e ad un'aggregazione di nuove capacità.

Questo è, a mio avviso, il punto chiave, da cui emerge la necessità di ridefinire i compiti del Ministero del tesoro, nonché il problema, che prima o poi dovrà essere affrontato, per cui attorno allo stesso dicastero si aggregano compiti e funzioni in qualche modo esterni o accessori rispetto alla funzione, alla vocazione del Ministero del tesoro, mentre per altri versi si riscontra una deresponsabilizzazione dei dicasteri di spesa, in quanto vi sono poste di bilancio che potrebbero essere allocate diversamente.

Occorre tenere presente che l'azione di risanamento economico e finanziario ha richiesto una certa centralizzazione, ma è comunque necessario un « dimagrimento » (uso un termine citato più volte) del Ministero del tesoro.

Poiché il professor Draghi ha illustrato una filosofia dello stesso dicastero che condivido, gli chiedo come tale filosofia possa essere sviluppata ulteriormente; questo è un aspetto molto importante per noi che siamo alle prese con il problema di rinnovare l'architettura dell'amministrazione dello Stato.

Mi addentrerò ora in alcune questioni specifiche, che colloco in un ambito di consenso nei confronti di questa impostazione. Un problema certamente rilevante è quello della tesoreria, in ordine al quale credo che la soluzione adottata possa ricevere il nostro consenso. Naturalmente, tutti noi abbiamo accumulato molte curiosità nei confronti della stessa tesoreria, che sono state in qualche modo soddisfatte – ma anche continuamente incentivate – dal professor Giarda. Ricordo infatti che abbiamo esaminato un altro schema di decreto delegato in cui figuravano alcune riforme che nel corso della discussione, con l'assenso del professor Giarda, si è ritenuto complicassero la materia anziché semplificarla. Si tratta comunque di una questione chiave, perché sappiamo quale sia il rapporto tra bilancio di competenza, bilancio di cassa e tesoreria, nonché quale sia il potere di bilancio che spetta alle Camere. Occorre allora valutare come, anche in questo nuovo assetto, si possa ipotizzare una soluzione del problema ispirata a criteri di efficienza, di trasparenza e di attribuzione delle competenze all'interno dei conti di tesoreria, in modo che tutto sia chiaro.

Un altro aspetto riguarda le politiche di coesione e gli interventi nelle aree depresse. Probabilmente, questo tipo di missione attribuita al Ministero del tesoro potrebbe anche non competere allo stesso dicastero. Anche se va certamente apprezzata la razionalizzazione ipotizzata, si dovrebbe individuare un modulo, da in-

serire oggi nel Ministero del tesoro, ma che possa essere trasferito al di fuori di esso. Anche in questo caso, si dovrebbe passare da una situazione transitoria ad una a regime.

Il terzo aspetto che intendo richiamare è quello relativo alla collocazione di alcuni elementi di carattere assai rilevante nella configurazione del Ministero del tesoro: mi riferisco al ruolo della Commissione per la spesa pubblica, del Provveditorato e del nuovo istituto che deve nascere dalla fusione di ISPE e ISCO. Al riguardo, mi chiedo se sia possibile prospettare uno status in qualche modo più autonomo; la Corte dei conti sostiene che sarebbe ipotizzabile una collocazione alle dirette dipendenze del ministro. Non so se questo sia l'unico schema organizzativo possibile, ma nell'ambito della filosofia della responsabilità, diversa da quella che ha ispirato la riforma De Stefani, è auspicabile un ruolo che potenzi l'autonomia e le capacità di intervento di questi fattori.

Un altro elemento emerso nell'ambito del nostro dibattito riguarda l'attrezzatura che può avere il CIPE: il problema è se sia sufficiente quella attuale oppure si richiedano alcune modifiche; la discussione riguarda quindi il modello su cui deve basarsi tale organismo.

Un altro aspetto, affrontato dal collega Azzolini, è quello concernente l'informaticizzazione, su cui la Corte dei conti ha detto oggi parole molto chiare: il sistema si può mantenere nella struttura pubblica, ma, se si vuole fare questo senza entrare in contraddizione con la normativa comunitaria e con una sentenza della Corte costituzionale che riguarda proprio l'informaticizzazione, non si dovrebbe adottare il modello della società per azioni. Questa mattina il ragioniere generale dello Stato ha affermato che in altri paesi almeno una parte di queste strutture sono interamente pubbliche e sono integrate nell'amministrazione statale.

