

COMMISSIONE V
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

Resoconto stenografico

INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di mercoledì 23 settembre 2009

**INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLA PROPOSTA DI
LEGGE C. 2555 DI RIFORMA DELLA LEGGE DI CONTABILITÀ E FINANZA
PUBBLICA**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 8,40.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.
(Così rimane stabilito).

Audizione del Ragioniere generale dello Stato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nel quadro dell'indagine conoscitiva avviata nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 2555 di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, l'audizione del Ragioniere generale dello Stato.
Do la parola al dottor Mario Canzio, Ragioniere generale dello Stato.

MARIO CANZIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Buongiorno a tutti. La riforma del bilancio dello Stato e della normativa primaria in materia di contabilità e finanza pubblica rappresenta il momento conclusivo di un intenso dibattito che, nel corso degli ultimi anni, ha interessato tutti i principali aspetti della nostra legislazione contabile.

Le riflessioni che ne sono scaturite e la necessità di adeguare la legge n. 468 del 1978 al mutato quadro delle esigenze connesse all'evoluzione del sistema economico, alle regole derivanti dall'adesione all'Unione europea e all'assetto istituzionale del nostro Paese, hanno determinato, nel corso del tempo, l'adozione di interventi di aggiornamento e adeguamento dei contenuti della stessa legge. Tali modifiche non sembrano più sufficienti a garantire la piena rispondenza alle molteplici esigenze che si pongono in materia di contabilità e finanza pubblica e necessitano di essere integrate e raccordate in un complessivo disegno normativo che disciplini la programmazione, la gestione e la rendicontazione dell'operato delle amministrazioni pubbliche.

Da tempo, infatti, è in atto un cambiamento del ruolo dello Stato. In particolare, nella ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo, sempre più rilevante risulta essere la quota di risorse gestita a livello decentrato. Una particolare attenzione è, inoltre, riservata alla sostenibilità

dei conti pubblici e alla realizzazione degli obiettivi di bilancio derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione monetaria europea.

È mutato lo scenario economico e sociale in cui lo Stato opera e più forte appare la domanda di una maggiore qualità del suo intervento nel sistema economico.

In questo contesto, le regole che presiedono alla formazione e alla gestione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche devono favorire l'efficace programmazione delle risorse pubbliche e la loro efficiente gestione, nel rispetto delle scelte compiute dal legislatore. Tali regole devono, inoltre, garantire che l'impiego delle risorse avvenga in modo tale che sia assicurato il migliore livello di trasparenza delle informazioni che i bilanci pubblici forniscono agli organi di controllo e all'opinione pubblica.

La proposta di legge che attualmente il Parlamento sta esaminando affronta in maniera coordinata queste tematiche nell'ambito di un unico provvedimento. Le modifiche apportate dal Senato non hanno alterato l'impianto della riforma. Si è, inoltre, tenuto conto di alcuni suggerimenti che avevamo avuto modo di formulare in occasione della precedente audizione presso la 5a Commissione del Senato. Restano, tuttavia, ancora alcune questioni rispetto alle quali risulta necessario un ulteriore approfondimento.

La Ragioneria generale dello Stato conferma la propria disponibilità a partecipare a incontri tecnici, coordinati dagli uffici della Camera dei deputati, con tutti i soggetti istituzionali interessati e gli studiosi della materia, al fine di individuare le soluzioni più appropriate, in particolare in materia di bilancio di cassa e di copertura degli oneri recati dai provvedimenti legislativi su cui mi soffermerò in seguito.

Una delle novità di maggior rilievo introdotte dal disegno di legge in esame consiste nell'estensione dell'ambito di applicazione delle norme di contabilità e finanza pubblica all'intero settore delle amministrazioni pubbliche, superando la frammentazione che oggi caratterizza il panorama normativo in materia di bilancio per i diversi soggetti che compongono questo aggregato.

La proposta di riforma prevede che siano individuati i sistemi e gli schemi contabili che le amministrazioni pubbliche dovranno adottare al fine di rendere più agevole la lettura, la confrontabilità e il consolidamento dei dati di bilancio. In tal modo, risulteranno meno complesse anche le procedure di costruzione e consolidamento dei conti pubblici, con un miglioramento della tempestività delle informazioni aggregate di finanza pubblica, ai fini del monitoraggio e del controllo dell'evoluzione dei relativi saldi.

Tutto ciò appare necessario per garantire un contesto unitario e condiviso di governo della finanza pubblica e sviluppare un effettivo e completo monitoraggio dei conti pubblici dopo l'entrata a regime della riforma federalista. L'adozione di regole comuni in materia di bilanci pubblici garantisce, inoltre, al Parlamento la possibilità di svolgere al meglio il proprio ruolo decisionale di indirizzo e controllo. Ritengo, peraltro, che gli interventi necessari a garantire l'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili possano essere realizzati senza dar luogo a particolari difficoltà rispetto al quadro costituzionale posto a tutela dell'autonomia riconosciuta agli enti territoriali nelle materie loro riservate.

L'esigenza di una maggiore armonizzazione è, peraltro, comune agli obiettivi perseguiti con la legge n. 42 del 2009 che, in tale ambito, dispone un'apposita delega da attuare entro 12 mesi, che definisca i principi a cui gli enti territoriali devono ispirarsi nella definizione dei propri sistemi contabili. Tuttavia, anche se le due norme rispondono alla medesima finalità, differenze significative si colgono per quanto riguarda le modalità attraverso le quali realizzare l'armonizzazione e i tempi di attuazione delle due deleghe.

Riguardo alle modalità, mentre la riforma contabile indica già nel testo del provvedimento i criteri e i principi ai quali i sistemi contabili e gli schemi di bilancio devono conformarsi, la riforma sul federalismo fiscale prevede che essi siano definiti nei decreti legislativi da adottare entro maggio del 2010.

Relativamente all'attuazione delle deleghe, il tempo che potrebbe risultare ancora necessario per l'approvazione definitiva della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica rende molto

limitato il margine per un reale e proficuo rapporto consultivo e di confronto tra il Comitato per i principi contabili e la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale. Al fine di realizzare il necessario coordinamento tra le due normative, nel corso dell'esame al Senato sono state inserite alcune disposizioni di raccordo con la legge di attuazione del federalismo. In particolare, merita poi richiamare l'articolo 1, comma 4, il quale stabilisce, come recita la disposizione, che le disposizioni recate dalla legge di contabilità, «nonché dalle norme di attuazione del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009, costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 e 119 della Costituzione» nonché l'articolo 2, comma 6, che stabilisce il reciproco rapporto tra il Comitato per i principi contabili, istituito per la predisposizione dei decreti legislativi relativi all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, e la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, istituita dalla legge n. 42 del 2009, al fine di procedere all'attuazione della delega relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Il processo di armonizzazione dei sistemi contabili dovrà essere in grado di garantire una base informativa omogenea nella definizione delle grandezze di bilancio e nelle loro modalità di rappresentazione per l'insieme dei soggetti rientranti nel perimetro delle amministrazioni pubbliche. In questo senso, l'adozione di regole contabili uniformi, nonché di schemi comuni di bilancio che, seguendo l'articolazione in missioni e programmi, siano coerenti con la classificazione economica e funzionale (COFOG) stabilita a livello comunitario, rappresentano elementi imprescindibili per la gestione e il monitoraggio della finanza pubblica.

Strumentale al raggiungimento di questi risultati, ma anche al conseguimento di un efficace monitoraggio e di un più agevole consolidamento dei conti pubblici, è la creazione di una banca dati unitaria che raccolga tutte le informazioni relative ai bilanci e alle connesse operazioni gestionali. Il coinvolgimento e la piena responsabilizzazione dei diversi livelli di governo è presupposto essenziale per il raggiungimento degli obiettivi fiscali e di bilancio indicati dal Governo nei documenti di programmazione, nonché per assicurare la sostenibilità dei conti pubblici nel lungo periodo. Questa esigenza appare ulteriormente rafforzata dagli emendamenti introdotti nel corso della discussione parlamentare.

In particolare, aumenta il livello di coinvolgimento delle amministrazioni locali in materia di coordinamento della finanza pubblica. Nell'ambito della procedura per la definizione degli obiettivi di bilancio della Decisione di finanza pubblica, viene individuato il quadro di riferimento normativo per il patto di stabilità interno, attraverso il quale sono definiti gli interventi necessari al conseguimento dei predetti obiettivi per regioni, comuni e province.

La proposta di legge in esame stabilisce, inoltre, che la Decisione di finanza pubblica e la legge di stabilità individuino la quota di indebitamento per il complesso delle amministrazioni locali, nonché la successiva articolazione su base regionale della quota relativa al complesso degli enti locali. Tale articolazione viene effettuata sentita la Conferenza unificata.

Va, inoltre, segnalata la possibilità per gli enti locali di modulare il proprio ricorso al debito per il finanziamento della spesa in conto capitale attraverso meccanismi di compensazione tra gli enti territoriali appartenenti alla stessa regione. Le modalità di compensazione e di scambio delle quote di indebitamento vengono coordinate dalle regioni al fine di consentire l'ottimizzazione della distribuzione territoriale della spesa per investimenti.

Le regioni possono, inoltre, adattare le regole del Patto di stabilità interno e i vincoli imposti dalla legge nazionale per gli enti locali del proprio territorio, garantendo comunque il rispetto degli obiettivi fissati a livello aggregato.

I margini di flessibilità previsti dalle norme richiamate nella gestione delle quote di indebitamento tra diversi enti della stessa regione mettono a sistema un principio di mutualità tra gli enti locali di una stessa regione, introdotto dal decreto-legge n. 112 del 2008. In tal modo, si codifica in via strutturale un'importante novità nell'ambito della normativa di bilancio, che consente, nell'ambito della stessa regione e nel rispetto dell'obiettivo complessivo di bilancio, di considerare le specificità territoriali, economiche e sociali di ciascun ente locale nella definizione dei vincoli

all'indebitamento.

Le segnalate novità appaiono di rilievo e sembrano assicurare la possibilità di introdurre nella definizione del percorso di risanamento dei singoli enti quegli elementi di flessibilità che consentiranno di tenere conto delle peculiarità di ciascuno di essi, pur nel rispetto dei vincoli di carattere generale. Le novità introdotte richiederanno, tuttavia, un certo tempo affinché si possano assestare i meccanismi che le governano ed esplicitare appieno i benefici ad esse connessi.

La struttura del nuovo ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio è stata sostanzialmente confermata dall'esame del Senato. Sono stati aggiunti alcuni contenuti alla Decisione di finanza pubblica, che muovono nella direzione di un'informativa più completa sui parametri qualitativi del quadro tendenziale programmatico, in linea anche con la natura degli obblighi da assumere per il rispetto degli accordi di bilancio connessi al Trattato di Maastricht. È, infatti, richiesta esplicitamente la rappresentazione dell'evoluzione, sia tendenziale che programmatica, al lordo e al netto dei fattori non strutturali delle principali grandezze economiche e di bilancio, e più dettagliata anche la definizione degli obiettivi di bilancio. È prevista, infine, una nota metodologica che illustri i criteri con cui sono formulate le previsioni tendenziali.

