

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

---

### 112° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 7 FEBBRAIO 1991

(Antimeridiana)

---

**Presidenza del Presidente BERLANDA**

#### INDICE

##### **Disegni di legge in sede deliberante**

«Modifiche all'ordinamento del Ministero  
del tesoro» (1771)

**(Seguito della discussione e rinvio)**

PRESIDENTE .....	Pag. 2, 6
BERTOLDI (PCI) .....	2

---

---

*I lavori hanno inizio alle ore 9,30.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

##### **«Modifiche all'ordinamento del Ministero del tesoro» (1771)**

(Seguito della discussione e rinvio)

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Modifiche all'ordinamento del Ministero del tesoro».

Riprendiamo la discussione, sospesa nella seduta pomeridiana di ieri.

**BERTOLDI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, la relazione introduttiva del Governo al disegno di legge in discussione ha, pur nella chiarezza, un tono volutamente dimesso, quasi a voler diminuire la rilevanza delle modifiche che vengono precisate nell'articolato.

Non si parla di riforma (termine che non viene mai utilizzato) ma di «un intervento senza pretese enciclopediche» sufficiente a dare la necessaria organicità all'insieme delle funzioni delle direzioni generali del Tesoro.

Anche il senatore Cappelli, relatore alla Commissione, conviene ed accetta l'impostazione originaria del Ministero, articolata nei due grandi settori della Ragioneria generale dello Stato, composta da ispettorati, e della Amministrazione centrale del tesoro, ripartita in direzioni generali.

Descrive infatti puntualmente le modifiche che si vogliono apportare come naturale seguito di aggiornamenti, modifiche ed integrazioni dell'impostazione originaria, che via via si sono resi nel tempo indispensabili esclusivamente nell'Amministrazione centrale del tesoro.

È assente un qualunque accenno a proposte, pur ricorrenti negli anni, di riforma più profonda, dettate dall'opportunità di unificare i Ministeri del tesoro e del bilancio e programmazione economica per avere un solo Ministero dell'economia o di unificare, oltre ai primi due, anche il Ministero delle finanze per non avere due Ministeri distinti per l'entrata e per la spesa.

La sottolineatura attuale è riferita unicamente al fenomeno presente nel nostro, come in altri paesi europei, di concentrazione nel Ministero del tesoro di un complesso di attribuzioni e di competenze non sempre omogenee. Si pone quindi ora in maniera più accentuata la necessità persistente di riaggregare e classificare tale complesso secondo un più forte criterio funzionale atto a valorizzare il rapporto dell'Amministrazione con i cittadini e con altri apparati pubblici, distinguendo funzioni di direzione e di controllo dell'economia, che vanno potenziate, da funzioni di indirizzo e di controllo dell'amministra-

zione statale e del settore pubblico allargato e da funzioni di amministrazione diretta.

Il disegno organizzativo del Ministero del tesoro, malgrado le sovrapposizioni successive che lo hanno articolato in forma sempre più complessa, si può ancora oggi distinguere in due grandi partizioni, ognuna riferentesi ad un proprio consiglio di amministrazione: da un lato il complesso dei sei ispettorati generali, a cui si sono aggiunti di recente l'ispettorato generale per la finanza del settore pubblico allargato e quello per la gestione del fondo di rotazione delle politiche comunitarie, che compongono insieme la Ragioneria centrale dello Stato (a questi è assegnato un insieme di funzioni identificabili in una finalità comune che caratterizza la Ragioneria centrale); dall'altro lato, le sette Direzioni generali, diversificate per scopi, ordinamento interno, caratteristiche del campo di azione, in cui è divenuto sempre più difficile ritrovare nell'insieme delle funzioni una comune finalità.

Non semplifica tale ricerca l'aggiungersi a queste sette Direzioni generali quella della Cassa depositi e prestiti, sia pur dotata di propria autonomia giuridica, e infine del Provveditorato generale dello Stato. La finalità comune ha quindi necessità di essere meglio definita proprio attraverso la qualificazione e il potenziamento della Direzione generale.

Le modifiche contenute in questo provvedimento arrivano alla discussione con un certo ritardo. Il disegno di legge n. 1771 è infatti del maggio 1989. Ciò ha finito con il mettere ancora più in evidenza esigenze che la vetustà dell'impostazione originaria porta ad accentuare. Il rapidissimo cambiamento di qualità del servizio da pretendere da almeno tre delle Direzioni generali attuali (Direzione generale del tesoro, Direzione generale del debito pubblico, Direzione generale del contenzioso e dei servizi speciali) rende assai esplicita l'opportunità di introdurre modifiche non marginali all'ordinamento.

Può aiutare, nella lettura delle modifiche che si propongono, il rilevare che, già alla data di presentazione del provvedimento, erano presenti, ed hanno sempre più acquistato importanza, due indicazioni di fondo: equiparare il livello del Tesoro alla Ragioneria generale dello Stato anche con il livello B attribuito al direttore generale del Tesoro, per meglio delineare una finalità complessiva; formare un «Supertesoro», capace di vigilare e di intervenire attivamente in materia di crediti e mercati.

La prima richiesta era abbastanza evidente già in occasione del dibattito sul salario accessorio legato alla produttività dei Ministeri delle finanze e del tesoro.

La seconda acquista rilevanza nell'ipotesi di riforma, che non è marginale, formulata dal professor Sarcinelli, il quale propone di modificare norme di separatezza fra banca e industria e l'adozione di un modello di banca universale sul modello tedesco, ipotesi che sembra acquistare credito ed ascolto nella compagine governativa, ma che nella sua essenza pone limpidamente una esigenza reale. È infatti fuori discussione l'esigenza di unificare i servizi preposti alla gestione del debito pubblico in un'unica struttura operativa. Ciò può avvenire attraverso la riorganizzazione più ampia della Direzione generale del tesoro e anche con il suo rafforzamento.

Le modifiche indicate dall'articolato interessano quindi la sola partizione dell'Amministrazione centrale del tesoro, con due intendimenti fondamentali che possiamo condividere. Il primo è quello di introdurre, tra il vertice della Direzione generale del tesoro e le ventiquattro divisioni in cui è attualmente articolata, una Direzione generale come struttura di coordinamento utile a recuperare una maggiore funzionalità. Il secondo è quello di definire utilmente per legge (finalmente, possiamo dire) le competenze della Direzione generale del tesoro e raggrupparle in cinque aree di funzioni omogenee di servizio, ciascuna affidata ad un direttore generale.

Il nuovo modello organizzativo della Direzione generale del tesoro è destinato ad accogliere anche le competenze residue della Direzione generale del debito pubblico e della Direzione generale del contenzioso e dei servizi speciali, direzioni generali che vengono soppresse per evitare inutili sovrapposizioni o duplicazioni, ma anche per potenziare ed arricchire le competenze della nuova Direzione generale del tesoro.

Anche limitando l'esposizione a questa esemplificazione sono ugualmente possibili alcune osservazioni (di cui pregherei il relatore di tener conto): innanzitutto, l'introduzione di una direzione generale come struttura di coordinamento lascia in piedi altre strutture di coordinamento intermedio già esistenti tra Direzione generale del tesoro e divisione.

La presenza di un «eccesso di linee» alle dipendenze dei direttori generali, come è il caso della Direzione generale del tesoro con ventiquattro divisioni, ha posto da tempo l'esigenza di realizzare forme di coordinamento intermedio. Questo in parte è già avvenuto attraverso provvedimenti d'incarico o di delega permanente o ripetuta, arrivando così alla formazione di veri e propri livelli funzionali, non previsti come tali dalla norma, a sovrintendere a due o più divisioni.

L'incerta posizione di questi dirigenti superiori (qualifica a cui non corrisponde un ufficio) ha consentito l'istituzione di fatto di veri e propri uffici intermedi tra la Direzione generale e la divisione.

Nella Direzione generale del tesoro in tal modo sono presenti sei dirigenti superiori, oltre naturalmente allo *staff* di supporto per l'attività del dirigente generale e al gruppo di lavoro per la gestione del sistema informativo delle strutture periferiche, a cui si aggiungerà ora il consiglio di esperti per il servizio di ricerca e previsione (articolo 2, comma 2).

È quindi opportuno capire bene se l'introduzione della figura intermedia di coordinamento del direttore generale per aree funzionali può consentire una semplificazione rispetto ai rimedi provvisori ma persistenti già introdotti o se tale incertezza organizzativa intermedia è destinata a permanere anche se corretta adeguatamente.

In secondo luogo, il comma 2 dell'articolo 3 stabilisce che il numero delle divisioni dell'Amministrazione centrale del tesoro resta immutato. È giusto? È proprio indispensabile?

Al primo comma dell'articolo 3 è detto che il Ministro si riserva la ripartizione in divisioni dei servizi dilineati per aree funzionali. È semplice far notare che la Direzione generale del tesoro ha attualmente ventiquattro divisioni e che la Direzione generale del debito pubblico e

la Direzione generale del contenzioso, di cui è prevista la soppressione, hanno rispettivamente nove ed otto divisioni. Complessivamente, quindi, le divisioni sono quarantuno: ma tutte destinate a permanere?

È facile obiettare che, al di là della esigenza legittima di carriera del personale, la divisione va intesa come «unità organizzativa che serve allo svolgimento di funzioni omogenee». La soppressione delle due Direzioni generali è giustificata dal dissolvimento di competenze proprie, ma è anche fatta per evitare duplicazione di funzioni ora spezzettate tra diverse direzioni generali.

D'altro canto la ridefinizione delle aree funzionali fissata all'articolo 1 prevede l'eliminazione di competenze ormai esaurite o in via di esaurimento.

Credo quindi vi siano valide ragioni per uno sforzo di approfondimento prima di procedere nell'esame dell'articolato, proprio per evitare le semplificazioni con emendamenti soppressivi o non soppressivi.

In terzo luogo, desidero sottolineare i collegamenti orizzontali all'interno della struttura amministrativa: sono sufficienti? Vengono migliorati? Come possono essere migliorati?

Si può osservare che l'introduzione della figura del direttore generale di aree risponde alla necessità di facilitare il collegamento gerarchico in senso verticale, cioè di diradare l'eccesso di linee (quell'osservazione che avevo fatto prima), ma lascia intatta la disfunzione dei collegamenti orizzontali paritari per le procedure interne. Queste procedure devono infatti sempre risalire la piramide burocratica per ridiscenderla con inevitabile dissipazione dei tempi.

La figura intermedia del direttore, che interrompe questo percorso, facilita questo tipo di collegamento orizzontale? Credo valga la pena approfondire anche questo.

Una osservazione, per quello che riguarda i collegamenti orizzontali, merita la distribuzione ed utilizzazione dei sistemi informatici.

Collegata all'osservazione precedente sulla prevalenza dei collegamenti per linee gerarchiche rispetto a quelli paritari è anche l'osservazione che gli stessi sistemi informativi esistenti seguono la stessa prevalenza sia nella distribuzione che nel loro utilizzo.

Di fronte ad una sufficiente estensione dell'automazione si deve infatti constatare che questa è organizzata con sistemi indipendenti e paralleli, con inevitabile sottoutilizzo della potenzialità.

L'articolato che abbiamo sotto gli occhi evidentemente non si presta ad un intervento modificatore in questo campo (sarebbe illogico), ma è fuori dubbio che il problema, strettamente connesso alle difficoltà dei collegamenti orizzontali prima esposte, ha ragione di essere approfondito.

Passando alla formazione ed aggiornamento professionale del personale, è solo questo il problema del personale? Il comma 4 dell'articolo 3 affida alla Direzione generale degli affari generali e del personale, d'intesa con la Direzione generale del tesoro, la selezione e la formazione del personale ed è certamente un intervento utile per alleviare le difficoltà delle Direzioni generali rispetto alle possibilità proprie della Ragioneria generale dello Stato; ma si deve pure osservare che la difficoltà del personale, relativamente alle funzioni che è

chiamato a svolgere, attengono a più questioni, non solo alla preparazione professionale. Esse sono:

a) lo squilibrio nella distribuzione del personale in relazione alle attribuzioni degli uffici (alla Direzione generale del tesoro sono assegnate 647 unità); ma non mi pare che l'assorbimento delle due Direzioni soppresses cambierà molto la situazione; infatti, c'è certamente l'assorbimento delle due Direzioni generali, ma vengono mantenute le stesse divisioni, quindi agli effetti di una maggiore utilizzazione e di una maggiore capacità di utilizzo del personale non cambia assolutamente niente;

b) rigidità dell'assetto del personale;

c) l'insufficiente qualificazione del personale, che è certamente quello a cui cerca di rimediare il comma 4 dell'articolo 3.

Ho fatto queste osservazioni perchè anche su tali problemi vi siano degli approfondimenti o, almeno, un chiarimento, delle indicazioni da parte del rappresentante del Governo.

Come è evidente, ho trascurato osservazioni su decisioni incerte o ancora non determinate circa il livello della funzione spettante al direttore generale del tesoro di livello B, come al Ragioniere generale dello Stato, ed anche sulla previsione della spesa indicata dalla relazione tecnica.

Noi siamo quindi sostanzialmente d'accordo sulle linee e anche sulla sostanza del provvedimento; indichiamo unicamente la necessità di alcuni approfondimenti e anche di uno sforzo, che venga dal relatore e dal Governo, per avere alcune indicazioni su questioni che la semplicità dell'articolato pone. Credo che avremo quindi la necessità di disporre del tempo indispensabile per tutte le informazioni o audizioni di cui ho richiamato l'utilità.

Riteniamo l'insieme dei problemi certamente rilevante, ma che non ha bisogno per questo di precipitose decisioni. Utilmente il relatore, per la sua parte, e soprattutto il rappresentante del Governo potranno fornire i chiarimenti necessari ad approfondire e rimediare ai problemi che ho cercato di evidenziare.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 9,50.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA