



Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

BOZZE NON CORRETTE
versione solo per Internet

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

5ª COMMISSIONE PERMANENTE (Programmazione economica, bilancio)

INDAGINE CONOSCITIVA IN TEMA DI NUOVO ASSETTO DELLA CONTABILITÀ PUBBLICA

158a seduta (antimeridiana): mercoledì 1° aprile 2009

Presidenza del presidente AZZOLLINI

Resoconto stenografico n. 1

5a Commissione permanente

Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana

Sede IC 0315

I N D I C E

Audizione del Ragioniere generale dello Stato

PRESIDENTE GARAVAGLIA Massimo (<i>LNP</i>) LEGNINI (<i>PD</i>)	CANZIO
--	--------

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Resoconto stenografico n. 1

5a Commissione permanente

Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana

Sede IC 0315

Interviene il Ragioniere generale dello Stato, dottor Canzio, accompagnato dagli Ispettori generali capo, dottori Mazzotta, Valletta e De Simone.

I lavori hanno inizio alle ore 8,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Ragioniere generale dello Stato

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva in tema di nuovo assetto della contabilità pubblica.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e del segnale audio e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Resoconto stenografico n. 1

5a Commissione permanente

Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana

Sede IC 0315

È in programma oggi l'audizione del Ragioniere generale dello Stato, dottor Mario Canzio, accompagnato dagli ispettori generali capo, dottori Mazzotta, Valletta e De Simone.

Saluto e ringrazio i nostri ospiti per aver aderito al nostro invito e do la parola al dottor Canzio.

CANZIO. Desidero in primo luogo rivolgere un saluto al Presidente ed alla Commissione.

La legge n. 468 del 1978 detta la disciplina della contabilità generale dello Stato e le procedure del relativo bilancio. Dal momento della sua adozione ad oggi, diversi e successivi interventi sono stati adottati con l'intento di mantenerne attuale la struttura, adeguandone i contenuti alle esigenze poste dal mutamento degli scenari economici ed istituzionali. Questa modalità di intervento ha determinato, d'altro canto, una successiva stratificazione di norme non sempre coerenti con l'impianto complessivo della legge o tra loro pienamente coordinate. Si rileva come alcune prassi contabili e procedurali adottate a legislazione vigente si siano, nel tempo, consolidate pur non essendo recepite nell'ordinamento contabile dello Stato. Alcuni dei precetti fissati dalla legge n. 468 non hanno invece

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

trovato consona evidenziazione: è questo, ad esempio, il caso della rappresentazione delle spese per funzioni/obiettivo. In alcuni casi, tali prescrizioni non sono più attuali, in altri è opportuno ribadire la necessità.

Le innovazioni proposte in questo disegno di legge sono tese a fornire una risposta alle esigenze emerse dall'applicazione della normativa, dall'evoluzione dell'assetto istituzionale e dalla situazione delle finanze pubbliche. Si amplia, innanzitutto, il perimetro di riferimento delle norme di contabilità dello Stato al complesso delle amministrazioni pubbliche. In questo ambito si fissano principi di coordinamento e norme per l'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili. Coerentemente si riformulano alcune regole che presiedono alla gestione del bilancio dello Stato.

Il rispetto degli obiettivi fissati in ambito europeo con il Trattato di Maastricht richiede che tutti i soggetti inclusi nel perimetro delle amministrazioni pubbliche condividano le responsabilità della gestione delle politiche di bilancio. Nonostante diversi interventi abbiano perseguito l'armonizzazione dei bilanci, il processo di convergenza verso schemi condivisi, prioritario per una gestione unitaria e coordinata della finanza pubblica, risulta tuttora incompiuto.

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

L'obiettivo di una corretta ed efficiente gestione di limitate risorse pubbliche richiede, inoltre, il rafforzamento degli strumenti di programmazione e controllo della spesa, nonché il recupero di eventuali margini di inefficienza nella gestione delle risorse.

Per alcune delle predette criticità, le modifiche proposte dal disegno di legge in materia predisposto (atto Senato n. 1397) forniscono una risposta immediata. Tali soluzioni risultano peraltro in linea con le indicazioni evidenziate dai principali organismi internazionali (Fondo monetario internazionale, OCSE, Commissione europea), sulle caratteristiche che i sistemi di bilancio devono possedere per facilitare il controllo della spesa: chiarezza del bilancio sia nei confronti del Parlamento che dell'opinione pubblica, previsione di un orizzonte pluriennale per la programmazione della spesa mediante adozione di programmi vincolanti per un triennio, rafforzamento dell'attenzione posta sui risultati della spesa, adozione di tecniche di formazione del bilancio nelle quali la decisione sul totale della spesa precede le scelte allocative. Per altre criticità le risposte sono invece rinviate ad una successiva risoluzione con l'adozione di appositi provvedimenti di delega. La necessità di una più approfondita riflessione giustifica, in alcuni casi, questa scelta;

Resoconto stenografico n. 1

5a Commissione permanente

Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana

Sede IC 0315

in altre situazioni, si ritiene che sussistano i requisiti per disciplinare, già nella citata proposta di legge, gli opportuni interventi correttivi. Mi riferisco, in particolare, alle attività di analisi e revisione della spesa, che già a partire dal 2007 sono state avviate nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze e, in particolare, in seno alla Ragioneria generale dello Stato.

L'attuale proposta di legge ha, inoltre, il merito di superare la frammentazione degli interventi puntuali che l'hanno preceduta adottando un approccio più ampio e sistematico.

Date queste premesse, la Ragioneria generale dello Stato ritiene di poter esprimere un sostanziale apprezzamento dell'impianto delineato dalla proposta di riforma in discussione e dell'assetto della contabilità pubblica che in essa è prospettato.

Con questo intervento, mi limiterò a evidenziare quelle che ritengo possano costituire le innovazioni di maggiore rilevanza rispetto all'attuale quadro di riferimento.

Il governo unitario della finanza pubblica è uno dei temi centrali nel perseguimento degli obiettivi di bilancio definiti a livello delle amministrazioni pubbliche. Il rafforzamento dell'autonomia di entrata e di

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

spesa degli enti decentrati, come si sta delineando nel disegno di legge delega sul federalismo fiscale, richiede il contestuale rafforzamento del coordinamento delle azioni dei diversi livelli di governo, sia nella ordinaria gestione del bilancio, sia nella definizione degli eventuali interventi fiscali volti al conseguimento degli obiettivi delle politiche economiche e di bilancio.

La continua evoluzione del processo di decentramento, da un lato, esige l'intensificarsi delle attività di monitoraggio e controllo sugli equilibri della finanza decentrata da parte dello Stato; dall'altro, impone una maggiore partecipazione delle amministrazioni territoriali ai diversi aspetti e momenti che caratterizzano la gestione delle finanze pubbliche nel loro complesso. Ciò richiede anzitutto omogeneità e coerenza tra i dati di bilancio delle diverse amministrazioni, che siano rilevati e rappresentati utilizzando le stesse metodologie ed i medesimi criteri contabili. La condivisione di un programma di armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili e di bilancio, nonché della relativa tempistica di presentazione e approvazione è un passo necessario e imprescindibile. Non esiste alcun Paese europeo in cui le amministrazioni decentrate dello Stato, che godono di un elevato grado di autonomia di gestione, adottano criteri e

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

principi contabili diversi, o non armonizzati, rispetto a quelli stabiliti dai rispettivi Ministeri finanziari e adottati a livello di amministrazioni centrali.