In merito all'inclusione dei saldi strutturali tra gli elementi informativi tipici della Decisione di finanza pubblica, occorre evidenziare che questi sono già contenuti nei documenti di programmazione economica e finanziaria predisposti negli ultimi anni. Tale indicazione è prevista solo a fini conoscitivi.

Riguardo all'introduzione della pressione fiscale tra gli obiettivi della programmazione, a parte l'indeterminatezza della locuzione utilizzata «di massima», non risulta chiaro il riferimento alla coerenza richiesta nel testo tra obiettivo della pressione fiscale e, cito, «livello massimo di spesa corrente», non essendo quest'ultimo un obiettivo di bilancio. Tale schema sembrerebbe essere, invece, più coerente con un sistema in cui operi la determinazione dell'evoluzione della spesa attraverso l'individuazione di limiti o tetti annuali o pluriennali, come previsto per il bilancio dello Stato nella delega di cui all'articolo 43.

Si osserva che un'estensione alle altre amministrazioni, e in particolare agli enti territoriali, dei limiti qualitativi di spesa e di un livello massimo di pressione fiscale, potrebbe confliggere con uno dei principi cardine dell'attuazione del federalismo fiscale, quello dell'autonoma responsabilità gestionale di ciascun ente.

In questa sede, è il caso di segnalare, inoltre, che il disegno di legge di riforma prevede, tra i contenuti della Decisione quadro di finanza pubblica, la costruzione di un duplice quadro previsivo macroeconomico, uno tendenziale e uno programmatico. Tuttavia, come osservato dal Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, la prassi più recente, con riferimento al ciclo della programmazione finanziaria, si basa su un unico quadro di previsione macroeconomica, corrispondente a quello programmatico.

Le modifiche apportate alle norme sul bilancio dello Stato sono intese a rafforzare il ruolo del documento contabile come strumento di allocazione e gestione delle risorse, nonché a favorire la trasparenza e a migliorare la rappresentazione e la leggibilità dei dati che esso fornisce, anche attraverso la revisione dei contenuti dei documenti ad esso allegati. Per realizzare questi obiettivi, vengono rivisti e integrati i contenuti di alcuni documenti allegati al bilancio e istituzionalizzate le categorie attraverso cui le voci di bilancio sono classificate. Viene previsto il completamento della revisione della struttura del bilancio secondo la rappresentazione per missioni e programmi, in modo che si evitino sovrapposizioni di competenze e responsabilità nella gestione delle risorse. Per migliorare l'efficienza della gestione delle risorse pubbliche e rendere la valutazione sul loro impiego parte integrante del processo di formazione del bilancio, viene prevista una sistematica e strutturale attività di verifica dei programmi e delle relative attività sottostanti, nonché un'attività di analisi e valutazione della spesa, attraverso la costituzione di appositi gruppi di lavoro. In materia, nel corso dell'esame al Senato, sono state introdotte alcune novità di rilievo. Viene introdotta, sia per il bilancio di previsione, sia per il rendiconto, in sostituzione delle attuali note preliminari, la cosiddetta «nota integrativa», con un contenuto articolato in due sezioni: la prima, per le previsioni,

costituisce a tutti gli effetti il piano degli obiettivi di ciascun programma, mentre per il consuntivo viene previsto il rapporto sui risultati; la seconda sezione illustra i contenuti dei programmi di spesa, dei relativi stanziamenti, dei criteri e dei parametri utilizzati per la loro previsione, nonché, a consuntivo, delle risorse utilizzate e degli scostamenti rispetto agli obiettivi.

Le modifiche introdotte con il testo in esame consentono di assicurare al Parlamento un adeguato livello di informazione relativamente a contenuti e finalità dei programmi di spesa individuati quali nuove unità di voto del bilancio. Sono state istituzionalizzate le informazioni derivanti dalla contabilità economica analitica, con l'inclusione, tra gli allegati al disegno di legge di bilancio, dei documenti di *budget* e di consuntivazione dei costi relativi alle amministrazioni centrali dello Stato, fornendo al Parlamento informazioni economiche a completamento del quadro informativo generale sul bilancio finanziario.

È stato perfezionato e reso permanente il meccanismo di cui all'articolo 60, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008. La nuova formulazione consente la rimodulazione delle spese nell'ambito dei programmi di una stessa missione nella fase di formazione del bilancio. Essa amplia i margini di flessibilità delle amministrazioni attraverso la possibilità di proporre al Parlamento la rimodulazione anche delle spese classificate tra fattori legislativi, senza più vincoli percentuali nelle variazioni tra i diversi macroaggregati. Resta, ovviamente, fermo il divieto di utilizzo di spese in conto capitale per finanziare spese correnti.

Un ulteriore passo potrebbe essere quello di valutare la possibilità di estendere il meccanismo di flessibilità dai programmi alle missioni. Tale facoltà potrebbe essere concessa entro determinati limiti, ad esempio per una percentuale stabilita dello stanziamento, e sarebbe comunque sottoposta alla valutazione del Parlamento in sede di esame del disegno di legge di bilancio.

Un'ulteriore misura di razionalizzazione del bilancio dello Stato è rappresentata dalla previsione che la realizzazione di ciascun programma sia affidata a un unico centro di responsabilità amministrativa e, in prospettiva, che l'intero programma sia affidato a un unico responsabile. Va segnalato, tuttavia, che l'efficacia di tale disposizione potrebbe risultare limitata, in assenza di una contestuale riorganizzazione delle strutture amministrative.