Si può benissimo seguire una concezione dello Stato in base alla quale alcune funzioni vanno dislocate al di fuori di esso (mi riferisco all'*outsourcing*, peraltro

molto utilizzato), ma si può anche riconoscere che è possibile mantenere il sistema all'interno dello Stato (l'unico impedimento sarebbe rappresentato dal livello degli stipendi da corrispondere a coloro che saranno inseriti nella nuova struttura; si tratta di un argomento piuttosto limitato).

Ho posto tali quesiti condividendo l'impianto che è stato delineato, oltre che la filosofia che ha ispirato l'esposizione del direttore generale del Tesoro. Vedo in questo una spinta alla modernizzazione della struttura dello Stato, alla necessità di inserirvi nuove competenze e di concepire un diverso stile di lavoro dell'amministrazione pubblica. Credo che nelle parole iniziali del dottor Draghi questo sicuramente vi fosse e penso che la Commissione nel suo complesso abbia la forte volontà di continuare nell'opera di cambiamento dell'architettura dell'amministrazione dello Stato.

CARLO PACE. Vorrei rivolgere al professor Draghi una domanda con riferimento alle difficoltà cui andremo incontro nella gestione del debito pubblico data la sua entità ed in considerazione della perdita di sovranità monetaria che si determinerà, il che probabilmente richiederà maggiore raffinatezza nella gestione del debito pubblico. La mia domanda riguarda le modalità attraverso le quali nel nuovo assetto interagiscono le analisi di mercato e le analisi economiche, fondamentalmente compiute nell'ambito della direzione generale del Tesoro, e la gestione del debito pubblico, una gestione resa più complicata dalle modificazioni che in prospettiva si verificheranno.

PRESIDENTE. Non essendovi altri colleghi iscritti a parlare, vorrei a mia volta concludere questa fase con due richiami a temi peraltro già introdotti, il primo dei quali proprio dal dottor Draghi: quando la direzione generale del Tesoro ha compiti di analisi ai fini della politica economica e della programmazione e compiti analoghi vengono assegnati all'istituto per l'analisi economica, non vi è il rischio di una

sovrapposizione che potrebbe inficiare quella chiarezza di rapporti ai quali lei, dottor Draghi, nella sua introduzione si è richiamato?

Il secondo quesito riguarda il tema dei servizi periferici, già toccato dal collega Pasetto. Pongo un interrogativo di carattere funzionale: il decreto prevede la loro assegnazione al quarto dipartimento; non sarebbe preferibile interporli nei rispettivi dipartimenti? Forse in tal modo si accrescerebbe il grado di mobilità del personale dalla periferia al centro, con possibili scambi di esperienza.

MARIO DRAGHI, *Direttore generale del Tesoro*. Alcune delle domande formulate sono particolarmente complesse, per cui non so se le mie risposte saranno soddisfacenti.

Il primo punto concerne l'informatizzazione; non ho ascoltato il consigliere della Corte dei conti, ma forse può essere utile ripercorrere la strada che ha portato ad individuare la soluzione contenuta nel decreto legislativo. Certamente avete vissuto questa vicenda anche nel passato e quindi di sicuro sarete al corrente che vi erano due ipotesi estreme: da un lato, quella di trasferire *tout court* la società informatica (per il bilancio dello Stato risiedeva alla Finsiel) e portarla, attraverso vari passaggi societari, all'interno dell'amministrazione dello Stato. Questa strada presentava dei problemi prima di tutto di natura comunitaria, nel senso che era chiarissimo che, sotto il profilo comunitario, essa non avrebbe funzionato perché non avrebbe messo sul mercato alcuni servizi che venivano svolti dalla Finsiel separatamente. Tale strada comportava anche problemi di carattere finanziario, in quanto evidentemente la Finsiel non sarebbe stata acquisita gratis ma occorreva pagarla all'IRI.

L'altra ipotesi estrema era quella che vedeva tutta l'attività informatica attinente al bilancio dello Stato fornita esclusivamente dal mercato. Di essa si è discusso lungamente, giungendo poi alla determinazione che, così facendo, si sarebbero esposti il Governo ed il sistema di bilancio

al rischio di una perdita di riservatezza per dati che evidentemente sono, invece, riservati.

Si è scelta, allora, un'ipotesi intermedia, cioè quella di dar vita ad una società la più piccola possibile che gestisca alcuni servizi nel modo più riservato possibile affidando tutti gli altri servizi attraverso gara d'appalto; questa è la filosofia che sta dietro il decreto. Quindi, nell'attuazione di tale decreto, è molto importante essere sicuri che effettivamente a queste società vengano assegnati servizi per i quali (per motivi di riservatezza o d'altro tipo) non ha senso ricorrere al meccanismo della gara; per esempio, dovrebbe trattarsi di servizi di alta programmazione del sistema informativo, di definizione dei bisogni dell'amministrazione dello Stato. In sostanza, in sede di attuazione del decreto bisogna prestare molta attenzione a che i servizi in capo alla nuova società siano solo quelli che non si possono mettere a gara. Ciò, a mio avviso, supera l'obiezione del consigliere della Corte dei conti, perché effettivamente vi sono servizi informatici – rientranti nell'area di interesse economico generale – per i quali in base all'articolo 90, comma 2, del Trattato della Comunità sono ammesse limitazioni alla disciplina del mercato e della concorrenza. Questo si deve trasporre in sede attuativa, altrimenti si rischia di violare il dettato comunitario.

Quanto all'ipotesi che possa essere una costruzione transitoria, cioè – se ho ben compreso – che questa stessa società possa in futuro essere messa sul mercato, credo che nel decreto legislativo non vi sia nulla che impedisca tale ipotesi; avere una prospettiva del genere trattandosi per di più di società per azioni, può indurre ad una gestione molto attenta e disciplinata. Proprio perché l'orientamento è verso la valorizzazione della società, si pensa di dar vita ad una Spa: quindi deve essere, ancorché posseduta dallo Stato, una società che prende decisioni su come fare le gare, su come acquistare, trattandosi sostanzialmente di una società d'acquisto, non di rivendita, secondo criteri di mercato. Un orizzonte del genere, se si su-

perano quelle remore circa la riservatezza dei dati, può davvero costituire una componente di successo di tali società.

Passo ora a rispondere all'onorevole Pasetto, che ha domandato innanzitutto se il trasferimento dell'elaborazione del documento di programmazione economico-finanziaria possa creare problemi. Si è scritto, discusso, detto molto – soprattutto sui giornali – a proposito di queste allocazioni di compiti e di poteri; si è spesso presentata la cosa come una questione di prestigio, di uffici, di burocrazia. In realtà, le cose non stanno così: un'amministrazione che funzioni deve essere pronta ad elaborare questi documenti utilizzando le risorse disponibili in tutti i dipartimenti. Quando si dice che un certo punto del Tesoro è responsabile, ciò avviene perché si vuole effettivamente rendere quella parte del Tesoro responsabile dell'elaborazione di un documento. Quindi, se sarà fatto male, si saprà chi lo ha fatto in quel modo (una persona è perciò completamente responsabilizzata nel bene e nel male; ovviamente gli sarà riconosciuto un merito se il documento è fatto bene). Tuttavia, come d'altronde è sempre stato al Tesoro e, penso, in tutte le amministrazioni che funzionano abbastanza bene, i dati del documento o anche l'*input* dello stesso non originano necessariamente nel posto che è amministrativamente responsabile di predisporlo.

Quando quest'anno e l'anno passato la direzione generale del Tesoro ha predisposto il documento di programmazione economico-finanziaria, vi è stato un modo di lavorare in squadra, con la Ragioneria generale dello Stato da un lato, con il Bilancio dall'altro, con quello che diventerà il dipartimento per il Mezzogiorno per quanto riguarda la parte del sud. È un metodo di lavoro che deve continuare perché il ministero è così ampio che non è pensabile individuare solo in una parte il centro produttore di dati e di informazioni, soprattutto per documenti che sono molto complessi dal punto di vista della varietà del contenuto. Il documento di programmazione economico-finanziaria copre un numero di aree ampio e molto

variegato, per cui è impensabile che tutto ciò che serve a predisporlo possa essere fornito dalla direzione generale del Tesoro. Piuttosto, a questo riguardo viene buona l'osservazione che svolgevo a chiusura del mio intervento iniziale, quando dicevo che è essenziale che il sistema informativo sia aperto, trasparente, accessibile a tutti gli analisti che sono chiamati a contribuire alla formulazione di questo e di altri documenti. Quindi, il problema di natura informatica ritorna molto rilevante, essendo anche di natura amministrativa, cioè di come effettivamente venga costruito il sistema informatico. Oggi tale sistema è in gran parte frazionato all'interno del Tesoro, non solo tecnologicamente, ma anche nel senso che è stato concepito per servire un certo ufficio per cui, se si vogliono alcuni dati sul bilancio, si deve chiamare l'ufficio competente ed ovviamente, poiché – come ripeto – il clima è di grande collaborazione tra tutti, i dati arrivano, ma c'è un signore che con le carte in mano viene a portarli.