Il coinvolgimento di tutti i livelli di governo nella definizione delle politiche di bilancio avviene, nella citata proposta di legge, nell'ambito di un più ampio intervento di ridefinizione del ciclo e degli strumenti della programmazione. Il nuovo ciclo della programmazione inizia ad aprile, con la Relazione unificata sull'economia e la finanza. Il documento contiene l'esame dei risultati conseguiti nell'anno precedente e l'indicazione delle previsioni macroeconomiche e finanziarie per l'anno in corso e il successivo biennio. Sulla base di questo quadro, sono definite le linee guida della Decisione quadro di finanza pubblica (che sostituisce il Documento di programmazione economico-finanziaria), da presentare al Parlamento entro il 20 settembre di ciascun anno.

In questa fase le amministrazioni locali sono chiamate a condividere le linee guida, gli obiettivi per il periodo di programmazione e la misura del contributo che ciascun livello di governo si impegna a fornire per il raggiungimento degli obiettivi macroeconomici e di bilancio indicati nello stesso Documento di programmazione. Alla luce delle intese raggiunte, la

Resoconto stenografico n. 1

5a Commissione permanente

Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana

Sede IC 0315

Decisione quadro indica l'articolazione dettagliata delle proiezioni tendenziali e programmatiche di finanza pubblica per i diversi livelli di governo.

Completano il ciclo della programmazione la legge di bilancio e la legge finanziaria attraverso cui le proiezioni tendenziali sono ricondotte agli obiettivi indicati nel precedente documento programmatico.

Con particolare riferimento alle norme relative al coordinamento degli interventi fiscali e di bilancio, questo processo dovrebbe consentire di alleggerire la discussione ad essi dedicata durante la sessione di bilancio, essendo in larga parte predeterminate le grandezze principali del concorso di ciascun livello di governo al raggiungimento degli obiettivi di bilancio.

A parere della Ragioneria, questi interventi miglioreranno la programmazione e consentiranno un maggiore coordinamento nella definizione delle misure necessarie a conseguire gli obiettivi di bilancio dell'intero settore delle amministrazioni pubbliche. Appare, tuttavia, imprescindibile il coordinamento delle norme previste dalla citata proposta di legge con il disegno di legge sul federalismo fiscale, attualmente in discussione in Parlamento, sia rispetto al ruolo esercitato dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sia con quanto disposto relativamente al Patto di convergenza.

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

Come detto, le riforme istituzionali degli ultimi 20 anni testimoniano un radicale mutamento di indirizzo con riguardo all'articolazione dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo all'interno del sistema istituzionale italiano ed alle relazioni tra il nostro Paese e i Paesi dell'Unione europea. Il nostro ordinamento risulta così permeato da due opposte tendenze: una di trasferimento verso il basso delle funzioni politiche e amministrative; l'altra di un necessario coordinamento nell'esercizio di rilevanti funzioni dello Stato con istituzioni di livello internazionale, come l'Unione europea. Alla base dei mutamenti in atto vi è la necessità di istituzioni sovrastatali, in grado di affrontare con una gestione sempre più interdipendente le esigenze che derivano dal processo di globalizzazione dell'economia mondiale, attribuendo un maggior grado di autonomia ai livelli di governo locali, per una risposta più efficiente alle richieste della collettività.

Risulta del tutto evidente come in questa ottica la condivisione degli obiettivi di finanza pubblica fra tutti i livelli di governo e l'universo dei soggetti che compongono l'amministrazione pubblica presupponga che i dati delle amministrazioni siano rilevati e rappresentati applicando le stesse metodologie ed i medesimi criteri contabili.

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

Il governo unitario della finanza pubblica ha, come premessa necessaria, la confrontabilità dei dati di bilancio delle differenti amministrazioni. Attualmente, i dati contabili degli enti territoriali risentono fortemente dell'assenza di bilanci omogenei. Ciò è particolarmente rilevante per le Regioni e le Province autonome i cui bilanci, pubblicati nei bollettini ufficiali, sono classificati con modalità tra loro non omogenee, avendo ciascuna Regione e Provincia autonoma adottato un proprio schema contabile che non consente l'agevole raccordo delle informazioni rilevate.

I bilanci degli Enti locali sono invece classificati secondo uno schema omogeneo e sono oggetto di rilevazione da parte del Ministero dell'interno. Tuttavia, anche per essi, benché in maniera molto più limitata, esistono dei problemi derivanti dalla disomogeneità delle metodologie contabili adottate. In particolare, le differenti modalità di applicazione della classificazione funzionale non consentono di rappresentare correttamente la spesa per le singole funzioni.

Allo scopo di ottenere una comune base informativa e favorire il confronto e il monitoraggio dei dati di bilancio dei diversi enti, in linea con il dettato normativo della proposta di legge, la Ragioneria generale

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

considera imprescindibile che tutti i soggetti rientranti nell'aggregato delle pubbliche amministrazioni condividano un programma di armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili e di bilancio, nonché della relativa tempistica di presentazione e approvazione. Nel definire questi criteri è di particolare rilevanza che si tenga conto della necessità di assicurare la coerenza e la raccordabilità delle informazioni di bilancio con i sistemi e gli schemi adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.

In prospettiva, l'adozione di comuni schemi di bilancio, articolati per missioni e programmi, e la costruzione di un unico piano dei conti integrato garantirà la coerenza tra i criteri contabili utilizzati per il bilancio delle amministrazioni pubbliche e quelli del SEC95. Tale piano dei conti non dovrà soddisfare solo le esigenze conoscitive della contabilità finanziaria, ma curare anche quelle della contabilità economica e patrimoniale. Inoltre, è opportuno che esso sia concordato con le istituzioni competenti e che abbia nel Manuale SEC95 e nel sistema di classificazione adottato dal Fondo monetario internazionale i suoi riferimenti principali e, per esigenze di opportuna standardizzazione, sia inserito all'interno del Programma statistico nazionale. Tuttavia, l'armonizzazione non dovrà limitarsi solo alla

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

rappresentazione contabile; occorre anche che le decisioni gestionali siano per tutte le amministrazioni, centrali e locali, coerenti con i principi contabili europei che regolano gli effetti sui saldi di finanza pubblica dei diversi atti gestionali.

Con riferimento ai tempi di attuazione della normativa in oggetto, si ritiene di dover segnalare la necessità di estendere, in sede di approvazione del disegno di legge sopra citato, il termine di attuazione della delega prevista dall'articolo 2 del provvedimento in titolo da 12 a 18 mesi. Ciò al fine di concordare con le amministrazioni locali le modalità di armonizzazione ai richiamati principi e schemi contabili europei. Anche in questo caso, si ritiene necessario che il testo normativo sia coordinato con il disegno di legge sul federalismo fiscale.

Il passaggio verso la piena attuazione del federalismo fiscale renderà inoltre necessario l'adeguamento dei sistemi contabili attraverso l'individuazione di una struttura unitaria di principi relativi non solo alla contabilità finanziaria ma anche alla contabilità economico-patrimoniale, quale elemento informativo essenziale ai fini della costruzione e gestione del nuovo sistema di relazioni finanziarie.

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

Un caso di particolare interesse si pone, con riferimento agli enti locali, per il fenomeno delle esternalizzazioni di alcuni servizi tipicamente pubblici. L'entità del fenomeno è andata crescendo nel tempo ed ha assunto attualmente dimensioni tali da non poter essere trascurata. Diviene dunque sempre più impellente la necessità di individuare schemi che consentano la costruzione di bilanci consolidati tra l'ente locale e le società partecipate. L'impostazione della nuova legge di contabilità si muove proprio lungo questa direttrice, promuovendo l'adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende e società partecipate.