Di particolare rilievo sono le disposizioni che individuano i presupposti necessari all'avvio e alla sistematizzazione di un'attività di analisi della spesa che miri a migliorarne efficienza ed efficacia. Tale attività andrà realizzata insieme alle amministrazioni, attraverso la costituzione di appositi nuclei. I risultati delle analisi così condotte potranno essere di supporto alle stesse amministrazioni, sia nella fase di formazione del bilancio, per la quantificazione delle risorse necessarie al finanziamento dei compiti loro assegnati, sia nella fase di gestione delle risorse stesse.

Detta attività prevede la verifica dell'articolazione dei programmi che compongono le missioni, delle autorizzazioni di spesa e delle relative disposizioni legislative.

Il miglioramento del livello di efficienza dell'amministrazione statale e l'incremento delle conoscenze che da queste analisi possono essere ottenute mirano a favorire, a parità di spesa, l'incremento quantitativo e il miglioramento qualitativo dei servizi offerti, nonché l'effettiva rispondenza degli stanziamenti di bilancio alle reali esigenze delle amministrazioni.

L'attività di analisi troverà rappresentazioni, insieme a proposte di miglioramento nell'utilizzo delle risorse, in un apposito rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato che la Ragioneria generale dello Stato dovrà elaborare ogni tre anni.

Per quanto concerne la disposizione che prevede una delega per il passaggio al bilancio di cassa, la stessa ha subito, nel corso dei lavori condotti al Senato, modifiche che riguardano sia la tempistica relativa alla sua attuazione, sia il ruolo che, nell'ambito di questo schema, sarebbe assegnato alle figure dirigenziali responsabili dei diversi programmi del bilancio.

Con riferimento all'opportunità di adottare un bilancio redatto in termini di sola cassa, va sottolineato, innanzitutto, che l'attuale sistema, basato sia sulla cassa, sia sulla competenza giuridica, consente di apprezzare i vantaggi di entrambi i sistemi contabili, attenuandone le criticità. Rinunciare alla doppia rilevazione significherebbe, a parere della Ragioneria generale dello Stato, privarsi di una parte di informazioni utili per una corretta programmazione e un'efficiente gestione

delle risorse pubbliche.

La combinazione dei due sistemi, di cassa e di competenza giuridica, affiancati da un sistema di rilevazione economico-patrimoniale, consente di poter disporre di un patrimonio informativo utile per molteplici scopi: programmazione, gestione, controllo interno ed esterno, valutazione delle *performance*, predisposizione dei dati di contabilità nazionale.

È indubbio che un bilancio di sola cassa potrebbe risultare di più semplice lettura e gestione da parte dei responsabili dei programmi, ma tale obiettivo va perseguito assicurando comunque le necessarie informazioni per garantire un'adeguata programmazione delle risorse e un effettivo monitoraggio degli obiettivi di finanza pubblica, espressi in termini di indebitamento netto calcolato secondo i criteri SEC 95.

Tale semplificazione va realizzata, da un lato, attraverso un più immediato e trasparente raccordo tra il bilancio e le regole contabili assunte a livello europeo e, dall'altro, rimuovendo le cause che portano a un'eccessiva divaricazione tra programmazione, realizzazione e liquidazione degli interventi.

Con riferimento alle conseguenze derivanti dall'adozione del bilancio di cassa, si evidenzia la necessità di una revisione dell'intero impianto normativo del testo in esame, che avverrebbe, peraltro, in sede di attuazione della delega conferita. Rispetto a tale adempimento, il termine di un solo anno per l'esercizio della delega non consente di disporre di margini sufficienti per la predisposizione e conseguente attuazione delle necessarie modifiche alla legge e al regolamento di contabilità generale dello Stato.

Inoltre, nell'ottica dell'omogeneizzazione dei sistemi contabili di tutte le amministrazioni pubbliche, che costituisce principio cardine della riforma della legge di contabilità, l'adozione di un bilancio di cassa dovrebbe estendersi anche ai bilanci di tutte le amministrazioni pubbliche. L'adozione di un bilancio di cassa richiederà importanti modifiche al processo di programmazione della spesa, nonché relativamente all'organizzazione delle pubbliche amministrazioni in materia di responsabilità di chi effettua i pagamenti.

Data l'entità delle modifiche richieste, è necessario che il passaggio al bilancio di cassa sia preceduto da un congruo periodo di sperimentazione. Tale periodo dovrebbe consentire di individuare le modifiche normative necessarie a consentire il passaggio, limitando al massimo eventuali problematiche gestionali, ovvero connesse al cambiamento delle regole contabili per i dirigenti responsabili.

Qualche osservazione si impone, poi, con riferimento agli specifici criteri direttivi per l'attuazione della delega prevista dall'articolo 43. La previsione che la gestione della spesa venga condotta, attraverso un continuo monitoraggio, dal responsabile del programma, chiamato a garantire, come recita l'articolo «sotto la sua responsabilità contabile e amministrativa, l'equilibrio delle disponibilità e delle spese, nel presupposto che ordini e paghi le spese sulla base di un programma da lui predisposto», pone seri problemi in merito alla possibilità di esercitare un effettivo controllo preventivo nel corso della gestione, sia per quanto riguarda la legittimità del suo operato, sia per quanto riguarda gli eventuali effetti delle sue decisioni sui conti pubblici. Dal tenore della norma, infatti, sembra essere il dirigente responsabile, nell'ambito della sua autonomia e sotto la sua diretta responsabilità, a operare le scelte che ritiene più opportune, senza alcun tipo di vincolo, se non quello di cassa.