Questa situazione andrà superata: tutti gli analisti, tutti coloro che hanno compiti di elaborazione e di amministrazione, quindi non solo nella direzione generale del Tesoro, ma anche nella Ragioneria generale e nel bilancio, dovranno poter avere accesso ai dati di bilancio e di tesoreria. Pertanto, ci si deve augurare che questo documento porti ad una nuova situazione; ritengo comunque che, al di là delle regole qui contenute, contino l'attuazione, lo spirito di collaborazione che debbono accompagnare quest'attività.

Un'altra domanda riguardava la struttura del Tesoro negli altri paesi europei. Il Tesoro italiano, così come si è venuto configurando negli ultimi anni, ha sostanzialmente assunto una struttura analoga a quella francese, inglese o spagnola; una struttura analoga anche se meno estesa di quanto si verifichi in questi paesi, nel senso che per esempio, com'è noto, in essi un solo ministero si occupa delle tasse e della spesa, mentre da noi vi è ancora la suddivisione tra Ministero delle finanze e Ministero del tesoro. Tuttavia, per quanto riguarda le competenze che vanno dal

dialogo con l'Europa alla gestione del debito pubblico, alle privatizzazioni, alla gestione di alcune imprese, al dialogo con le imprese di Stato, alla gestione del credito all'esportazione, le competenze sono esattamente analoghe, in alcuni casi uguali, tant'è che il direttore generale del Tesoro è la figura che funge da interlocutore per tutti questi campi anche negli altri paesi, facendo parte di vari comitati. Ciò reca naturalmente grandi vantaggi perché permette di conoscersi molto bene in ambito europeo e di consultarsi su un'ampia tematica di politica economica; lo scambio di informazioni è certamente di grandissimo aiuto.

Perché vi è stata quest'evoluzione in Italia e perché la costruzione della burocrazia costituita dalle direzioni generali del Tesoro ha finito per assumere questa forma? Il motivo è che, soprattutto per determinate competenze, occorre che vi sia un centro di responsabilità (e questa è in parte anche la filosofia del decreto), occorre che queste competenze siano chiaramente suddivise per poter chiamare o sentire, con nome e cognome, la persona che fa certe cose ed attribuire doveri e compiti. Occorre che le persone siano responsabilizzate e tutto ciò deve essere accompagnato anche da un miglioramento profondo nella specializzazione professionale; ciò spiega la *ratio* di talune scelte organizzative. Senza specializzazione professionale non si può responsabilizzare una persona: in mancanza di competenza, è inutile responsabilizzare una persona che non dispone delle competenze professionali necessarie per svolgere determinati compiti. Una persona può essere responsabilizzata con giustizia soltanto se si è certi della sua competenza.

L'onorevole Pasetto ha posto una domanda a proposito dei due istituti di ricerca che si sono fusi, chiedendo come si coordinino con il consiglio degli esperti e con il comitato tecnico-scientifico della programmazione. Questo è esattamente il punto in cui la chiarezza della demarcazione delle competenze, ma anche la relazione tra i due centri, debbono essere ben marcate. Credo che non si potranno

grossi problemi al riguardo, intanto perché vi è una tradizione di dialogo tra tutte queste persone e poi perché, in fase di attuazione dei vari compiti che verranno attribuiti, vi sarà sicuramente collaborazione. È importante, però, che questi due insiemi sappiano esattamente ciò che devono fare. Per quanto riguarda il consiglio degli esperti, organo che preesisteva e continuerà ad esistere all'interno della direzione generale del Tesoro, esso ha costituito una struttura fondamentale per svolgere una grande varietà di compiti: non tanto e non solo quello di elaborare il documento di programmazione economico-finanziaria, la relazione previsionale e programmatica o altri documenti in tempi più recenti, ma quello di arricchire con professionalità che venivano dal mercato quei compiti di gestione del debito pubblico e di privatizzazione. Quindi, il consiglio degli esperti si è man mano evoluto in maniera tale da diventare fondamentalmente diverso dall'ISAO come un gruppo di consulenti di altissimo livello tecnico-finanziario indirizzati a compiti di natura finanziaria.

Da un paio d'anni a questa parte la direzione generale del Tesoro ha aperto una serie di attività sul fronte macroeconomico, per cui vi è un modello dell'economia italiana, si fanno le previsioni di concerto con tutti i più noti istituti di ricerca italiani, come Prometeia, CER ed altri. Quindi, non ho dubbi che vi sia la possibilità di lavorare e coordinarsi perfettamente secondo modalità che siano efficienti e tali da produrre risultati.