L'esigenza di rafforzare l'azione di coordinamento nel processo di costruzione e attuazione delle decisioni di finanza pubblica deve trovare adeguato supporto nella disponibilità per il complesso delle amministrazioni pubbliche di adeguate fonti informative che siano esaustive rispetto ai fenomeni rilevati e tempestive nell'aggiornamento delle informazioni. Ciò al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale.

Resoconto stenografico n. 1

5a Commissione permanente

Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana

Sede IC 0315

La previsione della costituzione di una banca dati, basata su sistemi e schemi contabili armonizzati, attraverso cui condividere i dati relativi ai bilanci, alle operazioni gestionali e alle altre informazioni all'attività di monitoraggio dei conti pubblici, aggiornata e accessibile a tutte le amministrazioni pubbliche, non può che essere condivisa dalla Ragioneria. La Ragioneria ha infatti già manifestato la propria disponibilità a curare la realizzazione e gestione della predetta banca dati. Gli oneri relativi alla sua strutturazione e implementazione, per i quali sarà comunque necessario reperire idonea copertura, saranno sicuramente inferiori ai benefici che da essa potranno derivare.

PRESIDENTE. Finalmente osservo con favore che si evidenzia la necessità di reperire le coperture.

CANZIO. Non è possibile fare diversamente, posto che a seguito delle manovre finanziarie degli ultimi anni le disponibilità della Ragioneria relative ai sistemi informativi si sono ridotte di circa il 30-40 per cento. Già di fronte alle richieste di monitoraggio governative e parlamentari, per esempio, ci troviamo nell'impossibilità di far fronte ai nostri compiti

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

istituzionali, soprattutto con riferimento al federalismo fiscale, in cui oltre ai dati contabili occorre prendere in considerazione anche altre tipologie di dati. È necessario creare una banca dati strutturata in un determinato modo, ma ciò ha ovviamente un certo costo - ferma restando l'esigenza di limitare la spese - rispetto al quale occorre reperire una copertura. Ad ogni modo, torno a ribadire che gli oneri derivanti dalla strutturazione ed implementazione di tale banca dati saranno senz'altro inferiori ai benefici che ne deriveranno.

Lo schema di rappresentazione del bilancio dello Stato, annuale e pluriennale, è stato profondamente innovato, come noto, con la riclassificazione per missioni e programmi realizzata a partire dal 2008, in assenza di modifiche normative ed entro gli spazi consentiti dalla legislazione vigente. La nuova forma di classificazione risponde all'esigenza di rafforzare il ruolo del bilancio quale strumento di allocazione e gestione delle risorse pubbliche. Con la nuova struttura, le dotazioni di bilancio sono riferite direttamente agli obiettivi dell'intervento pubblico, rendendo immediato il nesso tra le politiche e le risorse ad esse dedicate.

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

La nuova classificazione è recepita dalla citata proposta di legge e formalizzata all'interno di uno schema più ampio, in cui la trasparenza delle informazioni rese dal bilancio assume un ruolo di primaria rilevanza. A completamento dell'intervento e in coerenza con l'impianto generale della riforma, il disegno di legge prevede che l'unità di voto parlamentare, attualmente rappresentata dal macroaggregato, sia sostituita dal programma, che costituisce un aggregato omogeneo di attività finalizzate al perseguimento degli obiettivi individuati con le missioni. Ciò consente di focalizzare l'attenzione del Parlamento, nella fase di allocazione delle risorse con il voto sulla legge di bilancio, sulle finalità dell'intervento pubblico piuttosto che sulle strutture preposte alla gestione delle risorse ad esso assegnate.

La realizzazione del programma è assegnata ad un unico centro di responsabilità amministrativa che diventa così titolare certo del raggiungimento dei risultati programmati, consentendo altresì l'effettivo coordinamento tra le azioni in esso contenute. In sede di delega, tale principio è ulteriormente rafforzato con la previsione dell'affidamento di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità amministrativa. In altre parole, si chiede che anche la struttura amministrativa venga resa

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

coerente con la nuova struttura del bilancio e, di riflesso, con le finalità perseguite dall'azione pubblica. La Ragioneria generale dello Stato, che ha partecipato attivamente a questo percorso, valuta favorevolmente questo processo come parte di un più ampio cammino che persegue la razionalizzazione della spesa in tutte le fasi in cui essa si articola (programmazione, allocazione, gestione, rendicontazione e valutazione).

In coerenza con lo schema adottato dal bilancio, il testo di legge propone che anche la legge finanziaria sia articolata per missioni e programmi. Nei contenuti, la legge finanziaria avrà una struttura semplice e leggera, priva di norme ordinamentali e organizzatorie, di deleghe e di misure di sostegno allo sviluppo di cui si occuperanno specifici disegni di legge collegati. Alla legge finanziaria sarà assegnato il compito di ricondurre le previsioni tendenziali agli obiettivi per l'intero triennio di programmazione della Decisione quadro di finanza pubblica, come già sperimentato nel 2008 con il decreto-legge n. 112. Ai fini della loro semplificazione e in coerenza con la nuova struttura del bilancio dello Stato, le tabelle C, D, E ed F, dovranno essere accorpate.

La proposta di legge di cui sopra riconosce, nell'attuale rigidità del bilancio e nella programmazione riferita solo al primo anno del triennio del

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

bilancio pluriennale, un ostacolo alla efficiente gestione delle risorse pubbliche. Su questi due temi, in linea con la filosofia complessiva del provvedimento e con le indicazioni desumibili in ambito internazionale dalle migliori esperienze degli altri Paesi, il testo in oggetto interviene in direzione di un ampliamento dei margini di flessibilità nella gestione e del relativo periodo di programmazione del bilancio dello Stato.

Attualmente, la struttura delle spese del bilancio dello Stato appare particolarmente rigida in relazione all'applicazione del criterio della "legislazione vigente" e alla natura delle spese che lo compongono. La spesa complessiva del bilancio dello Stato prevista in termini di competenza per il 2009 ammonta a circa 750 miliardi di euro. Al netto delle risorse impiegate per il rimborso delle passività finanziarie, la spesa finale scende a circa 540 miliardi di euro nel 2009. Circa il 50 per cento di tale ammontare è rappresentato dalla somma dei trasferimenti correnti e dai contributi agli investimenti agli enti della pubblica amministrazione. Un ulteriore 17 per cento è assorbito dalla spesa per il personale e un 15 per cento dalla spesa per interessi passivi.

Con riferimento alla natura della spesa, oltre il 65 per cento delle uscite complessive è classificato come "onere inderogabile", circa il 28 per

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

cento come "fattore legislativo" e solo il 7 per cento come "fabbisogno". Pertanto, la quota del bilancio, direttamente o indirettamente, determinata per legge, ammonta nel complesso a circa il 93 per cento delle risorse stanziare in conto competenza.

Il margine di "manovra" di cui le amministrazioni dispongono nella quantificazione e nella allocazione delle risorse tra le diverse poste di spesa si limita dunque al rimanente 7 per cento.

Recentemente con il decreto-legge n. 112 del 2008, con lo scopo di contenere tali rigidità e in considerazione delle riduzioni delle dotazioni di bilancio disposte con l'articolo 60 del stesso decreto, sono stati ampliati, in via sperimentale e limitatamente al 2009, i margini di flessibilità concessi alle amministrazioni nell'allocazione delle risorse: durante la fase di formazione del bilancio, con la legge annuale di bilancio; in fase di gestione, con la legge di assestamento. A tal fine si è previsto un livello di classificazione che prescinde dalla tradizionale classificazione della spesa secondo la natura e guarda invece alla effettiva possibilità delle amministrazioni di intervenire nel processo di formazione e di gestione delle spese che sono distinte in "rimodulabili" (vale a dire non inderogabili) e "non rimodulabili" (vale a dire inderogabili).