Al fine di approfondire le problematiche rappresentate e le conseguenze derivanti dall'adozione di un bilancio di sola cassa per le amministrazioni pubbliche, sarebbe opportuno costituire tavoli tecnici di confronto tra i soggetti coinvolti nell'applicazione della predetta normativa. In quest'ottica, si potrebbe modificare l'attuale norma, prevedendo, prima dell'adozione della delega, di cui sarebbe auspicabile un prolungamento dei termini al fine di condurre i necessari approfondimenti, un periodo di sperimentazione che consenta di far emergere tutte le possibili implicazioni, anche relative ai profili della gestione e delle responsabilità connesse all'applicazione di detta disciplina, che dovrà anche comportare un sostanziale cambiamento dei comportamenti delle amministrazioni.

Mi avvio alla conclusione, trattando la copertura delle leggi sul saldo netto da finanziare, sul saldo di cassa e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. La valutazione degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi è un punto di estrema rilevanza per la Ragioneria generale dello Stato. La natura e le metodologie di valutazione degli obiettivi di finanza pubblica, assunti con il programma di stabilità, impongono di esaminare gli effetti finanziari delle politiche di bilancio, con riferimento all'indebitamento netto e al saldo di cassa delle pubbliche amministrazioni. Quest'ultimo è fondamentale per il controllo dell'evoluzione del debito pubblico.

Nell'evoluzione degli attuali sistemi contabili, una riflessione attenta andrebbe svolta circa l'opportunità di interpretare in modo estensivo l'obbligo costituzionale di copertura, non limitandolo al solo saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, ma riferendolo anche ai saldi espressi in termini di competenza economica SEC 95 e di cassa. Tale obbligo di copertura avrebbe dovuto trovare esplicita formalizzazione nel testo della riforma della legge di contabilità, in modo da assicurare l'effettiva neutralità finanziaria delle iniziative legislative.

In questo senso, l'attuale testo della proposta di legge comporta, di fatto, un indebolimento rispetto all'attuale prassi. Ciò in quanto sia le quantificazioni che le eventuali compensazioni in termini di indebitamento sono affidate a meri giudizi sulla loro prevedibilità.

Diverse possono essere le implicazioni derivanti dalla mancata previsione della copertura sui tre saldi. Cito, ad esempio, gli interventi di riduzione delle entrate o di incremento della spesa di enti diversi dallo Stato, finanziati anche attraverso l'utilizzo di eventuali avanzi di amministrazione. Sulla base della normativa contenuta nella nuova legge di contabilità, la valutazione e quantificazione di tali effetti è puramente discrezionale. Infatti, non vi sono effetti negativi sul saldo netto da finanziare, in riferimento al quale è limitato l'obbligo di copertura. Al contrario, tale tipo di intervento comporta un peggioramento del saldo di cassa, dell'indebitamento netto e del debito delle pubbliche amministrazioni, con compromissione dei relativi obiettivi. Nella prassi attuale, ciò non è consentito.

Cito, inoltre, le compensazioni di interventi nell'ambito del bilancio dello Stato, utilizzando a copertura stanziamenti con impatto non corrispondente in termini di indebitamento netto e di settore saldo di cassa. Anche questa operazione nell'attuale prassi non è consentita. Peraltro, non risulta logica, in assenza di vincolo giuridico della copertura sui tre saldi, la previsione dell'obbligo della clausola di salvaguardia, così come disciplinata nel testo in corso di approvazione. Tale clausola, infatti, ha senso solo nella misura in cui sia stata preventivamente garantita la copertura finanziaria della disposizione.

La mancata previsione della copertura sui tre saldi non appare del tutto in linea con l'impianto della riforma in esame, che muove nella direzione di un necessario ampio rafforzamento del ruolo degli indicatori di bilancio, indebitamento netto, anche strutturale, e debito pubblico, definiti, secondo le norme comunitarie, nella programmazione delle politiche economiche e fiscali.

La rilevanza dei saldi richiamati è rafforzata dalla considerazione che tutti i Paesi europei sono tenuti a predisporre i documenti previsivi di finanza pubblica, uniformandosi alle regole SEC 95. In questo senso, non può non rilevarsi un'asimmetria tra le norme che definiscono l'obbligo di copertura degli oneri derivanti dalle nuove disposizioni legislative in termini di saldo netto da finanziare e il processo che porta alla definizione degli obiettivi di bilancio pubblico, definiti con la Decisione di finanza pubblica, espressi sia in termini di bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare), sia di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche (nominale e strutturale) e di debito pubblico.

Ciò premesso, una modifica dell'articolo 18, nel senso di prevedere l'istituzionalizzazione dell'obbligo di copertura delle iniziative legislative, anche in termini di indebitamento e di saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche, sarebbe stata quantomeno necessaria al fine di disporre di un adeguato strumento a presidio degli equilibri di finanza pubblica e della piena convergenza tra interventi legislativi e obiettivi finanziari della politica di bilancio.

Nel corso dell'esame presso il Senato della Repubblica, è stata, inoltre, modificata la norma contenuta nel disegno di legge originario, che rendeva indisponibili i proventi derivanti dalla

dismissione di beni immobili e dai condoni fiscali e contributivi per la copertura di nuove iniziative legislative, destinandoli, di fatto, al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Le modifiche apportate consentono, invece, l'utilizzo di dette entrate straordinarie per la copertura di oneri di conto capitale. In proposito, non può non ricordarsi che tale utilizzo comporterebbe effetti negativi sul saldo strutturale del conto delle pubbliche amministrazioni, che è uno degli obiettivi da rispettare per il programma di stabilità. Tali risorse potrebbero, invece, essere utilizzate per finanziare interventi sia di parte corrente che di conto capitale, considerati, secondo le regole stabilite dalla Commissione europea, non aventi carattere strutturale.

È condivisibile, infine, la disposizione che prevede la copertura degli oneri non immediatamente quantificabili recati da una legge delega esclusivamente in norme contenute in altre leggi. L'esame parlamentare, infatti, ha modificato il testo iniziale della riforma che stabiliva la possibilità di rinviare la copertura di tali oneri ai decreti delegati.

La proposta di legge all'esame della Camera dei deputati non prevede più un obbligo di copertura degli oneri correnti disposti dalla legge di stabilità. La soppressione di tale vincolo riconduce i nuovi e maggiori oneri correnti, derivanti dalla citata legge, al solo limite rappresentato dal valore del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, coerente con gli obiettivi programmatici. Ciò significa che sarebbe potenzialmente possibile una manovra espansiva anche per le spese correnti, oggi limitata alle sole spese in conto capitale.

Conseguentemente, dall'esame parlamentare della legge di stabilità, potrebbero derivare emendamenti che introducono oneri correnti con coperture in conto capitale, dequalificando, in tal modo, la spesa.

In merito, si potrebbe valutare la possibilità di reinserire, nel testo in esame, la disposizione che prevede l'obbligo di copertura degli oneri correnti disposti dalla richiamata legge di stabilità.

Mi sembra, infine, necessario ricordare che il nuovo testo sulla contabilità e la finanza pubblica non contiene più l'attuale comma 4 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978. Questa mancata riproposizione, unitamente alla modifica della disciplina della copertura finanziaria delle leggi, non consente più l'utilizzo di eventuali maggiori entrate, a legislazione vigente, per la copertura di oneri previsti da nuove leggi di spesa.

Ciò significa che tali maggiori entrate non potranno che essere destinate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

PRESIDENTE. La relazione del Ragioniere generale dello Stato è disponibile per la riproduzione e la distribuzione.

Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LINDA LANZILLOTTA. In primo luogo, ringrazio il dottor Canzio. Moltissimi sono i temi che andranno approfonditi, ma adesso vorrei porre alcune questioni che sono state affrontate solo parzialmente..

Il primo punto che ritengo opportuno affrontare è relativo all'articolo 1 della proposta di legge che riguarda la definizione di amministrazioni pubbliche, e, dunque, l'ambito di applicazione della legge stessa. Questa norma dilata e innova la nozione del campo di applicazione, non solo a fini di contabilità nazionale, ma anche a fini giuridici. In altre parole, tutta la normativa, anche di carattere organizzativo, procedimentale e giuridico, della legge si applica a un campo molto più vasto. Qual è la sua valutazione di tale aspetto?

In secondo luogo, le chiedo se non ritenga che, almeno per quanto riguarda i vincoli discendenti dai trattati europei, gli statuti speciali debbano essere automaticamente subordinati a quelle norme. Considerando, infatti, che rispetto a questi è cedevole anche la Costituzione italiana, mi sembrerebbe un po' paradossale che gli statuti speciali fossero, nel sistema delle fonti, più resistenti della stessa ai trattati europei. Vorrei, dunque, sapere come ritenete di dover leggere il comma 5 dell'articolo 1.

Un altro punto che mi interesserebbe capire riguarda le modalità di copertura a cui lei faceva

riferimento - e gran parte delle sue osservazioni sono condivisibili - e, in particolare, mi riferisco alla disciplina innovativa prevista dall'articolo 18, comma 10, relativa ai cosiddetti *entitlement*, ossia la copertura fino a capienza di prestazioni che configurano diritti. Questa norma, sostanzialmente, assolve il legislatore dall'obbligo di quantificazione perché, prevedendo la copertura fino a capienza, non è più necessaria la valutazione di impatto finanziario della normativa. Tuttavia - come sappiamo - sarà abbastanza difficile nella pratica resistere, nel lungo periodo, all'estensione del diritto a tutta la platea dei beneficiari. Le chiedo, quindi, se non ritenga che questa soluzione sia alquanto critica.

Per quanto riguarda il processo di bilancio, invece, alcuni aspetti sono condivisibili, ma il punto cardine consiste nel fatto che la decisione sostanziale, ossia la manovra, rimane ormai fuori dalla disciplina della nuova legge di contabilità. Lo schema introdotto dalla prassi dallo scorso anno mi sembra consolidarsi e, da un certo punto di vista, può essere anche positivamente valutato. Tuttavia, non mi è chiaro il raccordo sostanziale tra le decisioni di finanza pubblica, anticipate ormai a luglio, e il processo di bilancio relativo alla legge di stabilità finanziaria che stabilizza gli effetti senza innovare.

Un ultimo punto riguarda la norma relativa alla Ragioneria generale dello Stato prevista dall'articolo 17 della proposta di legge che prevede una forma di monitoraggio dei conti pubblici e la presenza di funzionari del Ministero dell'economia e delle finanze e, quindi, della Ragioneria, all'interno degli organismi di tutti i soggetti pubblici, la cui platea è molto ampia. Chiederei una valutazione al Ragioniere generale dello Stato sia sull'appropriatezza di tale norma, sia sul possibile rischio di condizionare negativamente la funzionalità della Ragioneria stessa relativamente ai suoi compiti istituzionali. A mio avviso, infatti, i funzionari della Ragioneria sarebbero totalmente assorbiti da questa attività.

Eventualmente, sulla base della relazione, mi riserverei qualche richiesta di approfondimento.

RENATO CAMBURSANO. Ringrazio anch'io il dottor Canzio. Naturalmente, approfondirò i contenuti della relazione, leggendone il testo scritto, dal momento che la stessa non era, almeno per me, di facile approccio immediato..

In primo luogo, vorrei rilevare che nelle audizioni di ieri, in particolare quella dei rappresentanti delle autonomie locali e delle regioni, è emersa una forte sollecitazione al Parlamento, confermata anche da Lei, affinché si coordini questo disegno di legge con la legge n. 42 del 2009, che, anche se è una legge delega e siamo in attesa dei decreti delegati, è già in vigore.

Dal momento che i testi sono parecchio difformi, appare innanzitutto necessario stabilire quali debbano essere i principi guida, se quelli contenuti nella legge n. 42 del 2009 o quelli della proposta di legge in esame. A tale proposito mi pare di poter dire che se a prevalere è la legge n. 42 del 2009, dovremmo adeguare i principi della proposta di legge a quell'assetto, che abbiamo già tracciato. Nello stesso tempo, però appare necessario attivarsi rapidamente al fine di coniugare con le disposizioni della proposta di legge, come sollecitato dai rappresentanti delle autonomie territoriali, anche il Codice delle autonomie, anche al fine di evitare di dover modificare in continuazione la legge.

In secondo luogo, è stata sollecitata - non tanto dalle autonomie locali, perché non ne hanno l'obbligo, quanto da altri soggetti auditi - ad esempio istituti di ricerca quali l' ISTAT e altri - la necessità di introdurre non solo la contabilità per cassa ma, di mantenere anche alcuni elementi principali di contabilità per competenza, almeno in una prima fase, al fine di capire esattamente gli esiti a cui dovrà condurre la riforma.. Inoltre, si è manifestata l'esigenza di introdurre anche sistemi e schemi di contabilità economico-patrimoniale, i quali, però - mi pare di ricordare - sono previsti dalla lettera d), del comma 2, dell'articolo 2 soltanto a fini conoscitivi e in via sperimentale. A tale proposito, come pensa, quindi, che si possa coniugare l'obiettivo dell'introduzione della contabilità economico-patrimoniale, a mio parere indispensabile, con la sua non obbligatorietà, e con la previsione del suo inserimento a fini puramente conoscitivi?

Il problema più rilevante in merito al quale poi vorrei conoscere il suo parere riguarda la tempistica

del ciclo di bilancio, con particolare riferimento alle diverse scadenze previste dalla proposta di legge per i diversi strumenti normativi da adottare.

Ad esempio, con riferimento all'adozione della Decisione di finanza pubblica, il presidente dell'ISTAT, che abbiamo audito ieri, ci ha riferito chiaramente che, se da un lato le autonomie territoriali hanno giustamente evidenziato l'opportunità di evitare tempi troppo anticipati in considerazione della necessità del confronto tra Stato e autonomie, dall'altro lato è necessario evitare tempi troppo dilatati rispetto alla disponibilità dei dati di finanza pubblica, anche al fine di evitare di richiederne di aggiornati al momento di scrivere la Decisione. Come crede che possano essere coniugati tra di loro questi due aspetti?

A titolo personale, infine, vorrei osservare come ancora una volta, nel nostro Paese, quando non sappiamo come agire, costituiamo commissioni o comitati. Non ho ancora avuto tempo - magari me ne occuperò nelle prossime ore in Aula - di elencare, nella legge n. 42 del 2009 e nella proposta di legge in esame, quanti e quali sono i comitati e le commissioni che prevediamo di costituire, non sempre, tra l'altro, composti dagli stessi soggetti. A tale proposito, infatti, non potranno non sorgere, problemi di coordinamento tra le varie realtà.

PRESIDENTE. Si pone l'esigenza, insomma, di un coordinamento tra i coordinatori.

ANTONIO LEONE. Sarò breve, dal momento che l'Aula incombe. Voglio innanzitutto esprimere un apprezzamento al dottor Canzio e a tutta la Ragioneria generale dello Stato per il supporto tecnico che è stato dato anche nelle fasi precedenti alle audizioni e che spero continuerà nel prosieguo dei nostri lavori.

Vorrei poi chiederle, dal momento che la questione è molto sentita anche dalla Ragioneria generale dello Stato, se è stato già effettuato da voi una rassegna delle diverse esperienze degli altri Paesi che abbiano già introdotto, o stiano per farlo, il bilancio di cassa, anche al fine di valutarne i benefici e i costi, nonché le modalità che hanno caratterizzato la fase di transizione da un sistema all'altro, dal momento che un'analoga transizione è prevista dalla proposta di legge..

Mi chiedo, inoltre, se nel caso in cui si ritenga opportuno introdurre tale tipo di bilancio sia anche necessario prevedere un ampliamento dei tempi della delega prevista dalla proposta di legge..

Sempre a tale proposito, chiederei anche maggiori chiarimenti in merito ai tempi e alle modalità con i quali si potrebbe dare luogo alla fase, da più parti auspicata, di sperimentazione. Infine, con riferimento all'aspetto del coordinamento dei bilanci, vi chiedo se per raggiungere tale obiettivo sia necessario pervenire a una uniformità degli stessi. Inoltre, anche al fine di meglio coordinare questa proposta di legge con la legge n. 42 del 2009, vorrei sapere dal Ragioniere generale dello Stato se ritiene che le norme che stiamo per adottare debbano essere immediatamente applicabili anche dalle amministrazioni territoriali non statali e da quelle non territoriali.

PRESIDENTE. Do la parola al Ragioniere generale dello Stato e al direttore generale De Simone per la replica.

MARIO CANZIO, *Ragioniere generale dello Stato*. In primo luogo, specifico che, in coerenza con il nostro ruolo tecnico, la disponibilità della Ragioneria generale dello Stato ad assecondare i processi di riforma è stata e sarà sempre totale. La Ragioneria è, dunque, al vostro fianco. In apertura, ho affermato che siamo disponibili a tenere incontri tecnici con tutti i soggetti istituzionali e gli studiosi della materia, per trovare le soluzioni - le migliori possibili - che devono riguardare il futuro; tali incontri, ovviamente, dovranno essere coordinati dagli uffici della Camera. Per quanto riguarda le esperienze negli altri Paesi europei circa il bilancio di cassa, senza dubbio vi faremo avere la documentazione in nostro possesso.

Per ciò che concerne, poi, il coordinamento dei bilanci, la nostra idea è che si debba andare verso un unico schema di bilancio che riguardi tutte le amministrazioni dello Stato, e su questo aspetto ulteriori elementi potranno essere forniti dai colleghi che mi accompagnano. Questa problematica

sarà, comunque, da noi evidenziata anche alla prima riunione della Commissione paritetica per il federalismo.

Con riferimento, invece, alla questione dei diritti soggettivi, argomento che mi sta molto a cuore, ricordo che questi costituiscono un obbligo. Le leggi emanate dal Parlamento devono, infatti, avere una quantificazione corretta, una relazione tecnica verificata dalla Ragioneria generale dello Stato e devono essere corredate, talora, da una clausola di salvaguardia precisa e ben definita. Purtroppo molte volte questo non avviene. Infatti, nel momento in cui dall'attuazione delle disposizioni di legge derivano non semplici sfondamenti, ma l'autentica impossibilità di soddisfare diritti soggettivi con lo stanziamento di bilancio, è necessario intervenire con dei provvedimenti correttivi, provvedendo, quindi, alla copertura degli oneri connessi all'esistenza di quei diritti o modificando la legislazione vigente.

Con riferimento, invece, alla questione dei controlli, la Ragioneria generale dello Stato, tenendo anche conto della difficoltà di svolgere tutte le attività che le competono, non vuole ampliarli a dismisura, ma ne rileva in particolari situazioni la necessità. Negli ultimi anni - come sapete meglio di me in qualità di membri della Commissione bilancio - è stata data ampia autonomia ad alcuni soggetti. In seguito a queste trasformazioni, la massa rimodulabile del bilancio dello Stato è diventata veramente irrisoria e da uno studio effettuato, essa è pari alla massa che sfugge a qualsiasi controllo. Sommando le cifre delle autonomie, che sono fuori controllo, e degli enti non vigilati, arriviamo a circa 20 miliardi, che sfuggono al controllo del bilancio dello Stato.

La scelta, quindi, di inserire dei revisori in qualsiasi amministrazione pubblica risponde proprio all'esigenza di avere maggiori notizie in merito all'entità di tali somme.

GIOVANNI DE SIMONE, *Direttore generale della Ragioneria generale dello Stato*. Credo sia necessario riflettere sull'obiettivo essenziale che, almeno per noi, deve avere la riforma della contabilità: disporre di un quadro contabile che consenta di programmare, gestire e rendicontare correttamente le scelte in materia di finanza pubblica, ai fini del monitoraggio degli obiettivi posti allo Stato nell'ambito del programma di stabilità.

Tali obiettivi fanno riferimento a tutte le pubbliche amministrazioni, in particolar modo quelle che l'ISTAT, svolgendo una sorta di attività istruttoria per conto di EUROSTAT, qualifica come tali sulla base delle regole europee, e le cui risultanze gestionali concorrono alla valutazione circa il raggiungimento o meno degli obiettivi.

Lo stesso vale per quanto riguarda l'armonizzazione dei bilanci. Indubbiamente si pone il problema se anche alle regioni a statuto speciale debbano ritenersi applicabili o meno certe normative introdotte dalla proposta di legge di riforma. Tali normative, a mio avviso, non si pongono in alcun modo l'obiettivo di ledere l'autonomia nella programmazione e gestione delle politiche di bilancio che giustamente va riconosciuta alle amministrazioni, ancor più se dotate di autonomia costituzionalmente prevista.

Partendo dalle scelte che, in piena autonomia, le varie amministrazioni possono assumere, l'esigenza di disporre di schemi di bilancio comuni, infatti, risponde alla necessità di consolidare i conti, correttamente e in modo pienamente trasparente, in tempi, se possibile, più brevi di quelli necessari attualmente per l'elaborazione di una serie di raccordi più o meno complessi. Questo problema, pertanto, a mio avviso non si pone, in quanto l'obiettivo degli schemi di bilancio è esclusivamente quello di una rappresentazione omogenea di scelte che devono essere, comunque, assunte in pienissima autonomia da parte dei vari enti.

In merito alle altre questioni, come il bilancio di cassa e i saldi, non ho nulla da aggiungere rispetto a quanto ampiamente detto dal dottor Canzio.

MARIO CANZIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Ancora in risposta all'onorevole Cambursano, volevo segnalare che, nella relazione della Ragioneria generale dello Stato, potrà trovare evidenziate le differenze tra le disposizioni della proposta di legge e il contenuto della legge n. 42 del 2009 e la necessità di armonizzare e rendere coerenti i due provvedimenti.

Anche per quanto riguarda cassa, competenza e via dicendo, nella relazione trova il parere della Ragioneria generale dello Stato, ferma rimanendo la necessità di un confronto tra tutti i soggetti coinvolti per arrivare alle soluzioni migliori.

RENATO CAMBURSANO. Per quanto riguarda i tempi?

MARIO CANZIO, *Ragioniere generale dello Stato*. I tempi sono stati fissati in base a un coordinamento tra tutti gli uffici interessati e, quindi, non dovrebbero creare problemi.

PRESIDENTE. Ringraziamo i nostri ospiti. Credo che, nel prosieguo dei nostri lavori, oltre all'attività ordinaria e straordinaria della Commissione, avremo altri momenti di confronto su questi temi.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9,40.