Altra domanda importante dell'onorevole Pasetto riguarda il dipartimento per le politiche di coesione: in questo caso, le società partecipate interamente dallo Stato – credo che siano tutte – staranno sotto la direzione generale del Tesoro o sotto il dipartimento delle politiche di coesione? Un quesito simile era stato in precedenza posto dall'onorevole Villetti. È un problema più generale: oggi riguarda questo aspetto, ma un domani potrebbe riguardare anche altre società. In realtà, la legge esistente, se applicata correttamente, permette un ampio coordinamento

tra – nel caso specifico della sua domanda – la direzione generale del Tesoro e il dipartimento delle politiche di coesione. La legge esistente (mi riferisco a quella entrata in vigore nel 1992 e rivista nel 1993) prevede che i diritti dell'azionista, il Tesoro, in capo a cui sono intestate le azioni, siano esercitati d'intesa con il ministro dell'industria e con il ministro di settore competente. Allora, nel caso specifico del dipartimento delle politiche di coesione, è prevedibile – perché il decreto non lo dice – che le strategie seguite da queste società, che per loro natura sono orientate a una missione di sviluppo e non di massimizzazione del profitto (a nessuno è mai venuto in mente di istituire la GEPI pensando di « fare soldi », se mi perdonate l'espressione), vedranno preponderante la voce del dipartimento e assolutamente minoritaria quella della direzione generale del Tesoro, che si interesserà essenzialmente degli aspetti che riguardano la preservazione del capitale, per esempio, e non tanto del raggiungimento di certi obiettivi di massimizzazione del profitto.

Mi è stata rivolta una domanda sul trasferimento della tesoreria centrale alla Banca d'Italia. Lo spirito di questo documento è quello di accentuare certe vocazioni, certe missioni di alcune parti del Tesoro; evidentemente questa accentuazione, questa chiarificazione, deve avvenire a scapito di altre missioni. Oggi, pare più produttivo, più fruttuoso accentuare la vocazione di centro di politica economica, di centro di analisi della politica economica della DGT, e meno quella di centro di amministrazione. Secondo questo decreto, gli aspetti amministrativi dovrebbero perdere sempre più importanza. Poiché esiste una convenzione che dal 1894 affidava in gestione alla Banca d'Italia la tesoreria, il documento prevede che essa sia affidata *tout court* alla Banca stessa. Quindi, in questo voler delineare più chiaramente le competenze, tale trasferimento è razionale, è organico al resto.

Passo alla questione dei dipartimenti provinciali del Tesoro (una domanda che mi è stata posta anche dal presidente).

Apparentemente, le mansioni di questi dipartimenti provinciali potrebbero sembrare residuali. In realtà, almeno per quanto riguarda le direzioni provinciali del Tesoro, tali non sono, perché c'è ancora tutto il pagamento degli stipendi e anche delle pensioni. È vero che la legge prevede che il pagamento sia spostato presso l'INPDAP, ma l'orizzonte è due anni, e non è assolutamente chiaro se, organizzativamente, questo trasferimento possa aver luogo. C'è però un aspetto, che mi pare sia stato rilevato dal presidente, che potrebbe suggerire l'opportunità di una riallocazione di questi dipartimenti all'interno dei dipartimenti di provenienza, nel senso che un'organizzazione che funzioni ha sempre un centro e una periferia (ciò permetterebbe una maggiore mobilità). Questo esempio lo vediamo soprattutto presso la Ragioneria generale dello Stato, per restare all'interno del Tesoro. La mobilità all'interno della stessa organizzazione costituisce effettivamente una caratteristica delle organizzazioni che funzionano bene. Tra l'altro, nello sviluppo delle carriere, ciò serve al giovane funzionario del Tesoro per vedere come è il territorio. Fino al 1967-1968 era un'esperienza assolutamente naturale, perché non c'era un'amministrazione centrale del Tesoro, per cui spesso si cominciava la carriera a Roma e poi si andava a Bari, a Palermo o a Milano; poi si tornava a Roma. È così, del resto, che funziona il Tesoro francese, dove il direttore generale spesso, anzi sempre (secondo quanto mi risulta), ha passato periodi in varie parti della Francia, magari al servizio dogane. Dal punto di vista formativo, se si riesce a ricostruire questa possibilità di mobilità all'interno dell'organizzazione, potrebbe essere un aspetto assai positivo.

Passo ora alle domande dell'onorevole Villetti. La prima era: come si concilia il necessario « dimagrimento » del Tesoro con le maggiori competenze che gli vengono attribuite? Secondo me riuscire a dimagrire è fondamentale per assicurare chiarezza, specializzazione professionale, funzionalità, responsabilità. Tutta l'ammi-

nistrazione del Tesoro è relativamente più popolosa, credo, delle istituzioni analoghe di altri paesi. Quindi, l'obiettivo è avere un'amministrazione molto meno numerosa ma molto preparata professionalmente e anche retribuita in cui si corrisponde in altri paesi europei ad analoghi livelli di preparazione professionale. Non dobbiamo essere bizzarri in questo: basta solo guardare a ciò che fanno gli altri.

La seconda domanda riguardava il trasferimento della tesoreria della direzione generale del Tesoro alla Ragioneria generale dello Stato. Questo è un aspetto molto importante, forse è uno dei più importanti del decreto, ma la sua attuazione dipende da come la disciplina sarà vissuta nella realtà. La filosofia è questa. Da un lato bisogna dare unità di gestione al bilancio dello Stato, e quindi conti di tesoreria e bilancio vengono preparati dagli stessi uffici e non c'è più una sorta di dialogo istituzionale, con tempi che effettivamente a volte erano troppo lunghi, con passaggio di carte da un ufficio all'altro: la Ragioneria guardava il bilancio, però lasciava aperta la parte di tesoreria; il bilancio andava alla tesoreria; la tesoreria preparava una prima stima; la stima tornava indietro, veniva rivista e così via. Era la preparazione del cosiddetto quadro di ricostruzione. Ma è molto importante che si siano separati gli aspetti amministrativi contabili del bilancio – le stime, la preparazione del quadro di ricostruzione – perché questi, dal punto di vista organizzativo, devono essere in un unico luogo, e la Ragioneria generale dello Stato è il luogo più adatto. Il resto della gestione, che poi è la gestione di bilancio (cioè la gran parte), è lì. Inoltre, l'idea è che la tesoreria progressivamente si sgonfi: se ci si riesce, deve essere a stretto contatto con la gestione di bilancio. Ma occorre che l'aspetto analitico della gestione dei conti sia separato da quello amministrativo-contabile. Occorre che, ancorché quest'ultimo risieda in una parte diversa del Tesoro, per curare l'aspetto analitico questi dati siano accessibili a tutti, soprattutto a chi ha il compito e la responsabilità di preparare i documenti

che ispirano o dovrebbero informare la politica economica del paese.

Le politiche di coesione rientrano nella missione del Tesoro? A questa domanda rispondo come ho fatto sulla domanda se la GEPI o l'INSUD debbano dipendere direttamente dal Tesoro. Credo che un coordinamento tra l'azionista e i ministeri sia previsto per legge. In questo modo, si tratta di organizzare il coordinamento in maniera più efficace di quanto non si sia fatto finora. È la strada più semplice, nel senso che non occorre innovare dal punto di vista istituzionale, ma basta applicare semplicemente direttive esistenti della Presidenza del Consiglio. Nello stesso tempo, credo sia anche di beneficio avere un occhio vigile del Tesoro su queste società e sul modo in cui sono gestite, perché è chiaro che c'è una cultura diversa da dicastero a dicastero. La cultura del Tesoro è di vigilanza, è una cultura che permette di non rifornire di capitale queste società magari ogni anno perché certe strategie sono state seguite in maniera molto immaginifica e probabilmente poco attenta ai conti giornalieri. La visione del Tesoro come tale (non quella del dipartimento delle politiche di coesione, perché è un discorso diverso) è largamente minoritaria in questo tipo di prospettiva, come dicevo prima.

Mi è stata rivolta una domanda sul CIPE. Indubbiamente il coordinamento di questi aspetti di gestione delle società, di dipartimento delle politiche di coesione e di operatività del CIPE è fondamentale. Forse il CIPE è il luogo istituzionale dove molti di questi problemi di coordinamento possono essere risolti. Quindi, una cosa che occorre sicuramente fare è organizzare bene il CIPE e tutta la sua attività istruttoria. Credo che molti di voi ricorderanno quando il CIPE era organizzato in più sottocomitati; accadeva fino a cinque o sei anni fa. C'era per esempio il CIPES. Il fatto che questi sottocomitati fossero composti da un numero inferiore di ministri permetteva loro di riunirsi molto spesso. Il CIPES, competente in maniera di politica economica estera, si riuniva spesso dando direttive molto

chiare alla SACE e ad altri soggetti. Discutibili o meno nel loro contenuto, tali organi deliberavano comunque frequentemente.