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

In relazione alla natura della spesa, l'incidenza delle risorse rimodulabili è differenziata. Risulta più elevata per le voci di spesa classificate come fattore legislativo e fabbisogno, mentre è pressoché nulla per gli oneri inderogabili.

La dimensione complessiva delle spese rimodulabili, inizialmente pari a circa 40 miliardi di euro prima dell'applicazione del decreto-legge n. 112 (il 7,3 per cento delle risorse complessive del bilancio), è stata progressivamente ridotta per l'operate del decreto stesso e, successivamente, per effetto delle misure correttive introdotte con ulteriori provvedimenti legislativi.

Nella legge di bilancio 2009, rispetto ai predetti 540 miliardi di euro, l'ammontare delle risorse rimodulabili per l'anno in corso è pari a 25 miliardi di euro (il 4,6 per cento del bilancio). Negli anni successivi, tali risorse dovrebbero ulteriormente diminuire fino ad arrivare a circa 18 miliardi nel 2011 (il 3,4 per cento delle spese finali).

La novità introdotta con il predetto decreto-legge è ripresa nel testo della proposta di legge e, in tal modo, resa permanente.

In particolare, la possibilità di effettuare, in fase di predisposizione del bilancio, rimodulazioni compensative delle risorse all'interno della

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

stessa missione - con alcuni limiti che riguardano le spese inderogabili e la rimodulazione tra spese in conto capitale e spese correnti - costituisce un valido strumento per garantire la necessaria flessibilità nell'allocazione delle risorse tra i programmi e si pone in linea con la filosofia di fondo della nuova impostazione del bilancio. Ulteriori margini di flessibilità sono assicurati anche nella fase di gestione del bilancio con la possibilità di disporre variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie tra programmi di una stessa missione con il provvedimento di assestamento o all'interno dello stesso programma con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Per gli stessi motivi si valuta con favore l'individuazione del programma quale unità di voto parlamentare. In questo contesto, tale modifica assicura un ulteriore incremento dei margini di flessibilità nella gestione delle risorse, che appare pienamente coerente con l'impianto complessivo della riforma.

Altrettanto favorevolmente si guarda al superamento del capitolo quale unità gestionale del bilancio. La proposta di legge prevede come corollario al consolidamento della nuova struttura del bilancio per missioni e programmi l'introduzione delle "azioni", quali unità elementari del Programma. La sostituzione dei capitoli con le azioni contribuisce a

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

semplificare l'attività gestionale, consentendo una maggiore autonomia a cui dovrà comunque fare riscontro una maggiore responsabilità del titolare del programma.

Alla triennializzazione della manovra di finanza pubblica, e in coerenza con il periodo di previsione della Decisione quadro di finanza pubblica, si accompagna l'estensione del periodo di programmazione del bilancio dello Stato. Fino al bilancio di previsione per il 2008, infatti, le amministrazioni statali formulavano la propria proposta di bilancio solo per il primo anno del triennio di previsione. La Ragioneria generale dello Stato provvedeva poi, sulla base della legislazione vigente, a proiettare le previsioni di bilancio per gli anni successivi. Con il bilancio per il 2009, l'arco temporale a cui si riferisce la programmazione richiesta a ciascun Ministero, nella fase di preparazione del bilancio di previsione, è stato esteso a tutto il triennio considerato dal bilancio pluriennale. In altre parole, le amministrazioni dello Stato hanno formulato la propria proposta di bilancio puntualmente per ciascuno degli anni del triennio di previsione.

Si ottiene in questo modo un duplice risultato: da un lato, si allunga al medio termine la programmazione delle risorse e delle attività di ciascuna amministrazione, che potrà così conoscere con congruo anticipo le

Resoconto stenografico n. 1

5a Commissione permanente

Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana

Sede IC 0315

disponibilità finanziarie per ciascuna missione e per i sottostanti programmi; dall'altro, si impegnano gli stessi Dicasteri in uno sforzo di programmazione che fino ad ora non era richiesto.

Il grado di certezza della programmazione aumenterebbe con l'adozione di accordi triennali definiti tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le altre amministrazioni dello Stato, tenuto conto delle esigenze finanziarie dei Ministeri e delle risorse effettivamente disponibili.

Nella stessa direzione opera la proposta di attribuzione ai Ministeri competenti delle pertinenti risorse finanziarie iscritte attualmente nel bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze.

Le innovazioni sono di fatto contenute nei principi di delega per il completamento della riforma del bilancio dello Stato. Tali interventi sarebbero applicabili già nella prima fase della riforma prevista nel testo della presente proposta di legge, senza la necessità del ricorso a norme di delega. La definizione di un ammontare certo di risorse a disposizione delle amministrazioni per il successivo triennio apre la strada a due ulteriori innovazioni. La prima riguarda l'applicazione, per la parte di spesa non rigidamente predeterminata dalla legislazione vigente, di limiti triennali alle spese, definiti in coerenza con gli obiettivi generali di bilancio stabiliti con la

Resoconto stenografico n. 1

5a Commissione permanente

Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana

Sede IC 0315

Decisione quadro di finanza pubblica. La seconda introduce la necessità che, nella definizione dei fabbisogni delle amministrazioni, si acquisisca un maggior grado di certezza e consapevolezza rispetto alle funzioni effettivamente assolte.

Le citate innovazioni favorirebbero, inoltre, il controllo della dinamica delle spese.

Al fine di facilitare il controllo della spesa, e con l'obiettivo di ottenere un più elevato livello di efficienza nell'impiego delle risorse pubbliche, il testo della proposta di legge contiene un insieme di norme che introducono i temi della valutazione della spesa e dei risultati conseguiti, temi sui quali, come ho già avuto modo di dire, la Ragioneria generale dello Stato ha operato già a partire dal 2007.

In più passaggi il testo normativo prevede interventi che mirano al rafforzamento delle strutture dedicate alla realizzazione di un programma di analisi e valutazione della spesa, da svolgere in collaborazione con le amministrazioni interessate, e al potenziamento della misurazione e della valutazione dei risultati attraverso l'introduzione di un sistema di indicatori, definiti secondo metodologie comuni, da associare ai programmi e da inserire nelle Note preliminari e/o in appositi documenti di analisi e valutazione

Resoconto stenografico n. 1

5a Commissione permanente

Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana

Sede IC 0315

dell'azione amministrativa di accompagnamento al bilancio di previsione di ciascun Ministero.

In fase di rendicontazione, è previsto che lo stesso sistema di indicatori sia riportato nel Rendiconto generale dello Stato, in modo da evidenziare l'effettivo conseguimento degli obiettivi definiti in fase di formazione del bilancio.

Per rendere inoltre tale attività funzionale al progressivo superamento del "criterio della spesa storica" e per migliorare la funzionalità del bilancio quale strumento allocativo, è prevista l'istituzione di nuclei di valutazione e analisi di supporto alla verifica dei risultati raggiunti e alla valutazione delle eventuali rimodulazioni delle risorse finanziarie proposte tra i diversi programmi in sede di formazione del bilancio.

Questi strumenti rappresentano un passo importante per il miglioramento, sia in termini di misurabilità dell'intervento pubblico che di efficienza, dei risultati conseguiti nella gestione delle risorse pubbliche. È per questo che si auspica che le richiamate norme e tutte le attività connesse alla loro adozione possano essere trasferite dalle deleghe legislative, previste dalla proposta di legge, al testo dello stesso provvedimento, in modo da trovare attuazione sin dall'approvazione della legge stessa.

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

Segnalo a questo proposito che, nell'ambito della Ragioneria generale dello Stato, come ho già avuto modo di dire, sono state avviate alcune attività di analisi e valutazione della spesa. In questa direzione, le attività in corso di svolgimento intendono affrontare le criticità strutturali del bilancio, del finanziamento e della gestione della spesa. Le principali questioni riguardano la trasparenza e la fruibilità delle informazioni rese dal bilancio pubblico; il potenziamento del bilancio quale strumento di allocazione delle risorse; la semplificazione di alcune procedure di spesa, che appaiono spesso farraginose e troppo articolate anche per le stesse amministrazioni; l'eccessiva rigidità del bilancio, sia in fase di formazione che di gestione delle risorse; il rafforzamento della rendicontazione a fini della valutazione *ex post* degli impieghi della spesa pubblica. L'attività di analisi affronterà, inoltre, le problematiche più strettamente legate all'efficienza dell'intervento pubblico nella fase della produzione e della fornitura dei servizi e dei beni pubblici.

In relazione poi al tipo di contabilità da adottare, ricordo che il bilancio dello Stato è, al contempo, uno strumento di autorizzazione, programmazione ed informazione.

Resoconto stenografico n. 1

5a Commissione permanente

Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana

Sede IC 0315

A fronte di una molteplicità di funzioni astrattamente attribuibili al bilancio, si riscontrano, in pratica, una pluralità di sistemi informativo-contabili idonei a garantire un adeguato supporto alle medesime.

Nella sua configurazione tradizionale, il bilancio dello Stato ha svolto prevalentemente una funzione autorizzatoria e, soltanto in minima parte, funzioni programmatiche ed informative. Ciò deriva dalla scelta legislativa di adottare un sistema di contabilità finanziaria.

In tal senso, si condivide l'affiancamento al sistema di contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, anche di un sistema di contabilità economico-patrimoniale. Quest'ultimo consente di cogliere la correlazione tra fonti di finanziamento ed impieghi (equilibrio patrimoniale), e tra risorse utilizzate e *output* generati a vantaggio della collettività (equilibrio reddituale costi-ricavi), facilitando così la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia della gestione.

Tale orientamento si mostra coerente con le scelte effettuate con riferimento agli ordinamenti contabili degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000) e degli enti pubblici istituzionali (decreto del presidente della Repubblica n. 97 del 2003). Peraltro, l'adozione del sistema di contabilità economico-patrimoniale si innesta nel percorso avviato con la legge n. 94 del

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

1997, che ha introdotto il sistema di contabilità economica analitica, finalizzato all'analisi ed al controllo dei costi e dei rendimenti della gestione. L'attuale sistema di contabilità economico-analitica, venendo ad essere alimentato da un sottostante sistema di contabilità economico-patrimoniale, verrebbe rafforzato e reso maggiormente affidabile in termini di qualità dei dati economici quantificati, diventando così uno strumento basilare per un efficace controllo di gestione.

In questo senso il Sistema informativo per la gestione integrata della contabilità economico-patrimoniale-analitica e finanziaria che la Ragioneria generale sta realizzando, e che è attualmente in corso di diffusione presso le amministrazioni centrali dello Stato, potrebbe supportare l'applicazione di tali sistemi contabili. Questo nuovo impianto si basa sulla tenuta puntuale delle scritture contabili di tipo economico-patrimoniale ed una loro correlazione con le scritture contabili di tipo finanziario, secondo la logica della partita doppia.

Le rilevazioni, di natura analitica, consentono la classificazione dei costi secondo la loro natura (piano dei conti), la responsabilità (centri di costo) e la finalità (programmi). Inoltre, le periodiche operazioni di integrazione e rettifica dei costi garantiscono in automatico la riconciliazione

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

tra la contabilità economica, patrimoniale ed analitica e la contabilità finanziaria.

Quanto alla struttura del sistema di contabilità finanziaria, nell'attuale quadro normativo, la funzione autorizzatoria esplica i suoi effetti sotto due differenti profili: il profilo giuridico, che conduce alla rilevazione delle entrate da accertare e delle spese da impegnare, dal quale origina il bilancio di competenza finanziaria; il profilo della manifestazione finanziaria, che conduce alla rilevazione delle entrate che si presume di incassare e delle spese che si presume di pagare, dal quale origina il bilancio di cassa.

Antecedentemente all'entrata in vigore della legge n 468 del 1978, il bilancio dello Stato si configurava come bilancio di sola competenza. L'applicazione di detto principio dà luogo ad alcuni vantaggi: consente in primo luogo al Parlamento di controllare più efficacemente l'Esecutivo, poiché le poste di bilancio hanno il significato di autorizzazione e di vincolo giuridico ad assumere impegni di spesa; in secondo luogo permette di individuare i fatti di gestione attinenti ad un dato esercizio, ovvero le operazioni di competenza dell'esercizio e le connesse responsabilità amministrative; infine, non esclude la formazione di un bilancio anche di cassa. Tuttavia, la redazione del bilancio di competenza presenta anche alcuni

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

non trascurabili svantaggi: produce il fenomeno dei residui attivi e passivi e la necessità di dar luogo a due distinte rilevazioni per la gestione della competenza e per quella dei residui; affievolisce la percezione del potenziale effettivo di spesa (competenza + residui) di un dato anno di riferimento, introduce infine elementi di rigidità del bilancio, derivanti dall'iscrizione di spese che si sarebbero realizzate soltanto in esercizi successivi rispetto a quello della registrazione contabile.

Sulla base di tali considerazioni, quanto alla struttura del sistema di contabilità finanziaria, con la legge n. 468 del 1978 il bilancio dello Stato ha assunto le caratteristiche di un bilancio misto, nel quale alle previsioni di competenza si affiancano quelle di cassa. Il bilancio di cassa, infatti, consente il controllo preventivo sulla gestione di tesoreria e fornisce un quadro più realistico delle effettive dimensioni finanziarie della gestione dello Stato.

La scelta di muovere verso un bilancio di sola cassa, peraltro coerente con quelle già effettuate dalla quasi totalità dei Paesi OCSE (come si evidenzia in una delle tabelle che lascerò agli atti della Commissione), anche se accompagnato da altri sistemi di rilevazioni contabili di supporto, si lega sostanzialmente ad alcuni vantaggi insiti in tale approccio, quali la

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

maggiore semplicità, soprattutto in fase gestionale: esso, peraltro, porterebbe alla non evidenziazione della formazione dei residui.

La soluzione normativa a suo tempo adottata con la legge n. 468 può essere intesa come il riconoscimento che il problema della scelta tra bilancio di competenza e di cassa non si risolve con l'adozione di un tipo di bilancio in alternativa all'altro, bensì con una loro combinazione, posto che essi rispondono a finalità informative diverse e complementari. L'integrazione delle previsioni di competenza con quelle di cassa consente di trarre dal bilancio una più ampia gamma di informazioni e di sfruttare gli aspetti positivi di entrambi i criteri di rilevazione.

Quanto all'ipotesi di adottare il criterio della competenza economica applicato dal sistema SEC nella redazione del bilancio dello Stato, è da dire che esso a parere della Ragioneria non appare appropriato. La contabilità nazionale, infatti, è un sistema di registrazione contabile le cui regole sono volte a fornire una rappresentazione dell'intera economia e, pertanto, non idoneo, in particolare, rispetto alle finalità autorizzatorie proprie del bilancio dello Stato. Si può inoltre affermare che la compilazione del conto consolidato della pubblica amministrazione secondo il SEC non può che trarre vantaggio dalla compresenza dei diversi criteri contabili di

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

registrazione (competenza giuridica, cassa e competenza economica) che consente di verificare la coerenza tra gli stessi.

Infine, il passaggio ad un bilancio di sola cassa introdurrebbe elementi di incoerenza rispetto all'impianto complessivo del disegno di legge che si basa sulla sostanziale conferma del sistema vigente, integrato con l'introduzione, a fini conoscitivi, della contabilità economico-patrimoniale. L'adozione del previsto criterio di cassa imporrebbe la revisione completa degli schemi contabili del bilancio e delle attuali norme di contabilità dello Stato, nonché la riorganizzazione dei sistemi informativi di gestione del bilancio con conseguenti rilevanti oneri finanziari.

Con riferimento alla copertura delle leggi sul saldo netto, sul fabbisogno e sull'indebitamento netto, si osserva che nel corso degli ultimi anni, la necessità di garantire il rispetto dei parametri stabiliti in sede europea nell'ambito del Patto di stabilità e crescita ha fatto sì che le questioni connesse alla valutazione degli effetti delle politiche di bilancio in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e di fabbisogno assumessero un ruolo preponderante. Da qui l'esigenza di adottare, quale criterio per la valutazione degli effetti delle nuove iniziative

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

legislative, il riferimento ai saldi in termini di indebitamento netto e di variazione del debito. Dal dovere di assicurare l'effettiva neutralità delle iniziative legislative rispetto ai diversi saldi di finanza pubblica, che comunque trova già riscontro nella prassi operativa, deriva l'esigenza di procedere ad una puntuale attività di valutazione e copertura delle iniziative legislative anche in termini di indebitamento netto e di fabbisogno. Tale metodologia di copertura, ad avviso della Ragioneria generale dello Stato, deve trovare una espressa formalizzazione legislativa. Diversamente si darebbe luogo ad un significativo indebolimento rispetto alla prassi attuale, introducendo il concetto di una non meglio precisata "compensazione" in termini di indebitamento netto e fabbisogno, solo nel caso in cui "siano prevedibili specifici e rilevanti effetti". Solo in quest'ultimo caso infatti - e ferma restando l'indeterminatezza circa la valutazione della "rilevanza" e della "prevedibilità" dei predetti effetti - la relazione tecnica dovrebbe, secondo quanto previsto dal testo attualmente in discussione, "fornire informazioni", senza però prevedere alcun vincolo in relazione all'obbligo, di copertura finanziaria in termini di indebitamento netto e fabbisogno.

È d'altronde da sottolineare che la finalizzazione di tale obbligo di copertura non può che essere quella di assicurare il riscontro della coerenza

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

degli interventi proposti con gli obiettivi di finanza pubblica che il Paese è vincolato ad osservare ai sensi del Programma di stabilità; detto obbligo, pertanto, va attuato e verificato adottando i principi ed i criteri contabili sulla base dei quali sono determinati i saldi da rispettare.

Le modalità di copertura finanziaria delle leggi ordinarie previste nel testo della proposta legislativa sostanzialmente confermano le disposizioni attualmente in vigore, con l'aggiunta del divieto di copertura di nuovi o maggiori oneri, attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti dalla dismissione di beni immobili e da condoni fiscali e contributivi. A tale riguardo, una delle problematiche sollevate nella relazione illustrativa del disegno di legge è quella relativa alla proposta di inserire nel testo normativo un quadro più articolato delle forme di copertura, recependo alcune modalità già invalse nella prassi. In particolare, mi riferisco all'utilizzo dei residui passivi e delle disponibilità nette che dovessero emergere dall'assestamento relativamente alle entrate. Su tali questioni sarebbe utile effettuare specifici approfondimenti.

Rispetto all'eventuale inserimento della riduzione lineare della tabella C della legge finanziaria tra gli strumenti di copertura si ribadisce l'avviso contrario, espresso in più occasioni dalla Ragioneria generale. Ciò

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

in quanto tale meccanismo comprometterebbe la funzionalità degli enti e degli istituti o dei programmi le cui risorse sono annualmente determinate dalla medesima tabella. Inoltre, tagli di carattere lineare non sembrano in linea con l'esigenza di programmazione e gestione della spesa che è alla base del provvedimento proposto. Una novità interessante, di portata da non sottovalutare è, infine, costituita dalla previsione dell'obbligo di predisposizione della relazione tecnica anche con riferimento agli emendamenti di iniziativa del relatore.

Relativamente alla copertura della legge finanziaria, il disegno di legge proposto prevede la soppressione dell'obbligo di copertura degli oneri correnti recati della stessa legge finanziaria. Il vincolo presente nel testo vigente limitava la crescita della spesa di parte corrente contenuta nella legge finanziaria alla sola quota che non peggiorava il risparmio pubblico a legislazione vigente, mentre l'aumento delle spese di conto capitale trovava un limite nel non peggioramento del saldo netto da finanziare indicato nel Documento di programmazione economico-finanziaria. La soppressione di tale vincolo consentirebbe la possibilità di adottare misure espansive attraverso la legge finanziaria entro il limite del saldo netto da finanziarie, anche per le spese di natura corrente. Si invita a riflettere sulla possibilità di

Resoconto stenografico n. 1

5a Commissione permanente

Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana

Sede IC 0315

mantenere gli attuali vincoli di copertura degli oneri correnti previsti dalla legge finanziaria, proponendo l'esclusione della possibilità di utilizzare il miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente come strumento di copertura. Anche in questo caso sarebbe necessario un apposito approfondimento sulla questione.

L'attuale quadro del sistema dei controlli di finanza pubblica evidenzia cinque aree nelle quali sarebbe opportuno intervenire, estendendo, potenziando e razionalizzando l'attività di verifica e monitoraggio. La prima area di intervento è quella relativa alla razionalizzazione del controllo preventivo di legittimità. L'originario controllo preventivo su ogni singolo atto di spesa o di entrata, sostanzialmente comune anche alla Corte dei conti nel suo precedente ordinamento, si è tramutato da controllo preventivo di tipo impeditivo dell'efficacia dell'atto in un più semplice *audit* di legalità della spesa. Detto *audit* di legalità prevede la possibilità per l'amministrazione controllata di dar seguito alla spesa, sotto la responsabilità dei dirigenti competenti, anche in presenza di un rilievo formale dell'ufficio di controllo.

Ferma restando, in linea generale, l'attuale configurazione del controllo preventivo di legittimità, funzionale alla speditezza dell'azione

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

amministrativa, si potrebbe valutare la possibilità di reintrodurre, per un più efficace controllo sulla corretta allocazione delle risorse pubbliche, forme di controllo preventivo impeditivo dell'efficacia per i principali atti di spesa, ovvero per determinate categorie di atti, di volta in volta determinati, secondo le particolarità di ciascuna amministrazione.

La seconda area di intervento è quella relativa al potenziamento dei controlli successivi, del monitoraggio sulla finanza pubblica e della riqualificazione della spesa. L'esigenza di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni rende infatti necessario un potenziamento di tali strumenti.

A tal fine, in continuità con gli interventi previsti dalla recente normativa, occorre rafforzare ulteriormente il controllo di proficuità delle gestioni pubbliche - già istituzionalmente svolto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - attraverso la realizzazione di procedure di analisi e valutazione della spesa pubblica che consentano di ottenere una migliore programmazione della stessa e una più efficiente ed efficace allocazione delle risorse.

Non si tratta, in particolare, di aggiungere una nuova fattispecie di controllo interno a quelle già previste dal decreto legislativo n. 286 del

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

1999 (in particolare, il controllo di gestione e quello strategico), quanto piuttosto di mettere a sistema i controlli già esistenti sulle gestioni pubbliche. A tale scopo, si ritiene prioritaria l'adozione, mediante un opportuno intervento normativo, delle seguenti linee di azione: potenziamento delle strutture e degli strumenti di controllo e monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato; sistematizzazione della attività di controllo della Ragioneria generale dello Stato con quella svolta dalle singole amministrazioni; condivisione, per via telematica, dei dati necessari per realizzare l'attività di analisi e valutazione della spesa.

Inoltre, la vigente normativa non attribuisce al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato alcuna specifica attività di vigilanza sugli enti locali, fatta salva la verifica e la valutazione delle spese per il personale, con particolare riferimento agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati (articolo 60, commi 3 e 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Sarebbe pertanto auspicabile una valutazione politica sulla possibilità di affidare alla Ragioneria generale dello Stato la verifica e la valutazione

Resoconto stenografico n. 1

5a Commissione permanente

Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana

Sede IC 0315

di tutte le spese sostenute dai suddetti enti, attraverso una modifica normativa compatibile con il regime di autonomia degli Enti locali.

Altro contesto nel quale appare opportuno intervenire è quello degli enti e organismi che attualmente non sono sottoposti ad alcun controllo da parte della Ragioneria generale dello Stato. In tale ambito, si sottolinea che una quota non trascurabile della spesa non è assoggettata ad alcuna forma di monitoraggio e di controllo da parte della Ragioneria. Si tratta di oltre il 3 per cento delle spese finali del bilancio dello Stato, cioè una quota pari alle spese rimodulabili cui si è fatto prima riferimento (e, in particolare, delle risorse gestite, ad esempio, dagli organi costituzionali o a rilevanza costituzionale, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, da Autorità indipendenti, dalle Agenzie e dalle Università (come si evince da una delle tavole allegate alla documentazione agli atti della Commissione)).

A seguito della spinta autonomistica e della proliferazione degli enti intervenuta in tutti i settori della pubblica amministrazione, i tradizionali organi di riscontro (segnatamente il Ministero dell'economia e delle finanze e la Ragioneria generale dello Stato, nelle sue articolazioni centrali e periferiche) hanno, infatti, man mano perduto il controllo su larga parte della spesa, nonché sulle entrate.

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

Vi sono enti e organismi pubblici - come le Agenzie fiscali, le Autorità indipendenti, nonché alcune amministrazioni pubbliche incluse nell'elenco ISTAT di cui all'articolo 1, comma 5, della legge n. 311 del 2004 - che, pur ricevendo risorse dal bilancio dello Stato, non sono attualmente soggetti a forme di controllo, conoscenza e vigilanza. Per tali enti e organismi pubblici si potrebbe considerare l'opportunità di prevedere forme di conoscenza e monitoraggio della spesa da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e della Ragioneria generale dello Stato, in alcuni casi eventualmente anche attraverso la previsione di propri rappresentanti negli organi interni di revisione che ne siano sprovvisti.

Una quarta prospettiva di intervento concerne il controllo sugli atti dell' Agenzia delle entrate e dei concessionari della riscossione.

In materia di entrate, si segnalano particolari questioni sia sul versante dei controlli dei soggetti a vario titolo interessati (Agenzia delle entrate, Equitalia S.pA. ed agenti della riscossione in genere), sia in relazione all'esatta contabilizzazione delle poste e al raccordo con il bilancio dello Stato. Infatti, la riforma intervenuta ad opera del decreto-legislativo n. 112 del 1999, e successive modificazioni, ha prodotto il disallineamento tra le scritture contabili dell'Agenzia delle entrate e quelle

Resoconto stenografico n. 1

5a Commissione permanente

Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana

Sede IC 0315

prodotte dall'agente della riscossione. La Corte dei conti, peraltro, ha più volte rimarcato che nell'attuale sistema mancano efficaci strumenti di controllo sulla gestione delle entrate e sulla effettiva riscossione delle somme accertate (si vedano le relazioni della Corte al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato).

Si potrebbero pertanto riformare le modalità di controllo degli atti dell'Agenzia delle entrate, nonché di quelli dei concessionari della riscossione, anche ai fini di una corretta contabilizzazione dei dati, per una migliore integrazione nel bilancio dello Stato.

Infine, l'ultima area nella quale è previsto un successivo intervento, con apposita delega, è quella della revisione e del potenziamento dei controlli sui rendiconti delle spese delegate.

Attualmente tale controllo non produce un *report* riepilogativo d'insieme, ma soprattutto non fornisce la conoscenza della qualità della spesa decentrata, nonché l'indicazione del conseguimento o meno degli obiettivi da parte del soggetto delegato.

Si condivide quindi l'opportunità di attuare la revisione e il potenziamento degli strumenti di controllo successivo, in modo da produrre *report* riepilogativi d'insieme che diano conto della qualità e dell'esito della

Resoconto stenografico n. 1

5a Commissione permanente

Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana

Sede IC 0315

spesa decentrata, nell'ottica di una migliore programmazione della stessa e una più efficiente ed efficace allocazione delle risorse.

Nel ringraziare per l'attenzione prestata, confermo la piena disponibilità della Ragioneria generale dello Stato a fornire ogni utile supporto agli sviluppi del percorso di riforma e del nuovo assetto della contabilità e della finanza pubblica che si sta delineando con il disegno di legge proposto.

Desidero infine depositare agli atti della Commissione il testo scritto della relazione, corredato dalle tabelle da me prima menzionate.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Canzio per la sua ampia e puntuale relazione e per la documentazione consegnata agli atti della Commissione.

Lascio quindi la parola ai colleghi che intendono intervenire.

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

GARAVAGLIA Massimo (*LNP*). Signor Presidente, l'interessante relazione svolta dal dottor Canzio pone diversi spunti di riflessione. Mi soffermerò su alcuni aspetti specifici, premettendo che per il futuro è nostra intenzione concentrare l'analisi sullo *stock* di spesa pubblica piuttosto che sui soli flussi previsti annualmente nella legge finanziaria per i quali vi è a nostro avviso un'attenzione a volte eccessiva, laddove l'approvazione del bilancio di norma avviene in una mezza giornata e nel silenzio più assoluto. Ciò chiaramente non si giustifica se solo si prende in considerazione il differente ammontare delle due poste, visto che nel caso della legge finanziaria si fa riferimento a 10-15 miliardi di euro a fronte di una spesa pubblica complessiva di 800 miliardi di cui, peraltro, si sa poco o nulla.

Ciò premesso, vorrei sottoporre due questioni al dottor Canzio. La prima si riferisce alla necessità - avvertita non solo da noi parlamentari, ma soprattutto dagli uffici - di disporre in via informatica dei dati in possesso della Ragioneria generale dello Stato; è infatti materialmente impossibile sviluppare una qualsiasi analisi a partire dai "libroni" che ci vengono forniti, che certo non consentono di svolgere in tempi brevi uno studio approfondito.

Resoconto stenografico n. 1

5a Commissione permanente

Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana

Sede IC 0315

A questa si ricollega anche l'esigenza di realizzare controlli di dettaglio. La mia sarà forse una malattia professionale, ma da ex *controller* ritengo che sia assolutamente necessario disporre - pur se a scopo puramente informativo - di dati che siano il più dettagliati possibile; infatti, mentre dai dettagli si può sviluppare una sintesi, non è possibile compiere l'operazione contraria, ovvero ricavare dalla sintesi il dettaglio e condurre, quindi, uno studio compiuto e puntuale.

Si è parlato della possibilità di approfondire la funzione di analisi e di controllo della parte economico-patrimoniale del bilancio. Siamo perfettamente consapevoli e condividiamo il fatto che la principale funzione del bilancio dello Stato sia quella finanziaria-autorizzatoria e sarebbe sbagliato uscire da questo binario. Tuttavia, nel momento in cui si vuole dare maggiore importanza alla funzione di controllo e, quindi, all'analisi per centri di costo, con particolare riferimento agli scostamenti della spesa, è evidente che, se ci si ferma al livello delle azioni, è impossibile addivenire ad una compiuta definizione della natura e della destinazione di ogni singola voce di costo. Pertanto, quantomeno dal punto di vista informativo, è per noi necessario disporre di dati analitici e di dettaglio a partire dai capitoli di spesa. Diversamente, infatti, - come ben sanno alcuni dei colleghi presenti che hanno

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

svolto funzione di sindaco - sarebbe come se nell'ambito di un Comune si disponesse del solo bilancio relativo a risorse e interventi, ma non del PEG (Piano esecutivo di gestione) o dei capitoli di spesa. È evidente che in tal caso ci troveremmo di fronte ad una mera presa in giro dei cittadini e dei consiglieri comunali che non sarebbero ovviamente nelle condizioni di operare alcun tipo di valutazione sul bilancio. Lo stesso, e a maggior ragione, vale per il bilancio dello Stato, posto che limitare l'analisi ed il controllo al livello delle azioni non permette una verifica compiuta degli scostamenti, soprattutto per quanto riguarda le voci più importanti.

PRESIDENTE. Desidero anch'io rivolgere rapidamente una domanda al dottor Canzio, anche perché le questioni al nostro esame si riproporranno ovviamente nel corso dell'esame del disegno di legge n. 1397, nell'ambito del quale viene affrontata la questione della contabilità economico-patrimoniale. Le chiedo di darci un suo giudizio, sia pure di massima, sull'utilità e sull'applicabilità di questa forma di contabilizzazione rispetto alle finalità e alle funzioni specifiche di una contabilità pubblica come quella dello Stato o degli enti pubblici.

Resoconto stenografico n. 1

5a Commissione permanente

Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana

Sede IC 0315

LEGNINI (PD). Signor Presidente, per ragioni di tempo tralascio alcune considerazioni e pongo solo tre brevi quesiti al nostro ospite.

Il primo si ricollega alla domanda formulata ora dallo stesso presidente Azzollini. Nella sua interessante relazione il dottor Canzio ha espresso una valutazione di inappropriatezza e di inapplicabilità della contabilità economico-patrimoniale relativa al bilancio dello Stato, vorrei quindi che ci chiarisse ulteriormente le ragioni di questo suo giudizio.

Seconda questione. Spesso ci accapigliamo sui profili di copertura delle norme di spesa, anche sulla base dei dati contenuti nella relazione tecnica che la Ragioneria generale dello Stato ci fornisce, ultimamente anche ricorrendo - mi sia consentito questo inciso - a qualche elemento di fantasia aggiuntiva rispetto alla prassi consolidata. Nessuno di noi è però nelle condizioni di valutare *ex post* che fine poi facciano le considerazioni che sviluppiamo, né mi sembra che nel bilancio di assestamento o nel rendiconto consuntivo siano contenute informazioni utili sui risultati prodotti dal lavoro che noi - e ancor di più la Ragioneria, da un punto di vista tecnico - svolgiamo quotidianamente. Le chiedo se può indicarci una procedura che consenta di svolgere una valutazione *in itinere* sull'efficacia della copertura rispetto alla previsione normativa.

Resoconto stenografico n. 1

5a Commissione permanente

Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana

Sede IC 0315

Vorrei inoltre sapere quali risultati stia producendo la riclassificazione del bilancio per missioni e programmi adottata nella precedente legislatura.

CANZIO. In riferimento ai quesiti posti dal senatore Garavaglia, posso dire che sicuramente occorre porre molta attenzione allo *stock* della spesa pubblica, ed è anche l'obiettivo che riterremmo opportuno perseguire, tant'è che una delle proposte che noi avanziamo va proprio nel senso di una maggiore concentrazione dell'analisi su come vengono spese le risorse, piuttosto che sui flussi. Quanto alla esigenza del Parlamento di disporre in via informatica dei dati in nostro possesso non credo che vi siano problemi e quindi provvederemo senz'altro in tal senso.

Con riferimento poi alla necessità di realizzare controlli analitici e di dettaglio, segnalata dal senatore Garavaglia, condividiamo la proposta al riguardo contenuta nel disegno di legge, fermo restando che ci saranno poi degli elementi di dettaglio che ci consentiranno una conoscenza più approfondita dei dati di bilancio, al di sotto quindi del livello delle azioni, mi riferisco, ad esempio, ai capitoli. Siamo comunque disponibili ad effettuare

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

tutti gli approfondimenti necessari, proprio perché anche noi riteniamo fondamentale che non si perda il controllo della spesa.

Per quanto riguarda la domanda posta dal Presidente che si ricollega a quella del senatore Legnini in ordine ai criteri di contabilità, siamo dell'avviso che l'affiancamento tra il sistema di contabilità finanziaria e quello di contabilità economico-patrimoniale a fini conoscitivi, consenta sicuramente una più approfondita conoscenza dei dati di bilancio, in ogni caso, nel merito ci rimettiamo agli esiti del dibattito parlamentare. A questo riguardo, qualora si avvertisse la necessità di ulteriori approfondimenti da parte nostra vi è piena disponibilità.

Quanto alla riclassificazione del bilancio per missioni e programmi, il nostro parere è sicuramente positivo e la consideriamo una svolta innegabile. In materia di conti pubblici riteniamo che occorra procedere in tale direzione, consentendo una maggiore flessibilità nella gestione dei fondi di bilancio, che non può che derivare da un bilancio classificato per missioni e programmi. Stiamo già cercando di migliorare quanto prodotto lo scorso anno e, sulla base della normativa vigente, i nostri uffici stanno lavorando per fare in modo che la classificazione in missioni e programmi, possa essere la più realistica e rispondente possibile alle attività delle amministrazioni. Per

*Resoconto stenografico n. 1**5a Commissione permanente**Seduta n. 158 del 1.04.09 antimeridiana**Sede IC 0315*

quanto riguarda l'efficacia del controllo sulle coperture finanziarie dei provvedimenti di spesa, posso garantire il costante impegno della Ragioneria in tale direzione; nonostante le limitate forze a disposizione, gli uffici fanno i salti mortali in determinati periodi dell'anno per tenere fede a tale impegno, lavorando talvolta anche il sabato e la domenica. In ogni caso, qualora si verificchino scostamenti - che pure non dovrebbero verificarsi dal momento che il bilancio ha un limite massimo di spesa - si applicano i meccanismi di cui alla più volte citata legge n. 468 del 1978 e nello specifico l'articolo 11-*ter* o la lettera i-*quater*), comma 3, dell'articolo 11, che consente di inserire in finanziaria i maggiori oneri derivanti da disposizioni legislative che recano oneri superiori a quanto preventivato.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Canzio e dichiaro conclusa l'audizione. Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,50.