Successivamente si è deciso di abolire questi sottocomitati e di riportare tutto all'interno del grande CIPE, che però incontra problemi di funzionamento perché, essendo composto da tanti ministri, spesso stenta a raggiungere il numero legale o richiede istruttorie molto massicce. Credo che si potrebbe guadagnare molto valutando esattamente il funzionamento di questi organi e cercando di renderli più agili possibile, in modo che possano riunirsi e deliberare frequentemente. Anche questi problemi di coordinamento fra dicasteri diversi, dove sembra che una prospettiva sia assente, spesso si verificano perché non esistono luoghi istituzionali dove tali prospettive possano rivelarsi.

Perché utilizzare la forma della società per azioni per la CONSIP? Credo che la decisione sia stata quella di guardare a come è organizzata la Finsiel, valutando che per l'esercizio di quella attività occorre una società con quelle professionalità, con quelle retribuzioni e con quella organizzazione. Poi ci si è chiesto se professionalità, retribuzioni e organizzazione di quel tipo potessero essere ritrovate all'interno dell'amministrazione pubblica; si è preso atto che certamente non era possibile nel breve periodo, e quindi si è deciso di adottare la società per azioni come modulo organizzativo perché in effetti è la forma più agile dal punto di vista della sua costituzione. Questo è stato il ragionamento seguito.

L'onorevole Pace mi ha chiesto se occorra maggiore raffinatezza nell'interazione tra mercato e gestione del debito pubblico, maggiore raffinatezza nelle tecniche di emissione del debito pubblico. Indubbiamente, l'adozione dell'euro e l'ingresso nell'Unione monetaria toglieranno alcune barriere che avevano in un certo senso segmentato il nostro mercato di titoli di Stato rispetto ad altri. Più che la raffinatezza, che credo sia già presente in abbondanza (basti pensare alle varie

forme di emissione di titoli esteri seguite negli ultimi anni), ritengo che la possibilità di conservare il risparmio nazionale in Italia dipenda essenzialmente dalle politiche economiche seguite: è sulla base delle politiche economiche seguite che si struttureranno i tassi di interesse sui titoli emessi e quindi si manterrà (oppure si perderà) l'affetto dei nostri risparmiatori.

CARLO PACE. Sul coordinamento tra gestione del debito ed analisi macroeconomiche dei mercati?

MARIO DRAGHI, *Direttore generale del Tesoro*. Questo dovrebbe essere esattamente uno dei compiti fondamentali che rimangono alla direzione generale del Tesoro ed anzi vengono sviluppati. Da questo punto di vista, la permanenza di strutture come il consiglio degli esperti, che è stato un canale con cui certe professionalità venivano assorbite dal settore privato e portate in quello pubblico, è fondamentale.

PRESIDENTE. Il senatore Ferrante ha chiesto di svolgere alcune brevi considerazioni.

GIOVANNI FERRANTE. Sì, la mia è una richiesta mirata, e riguarda le competenze del ministero e la loro ripartizione.

Non nascondo che nella declaratoria dei compiti relativa all'organizzazione in forma dipartimentale, declaratoria che è nella relazione che accompagna lo schema di decreto, mentre condivido e mi sono chiari i contenuti espressi nei punti a), b) e c), meno chiare mi sono le indicazioni contenute nella lettera d), relativa al quarto polo di funzioni, che riguarda l'amministrazione generale, il personale e i servizi del Tesoro. È una declaratoria che ritengo un po' scarna ed anche un po' vaga, e cerco di spiegarvi.

Se ho ben capito, si tratterebbe di individuare un quarto dipartimento, che avrebbe essenzialmente la funzione della gestione delle risorse umane, del personale. Mi chiedo se questo sia essenziale al

punto da dover individuare uno specifico dipartimento che, per rango, si trovi allo stesso livello dei tre precedenti. Inoltre mi chiedo quale ricaduta avrebbe una scelta del genere sugli altri ministeri: avrebbe un effetto di trascinamento i cui esiti allo stato non possono essere quantificati? Penso ad esempio a ciò che potrebbe accadere per il Ministero della pubblica istruzione, che certamente ha risorse umane numerosissime. Mi chiedo, quindi, se a tale riguardo non sia indispensabile acquisire il parere del dipartimento della funzione pubblica. Lo stesso articolo 3, comma 2, lettera *d*), dello schema di decreto fa configurare un'organizzazione le cui funzioni non sono a mio giudizio analiticamente individuate, ed in ogni caso sono quelle tradizionali.

Le chiedo, allora, professor Draghi: qual è il suo parere su questa norma? Non ritiene che il comma 3 dello stesso articolo 3 possa essere modificato, laddove si dice che sono istituiti dipartimenti « in numero non superiore a quattro »? Mi permetterei, infatti, di suggerire un'altra formulazione: « non superiori a tre ». Andare avanti è sempre possibile, ma tornare indietro ritengo sarà impossibile.

PRESIDENTE. Sul problema del confronto con il ministro per la funzione pubblica sarà possibile tornare in sede di ufficio di presidenza.

Do ora la parola al professor Draghi per la sua risposta.

MARIO DRAGHI, Direttore generale del Tesoro. Signor presidente, vorrei illustrare brevemente qual è stata la scelta che hanno avuto di fronte coloro che hanno predisposto il decreto. Da un lato si poteva incentrare la gestione del personale all'interno dei singoli dipartimenti, suddiviso tra la Ragioneria, la direzione generale del Tesoro, il dipartimento per le politiche di coesione. Sarebbe però rimasta fuori la parte relativa agli affari generali ed al Provveditorato generale dello Stato. La questione di centrare la gestione del personale all'interno dei singoli dipartimenti è abbastanza discussa:

da un lato l'indirizzo secondo cui il personale dovrebbe risiedere nei singoli dipartimenti viene giustificato dicendo che in questo modo chi conosce meglio le esigenze operative del dipartimento ha anche la gestione del personale, quindi ha maggiori informazioni su come poter destinare le risorse al loro migliore utilizzo. È una forma di dialettica che si verifica in quasi tutte le grandi organizzazioni: gli operativi vogliono poter scegliere il personale. Nello stesso tempo è necessario che il personale sia gestito con criteri di uniformità e di equità, che in un certo senso prescindono dalla singola realtà operativa. Questo spinge alcune organizzazioni a dotarsi di un ufficio del personale, il quale per certi aspetti decide indipendentemente dai singoli dipartimenti operativi.

In sostanza la dialettica nelle grandi organizzazioni è sempre fra un ufficio del personale che assegna le risorse umane, ma non vuole che esse siano selezionate dai dipartimenti operativi, ed i dipartimenti operativi che decidono autonomamente (con un peso puramente simbolico dell'ufficio del personale).

La filosofia che è stata scelta nel decreto consiste nel cercare una soluzione intermedia: il dipartimento competente detta le linee generali sul personale (linee strategiche), i singoli dipartimenti a loro volta hanno un peso notevole nel determinare le specializzazioni professionali e le caratteristiche degli addetti che devono svolgere i relativi compiti.

È vero che in tutte le organizzazioni esiste una casella nella quale sono collocati gli affari generali (il Provveditorato potrebbe essere assimilato a questo schema, in quanto si tratta di un fornitore orizzontale di servizi). Infatti gli affari generali non possono essere parcellizzati: per esempio, l'amministrazione del palazzo di via XX Settembre non può essere parcellizzata tra la direzione generale del Tesoro e la Ragioneria generale dello Stato. Vi è sempre stata quindi una direzione generale degli affari generali e del personale. Però, mentre potrebbe essere avanzato qualche dubbio per quanto

concerne il personale – perché forse sarebbe meglio amministrato all'interno dei singoli dipartimenti, sia pure con una forma di coordinamento – questo non vale per gli affari generali.

Ecco qual è stata la filosofia alla base del decreto. All'interno del nuovo ministero, però, vi è il Provveditorato generale dello Stato, che è una grossa organizzazione.

Anche questa, come altre scelte effettuate nell'ambito del decreto, sarà di successo o di insuccesso a seconda di come sarà attuata. Non mi riferisco tanto al modo in cui il contenitore sarà riempito, perché si parla di aspetti piuttosto eterogenei (penso alla direzione dei servizi periferici, per esempio), quanto a come sarà vissuto il problema del coordinamento del personale tra la necessità di avere un'autorità che detti le direttive di carattere generale (per esempio, è necessario che all'interno della stessa ammini-

strazione i criteri di valutazione siano uniformi, altrimenti sono lasciati all'arbitrio del dirigente della parte operativa) e la gestione del personale all'interno dei singoli dipartimenti.

PRESIDENTE. In conclusione, ringrazio il professor Draghi per il contributo che ha offerto ai nostri lavori in un'audizione che per noi ha rappresentato un'ottima opportunità di confronto e di approfondimento.

La seduta termina alle 21,25.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DOTT. VINCENZO ARISTA*

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 4 novembre 1997.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO