



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 3

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

5^a COMMISSIONE PERMANENTE (Programmazione economica, bilancio)

**INDAGINE CONOSCITIVA IN TEMA DI NUOVO ASSETTO
DELLA CONTABILITÀ PUBBLICA**

160^a seduta: giovedì 2 aprile 2009

Presidenza del presidente AZZOLLINI

I N D I C E**Audizione di esperti in materie economiche**

PRESIDENTE	Pag. 3, 16, 24	* DE IOANNA	Pag. 8, 20, 23
GARAVAGLIA Massimo (<i>LNP</i>)	13	* PISAURO	3, 18, 23
* LEGNINI (<i>PD</i>)	16, 23		
* MORANDO (<i>PD</i>)	14		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Segle 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.

Intervengono il professor Giuseppe Pisauro, rettore della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, e il dottor Paolo De Ioanna, consigliere di Stato.

I lavori hanno inizio alle ore 9,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di esperti in materie economiche

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in tema di nuovo assetto della contabilità pubblica, sospesa nella seduta pomeridiana di ieri.

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

È oggi in programma l'audizione di esperti in materie economiche. Sono presenti il professor Giuseppe Pisauro, rettore della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, e il dottor Paolo De Ioanna, consigliere di Stato, che ringrazio per avere aderito tempestivamente al nostro invito.

Lascio ora la parola al professor Pisauro.

PISAURO. Signor Presidente, innanzitutto ringrazio la Commissione per l'invito. Vorrei fare una piccola precisazione: credo di essere stato chiamato non tanto quale rettore della Scuola superiore dell'economia e delle finanze quanto come studioso, quindi parlerò in tale veste, a titolo puramente e del tutto personale. Affronterò le questioni per punti, ma ho consegnato una relazione un po' più ampia a cui eventualmente si può fare riferimento.

Inizio il mio intervento da una questione che è preliminare ai temi che vogliamo affrontare, quella della disponibilità, affidabilità e trasparenza dei dati statistici, che nel disegno di legge è affrontata in varie parti.

È interessante, e può darsi che costituisca una soluzione ad una serie di problemi che abbiamo di fronte, l'idea della banca dati delle amministrazioni pubbliche, che si ritrova all'articolo 8. Ritengo importante anche la disposizione che prevede l'adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende e società partecipate; questo mi sembra anzi un aspetto fondamentale.

In questo quadro, una lacuna che ancora esiste e che andrebbe colmata, che differenzia l'Italia da altri Paesi avanzati, è quella dell'assenza

di un conto delle *tax expenditures*, cioè delle agevolazioni fiscali a vario titolo. Secondo il Fondo monetario internazionale, l'Italia è l'unico Paese del vecchio G7 che non presenta nei suoi documenti di bilancio questo tipo di informazione. Mi sembra che nel disegno di legge sia previsto per le nuove agevolazioni, ma varrebbe la pena avere un quadro complessivo di tutte le agevolazioni in vigore.

Una questione cruciale in tutta la tematica dei dati è ovviamente quella dell'armonizzazione dei bilanci pubblici. Questa è anzi la prima questione affrontata dal disegno di legge ed è naturalmente molto importante. Il problema è stato affrontato più volte in passato in diverse leggi; già la legge n. 468 del 1978 – se non ricordo male – conteneva una sezione intitolata «L'armonizzazione dei conti pubblici».

Come garantire che questa volta la presenza in una legge porti effettivamente al risultato dell'armonizzazione? Sappiamo che il problema riguarda soprattutto gli enti territoriali e in particolare le Regioni. Credo che un aggancio possa essere quello del parallelismo con le procedure europee, che anche nel disegno di legge è affermato con una certa forza. L'idea è abbastanza semplice: occorre che in Italia qualcuno svolga il ruolo che EUROSTAT svolge in ambito europeo. L'ultima parola su come va trattata contabilmente una determinata operazione appartiene a EUROSTAT, ossia ad un organismo tecnico. Mi sembrerebbe naturale che in Italia lo stesso ruolo, nei confronti di Regioni, Province, Comuni e quant'altri, lo svolga l'ISTAT: dovrebbe avere l'ultima parola su come va classificata ed evidenziata contabilmente una determinata operazione. Mi sembrerebbe del tutto giustificato sulla base di un parallelismo con le procedure europee.

Non mi soffermo sulla parte che riguarda i controlli, perché devo fare una selezione degli argomenti, considerato il tempo a disposizione. Mi limito solo a dire che vi è la questione di una possibile riforma della Ragioneria. Se confrontiamo il sistema italiano con quello di altri Paesi, riscontriamo che quasi ovunque la struttura che si occupa della formazione del bilancio non è la stessa che si occupa del controllo *ex post* e durante la fase della gestione del bilancio. In Italia le due funzioni sono svolte dalla stessa struttura; quindi si può immaginare una separazione della Ragioneria in due branche: una che si occupi della formazione del bilancio e l'altra del controllo.

Un altro punto che vorrei affrontare è quello della struttura del bilancio, per programmi e centri di responsabilità. Nell'esperienza internazionale c'è una tendenza crescente ad adottare procedure di bilancio *top-down*, ossia che vanno dall'alto verso il basso, in cui la decisione sull'allocatione delle risorse è preceduta da una decisione sui totali. Ritroviamo anche nell'esperienza italiana dell'ultima manovra di finanza pubblica qualcosa del genere. Le procedure *top-down* si dovrebbero accoppiare con la flessibilità nella fase dell'esecuzione del bilancio e anche questo lo ritroviamo nell'esperienza italiana, anche nell'ultima sessione di bilancio e ormai da qualche anno nella nuova struttura del bilancio: già quella

del 1997 era fatta per centri di responsabilità, e quella del 2008 per programmi e missioni, e così via.

Una questione, che mi sembra sia ben presente a chi ha scritto il disegno di legge, è il rapporto esistente tra amministrazione e struttura per programmi. Mi sembra che nell'articolo 34, tra i principi di delega, vi sia l'affidamento di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità. Va benissimo, ma bisogna essere consapevoli del fatto che siamo molto lontani dall'avere una corrispondenza uno a uno tra programmi e centri di responsabilità.

In Italia tradizionalmente la sovrapposizione di competenze è un fenomeno pervasivo. Faccio qualche esempio: la sicurezza pubblica (Difesa-Carabinieri e Interno-Polizia di Stato), la protezione civile (Presidenza del Consiglio-Dipartimento della protezione civile e Interno-Vigili del fuoco), e così via.

È cruciale, in una struttura del bilancio per programmi, in cui c'è flessibilità nella fase dell'esecuzione, che ogni programma, come stabilisce anche il disegno di legge, abbia un suo «proprietario». Pertanto è cruciale a questo proposito soprattutto il ruolo svolto da due centri: il Ministero dell'economia, nel cui bilancio si trova circa il 50 per cento della spesa statale, e la Presidenza del Consiglio con la serie di Ministri senza portafoglio (che lo sono solo sulla carta) ad essa collegati e con uno stanziamento di bilancio concentrato in un unico capitolo indistinto, a sua volta inserito nello stato di previsione del Ministero dell'economia. Questo naturalmente è un assetto che, *ex ante* nel bilancio di previsione, impedisce l'individuazione del responsabile del programma.

Chi analizza le cifre di bilancio si accorge subito che la struttura del bilancio consuntivo è molto diversa da quella del bilancio di previsione e che la spesa dei Ministeri è sistematicamente più alta a consuntivo che a preventivo, con l'eccezione del Ministero dell'economia. Questo è un aspetto che va preliminarmente affrontato e risolto: lo svuotamento del bilancio del Ministero dell'economia e l'attribuzione dei vari programmi ai veri «proprietari».

La questione delle regole fiscali è più delicata. Provo a rappresentarla facendo presente che le regole di politica di bilancio che guidano il nostro processo sono quelle che derivano dalla legge n. 468 del 1978, rivista dieci anni dopo dalla legge n. 362. In ultima analisi, sono essenzialmente una rilettura, una interpretazione del principio di copertura finanziaria delle nuove spese statali fissato dal quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione. Questo è un assetto che andava sicuramente bene venti anni fa. Nel frattempo sono intervenute regole completamente diverse, introdotte con il Trattato europeo. Soprattutto nell'ultimo decennio abbiamo avuto una sovrapposizione dei due mondi che ha portato a quello che, almeno all'osservatore esterno, appare un modo barocco di procedere.

Per ogni disposizione che abbia effetti finanziari bisogna verificare l'effetto sui tre saldi: il saldo netto da finanziare, il fabbisogno del settore statale e l'indebitamento della pubblica amministrazione. Il modo con cui queste diverse valutazioni vengono eseguite ed il passaggio dall'una all'al-

tra avvengono attraverso una «scatola nera» di cui nessuno possiede le chiavi (questo per dire che è una cosa difficile da comprendere).

Per superare tale assetto, che ovviamente è poco trasparente, la cosa da fare, visto che le regole europee ci sono e dobbiamo mantenerle, è cercare di avvicinare il più possibile la struttura del bilancio oggetto della decisione parlamentare al conto della pubblica amministrazione, che è l'oggetto delle regole europee. Ciò entro certi limiti è possibile e provo a fare un ragionamento partendo, innanzitutto, dalle modalità di registrazione contabile.

Nel disegno di legge c'è una certa enfasi verso un bilancio di cassa e ciò mi sembra positivo ed importante. I modelli prevalenti nell'esperienza internazionale si basano o sulla cassa o sulla competenza economica. I bilanci di competenza economica sono presenti essenzialmente in tre o quattro Paesi anglosassoni e nascono da esperienze partite dalla cassa e tradizionalmente fondate su di essa. Quindi, giudico positivamente questo passaggio perché ci consentirebbe di avvicinarci alla competenza economica, quindi alle regole del SEC 95 e del conto della pubblica amministrazione. Quello che però non dobbiamo nasconderci è che un tale passaggio implica un cambiamento profondo delle abitudini e del modo di gestire la spesa da parte dell'amministrazione.

Il bilancio di competenza, come è inteso in Italia, cioè quello basato sugli impegni, è un bilancio che serve a togliere responsabilità a chi gestisce, cioè a farlo stare tranquillo. Gli impegni spesso sono prenotazioni di somme che forse in futuro dovranno essere usate. Passare ad un bilancio di cassa implicherebbe la necessità di una capacità di previsione maggiore da parte di chi gestisce il bilancio. Infatti, con tale sistema il limite di spesa è basato sulla cassa e non ci si può più mettere tranquilli, impegnando all'inizio dell'anno somme pur non essendo certi che esse alla fine si tradurranno effettivamente in pagamenti. Si deve essere capaci di fare un piano di quelle unità di spesa e prevedere quello che accadrà nel corso dell'anno.

Solo un'annotazione ancora. Ovviamente un bilancio di cassa ha il problema di sottovalutare i pagamenti arretrati. Però, a supporto dell'idea di muoversi in quella direzione, vi è da dire che il bilancio che oggi usiamo, quello della competenza giuridica, ha il problema opposto, cioè quello di sopravvalutare i pagamenti arretrati. Ne è testimonianza la massa di residui passivi che, almeno in parte, sono fittizi.

Quindi, in ultima analisi, si possono adottare le stesse modalità di redazione del conto delle amministrazioni pubbliche anche per il bilancio dello Stato e questo significherebbe avere un bilancio dello Stato che coincide sostanzialmente con il conto economico dello Stato di contabilità nazionale; le partite finanziarie andrebbero trattate a parte.

Si potrebbe comunque arrivare a prefigurare una struttura in cui le regole di copertura, ex quarto comma dell'articolo 81, coincidano sostanzialmente con quelle del Trattato europeo e con la struttura dei conti della pubblica amministrazione.

Un'altra questione riguarda il rapporto tra Governo e Parlamento come si sta configurando nella sessione di bilancio negli anni 2000.

Il modo di funzionare della sessione di bilancio in Italia, se giudicata con riferimento all'esperienza internazionale, non è il migliore, o come si dice non rappresenta una *best practice*. In particolare non è molto comune avere una manovra di finanza pubblica delle dimensioni che noi normalmente abbiamo tutti gli anni. Faccio due esempi. In Inghilterra la *spending review* che qui cerchiamo, in qualche modo, di riprodurre e alla quale ci siamo ispirati, ha luogo ogni due anni, su un orizzonte triennale e le previsioni per i tre anni vengono tenute. Il sistema di bilancio più simile a quello italiano tradizionale, precedente agli anni 2000, in cui c'è un forte rapporto con il Parlamento, cioè il sistema statunitense, prevede la possibilità di una legge che serve a correggere i conti – il *reconciliation act* – ma questa è un'opportunità, non una necessità, di cui non ci si avvale tutti gli anni (dipende da come vanno i conti).

L'idea di una manovra di bilancio su un orizzonte pluriennale si ritrova nelle esperienze più avanzate. Quindi, se da una parte è corretta l'affermazione che ritroviamo nel DPEF dello scorso anno, ovvero che l'innovazione procedurale introdotta nella sessione di bilancio per il 2009-2011 è in linea con gli *standard* di bilancio propri dei Paesi più avanzati, dall'altra bisogna sottolineare tutta una serie di problemi che, ciò nonostante, emergono da quell'esperienza.

Negli anni 2000 erano evidenti almeno due questioni: la tendenza ad avere decreti-legge che veicolavano almeno la parte fiscale della manovra (questa è una costante a partire dal 2003) e la tendenza ad approvare la manovra con voto di fiducia sul maxiemendamento finale. Se la breve ricerca che ho fatto è corretta, nelle finanziarie votate negli anni dal 2003 al 2007 la fiducia è stata posta sempre; nei sette anni precedenti, dal 1995 al 2002, è avvenuto una sola volta (nel 1997). A testimonianza che qualcosa di profondo è cambiato a partire dal 2000. Sarebbe troppo complesso cercare di capire cosa in questa sede: probabilmente ha a che fare con il funzionamento del sistema politico-parlamentare italiano. Però è un dato di fatto: si è verificato un cambiamento, uno *stress* di quelle procedure perché quello che ha funzionato relativamente bene fino al 2000, da lì in avanti comincia a non funzionare più.

Il problema esiste ed è corretto intervenire, ma bisogna capire come e fino a che punto ci si può spingere nel cambiare i pesi relativi nel rapporto tra Governo e Parlamento. Faccio l'esempio dei tagli alle missioni del bilancio dello Stato, dove esiste un'ampia discrezionalità all'interno di ciascuna missione. Possiamo dire di essere tutti d'accordo sul fatto che ci debba essere flessibilità nella fase dell'esecuzione; il problema è fino a che punto. Ovviamente ormai nessuno accetterebbe un bilancio strutturato rigidamente per capitoli, in cui si stabilisce quanto spendere per il telefono o per le bollette elettriche; siamo probabilmente tutti d'accordo sulle spese di funzionamento, ma bisogna ragionare su come spostare risorse tra i programmi all'interno dei settori di spesa. Diventa quindi cruciale la qualità della costruzione del bilancio per missioni.

Ovviamente non ho una risposta però mi chiedo se sia accettabile un grado di flessibilità che consenta di spostare risorse, non solo quelle destinate al funzionamento ma anche ad interventi con rilevanza esterna, all'interno di missioni così ampie come diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia, oppure istruzione scolastica o politiche del lavoro (che sono effettivamente le missioni che abbiamo nel nostro bilancio dello Stato).

Dove va fissato il confine tra responsabilità politica e amministrativa? È la grande domanda alla quale non credo siamo arrivati a dare una risposta precisa. Quello che conta è che, pur dando un maggior peso alla discrezionalità amministrativa, rimanga un ruolo forte del Parlamento che non può che esplicitarsi, in un quadro così mutato, in un controllo più pervasivo e in una posizione dialettica nei confronti dell'Esecutivo. Questo significa avere una capacità di interlocuzione anche a livello tecnico. Oggi questa interlocuzione avviene essenzialmente sulle relazioni tecniche ai nuovi provvedimenti legislativi ma è completamente assente sulle questioni più importanti, sulle modalità di costruzione dei conti e delle previsioni tendenziali, per esempio.

Mi sembra di poter affermare che rispetto alla proposta che periodicamente emerge nel dibattito (un'autorità indipendente sul bilancio, sui conti, sulla politica fiscale), nel quadro che delineavo poc'anzi, mentre stiamo andando verso una ridefinizione profonda dei rapporti tra Governo e Parlamento – già avvenuta nei fatti – nella sessione di bilancio, la cosa più naturale è collocare quella autorità all'interno del Parlamento e, quale ulteriore passaggio, favorire un rafforzamento serio delle strutture che oggi sono nei Servizi del bilancio, che svolgono una funzione fondamentale ma che devono essere messe in grado di rispondere a queste esigenze nuove.

Tutti fanno sempre l'esempio americano del CBO, ma esempi di questo tipo, anche se su scala più ridotta, si ritrovano in tante altre esperienze straniere; quindi, è forse a quelle che bisognerebbe ispirarsi.

DE IOANNA. Signor Presidente, vorrei agganciarvi alla introduzione del professor Pisauro e dare alla mia esposizione iniziale fondamentalmente il senso di una testimonianza. Non sono un professore, ma probabilmente ho accumulato in questi 30 anni una certa conoscenza delle due macchine, parlamentare e governativa. Prendete quindi le mie osservazioni come il contributo di un artigiano. Per brevità mi soffermerò solo su alcuni punti: ho consegnato una nota scritta a cui si può fare riferimento.

Il testo all'esame è molto interessante e ricco, come una rete nella quale c'è di tutto; proprio per questo, forse – se mi consentite – andrebbe un po' selezionato perché alcuni istituti in questi 30 anni hanno dato risultati positivi, altri dubbi o quasi nulli. La questione fondamentale tuttavia è capire bene dove si vuole arrivare, cioè quale sistema di decisione e di controllo per il Governo, per la Ragioneria generale e per le Commissioni bilancio avete in mente, anche se tra un anno o due o più, al termine della messa in opera di un disegno di riforma.

Questa è una legislatura che presumibilmente durerà. È dunque ragionevole per questo Governo e per i Presidenti delle Commissioni darsi obiettivi ambiziosi. Si può immaginare un percorso alla francese, in cui dopo un anno e mezzo-due si possa monitorare, strada facendo, una serie di passaggi e capire il punto di arrivo: sarebbe un grande successo poiché significherebbe arrivare a trovare un punto di equilibrio tra i poteri di indirizzo e controllo del Parlamento e le prerogative del Governo.

Il testo all'esame contiene a mio avviso due rilevanti novità e le mie riflessioni girano intorno a queste: la prima è la proposta di passaggio al bilancio di cassa; la seconda è la ripresa, la valorizzazione di quella innovazione che abbiamo introdotto insieme nell'ultima breve legislatura: le missioni ed i programmi. Allora la domanda che voi dovrete porvi è come mai abbiamo introdotto nel 1978 i progetti e poi abbiamo impiegato circa 20 anni per passare all'unità di base; come mai abbiamo impiegato altri 10 anni per introdurre le missioni e i programmi nel bilancio dello Stato con un'opera un po' «spintanea». Ci sono forti resistenze.

Il nostro sistema di bilancio è permeato da una cultura giuridica di cui faccio parte anch'io, ma ho maturato in questi ultimi anni una sorta di distacco critico, come dicevo al Presidente, da questa cultura giuscontabile italiana, che peraltro è nata con grandi tradizioni. Non voglio invadere il campo dei professori di contabilità, ma la contabilità è nata come uno strumento: non «siede» sui diritti, di cui si occupano le corti, gli avvocati o i magistrati; se ho un diritto mi viene riconosciuto e se non mi viene riconosciuto la pubblica amministrazione paga con gli interessi; come si dice a Napoli «questo, quello e Mariastella». Ma non si può creare un assetto contabile in cui tutto il sistema informativo e di controllo parte dal centro – come ricordava l'amico Pisauro – e intende controllare praticamente tutto, anche l'acquisto delle matite. Questa è una condizione di tipo sovietico, cioè completamente in controtendenza non solo con le esperienze degli altri Paesi, ma anche con quanto – mi pare – si vuole realizzare in questo Paese, ossia il cosiddetto «federalismo fiscale», che significa prima di tutto decentramento e responsabilità.

Questo testo contiene dunque due innovazioni molto importanti: non è un caso se, come ricordava Pisauro, l'esperienza dei Paesi OCSE ci rivela che i bilanci sono in prevalenza di cassa. Se vi fate stilare una tabella da un ricercatore, vedrete che nella maggior parte dei Paesi OCSE e in Europa si usano bilanci di cassa, con alcune sfumature di differenza.

Ma veniamo all'altra questione importante, che è stata esaminata di recente in un interessante convegno internazionale realizzato dalla Ragioneria generale dello Stato: vedere in Europa come viene trattato l'indebitamento netto nelle procedure decisionali di spesa e se tale profilo venga controllato *ex ante*, con tecniche rapportabili al nostro obbligo di copertura finanziaria. È stato un interessante convegno: dagli atti – se li ho letti bene, ma invito anche voi a farlo – si ricava che in nessun Paese europeo si pone il problema da realizzare contestualmente una copertura *ex ante* su tre o quattro saldi di riferimento. È tutto molto più complicato per chi governa (di centro-destra o di centro-sinistra), in quanto occorre avere stru-

menti di monitoraggio, controllo e correzione durante la gestione, trasparenti e condivisi, e tali da cogliere tutte le fasi delle procedure di spesa.

Vedo nel testo una promessa, declamata retoricamente, di progettare l'applicazione del bilancio di cassa, mentre vi è la ripresa di una serie di strumenti di controllo centralizzato, in vista della realizzazione del federalismo fiscale. Vedremo il testo che arriverà a breve dalla Camera: la prima parte delle mie osservazioni scritte riguarda proprio l'esigenza di rendere coerente il testo in esame con quello sul federalismo fiscale; infatti, la materia dell'armonizzazione contabile è concorrente, non esclusiva, e questo è un punto molto delicato che va risolto con cura e sapienza tecnica. La Corte costituzionale si è espressa in merito, spiegando chiaramente che non basta denominare un principio «generale», inserito in una legge cornice per renderlo tale (*ego te baptizo carpam*): non è così, perché i principi devono essere veramente generali nella sostanza, nel loro significato effettuale e sistemico.

Non c'è dubbio, quindi, che un primo problema cruciale sia la definizione di criteri metodologici condivisi per valutare le transazioni finanziarie ed economiche, ai fini del bilancio dello Stato e di tutti gli enti che rientrano nel Titolo V della Costituzione, in linea con il SEC 95. Sarebbe quindi importante riuscire a creare finalmente una sede o un luogo condivisi: se fossi il Presidente di una Regione, di centro-destra o di centro-sinistra, chiederei questo prerequisito fondamentale, ossia parlare lo stesso linguaggio, usare le stesse convenzioni. Una serie di difficoltà applicative del patto di stabilità interno sono emerse proprio sulla comprensione del valore economico di alcune transazioni: un Comune con il bilancio in pareggio che vende un immobile talvolta non può utilizzarne il ricavato per spese di investimento: è difficile spiegarlo, se non entro un contesto di convenzioni di metodo chiare. È necessario articolare meglio questo profilo, nel senso che è fondamentale creare una sede (che può essere l'I-STAT), dove effettivamente si crei quest'elemento di trasparenza e di condivisione metodologica.

Procedendo con le poche notazioni che vorrei sottoporvi, devo dire che mi sembra positivo l'accento sulla programmazione pluriennale (e il professor Pisauro ha fatto bene a leggere un passo della relazione del decreto-legge n. 102): di programmazione triennale, però, ne parliamo da venti o trent'anni e abbiamo cercato di muoverci su questa linea. Ma se si elabora una programmazione a maggio e si varano cinque decreti-legge fino ad ottobre, in realtà i contenuti della finanziaria sono stati spalmati su cinque minifinanze. Non intendo ora commentare questo profilo che ha a che fare con la situazione dei rapporti politici, ma tutto quanto è norma ed innovazione è ormai espulso dalla sessione di bilancio e trattato con strumenti d'urgenza. È evidente, però, che – a prescindere dal trattamento procedurale delle innovazioni primarie, fuori dalla sessione di bilancio – c'è un problema di definizione di un forte quadro pluriennale di riferimento: tutto quanto nel testo va verso questa direzione a me sembra positivo.

È interessante attrarre la RUEF (relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica), introdotta nella scorsa legislatura, nell'area degli strumenti di programmazione, ma desidero segnalarvi la necessità di valutare con attenzione la nuova funzione che le viene attribuita. Si tratta di un documento che unifica le relazioni di cassa e l'aggiornamento della RPP (relazione previsionale e programmatica), che – essendo documento non del Consiglio dei Ministri, ma del Ministro dell'economia – non costituisce oggetto di voto da parte del Parlamento. Se con essa si modificano unilateralmente le tendenze ed i vincoli, bisogna pertanto compiere un'attenta valutazione: mi limito a segnalarvelo.

Accostare il cosiddetto Documento quadro di finanza pubblica alla sessione di bilancio può presentare vantaggi e svantaggi dal punto di vista della tenuta dei vincoli. Tutti i documenti del Fondo monetario internazionale e dell'OCSE consigliano di allontanare la fase di definizione dei vincoli da quella di formazione del bilancio, proprio per conformare meglio la seconda. Tuttavia, in Italia dobbiamo poi guardare la situazione concreta; quindi, se questa può essere una formula che migliora la situazione, perché non prenderla in considerazione?

Vorrei infine spendere due battute sul problema della copertura delle spese: come ho già avuto modo di osservare, l'articolo che tratta questo aspetto mi sembra recuperi tralaticciamente istituti rivelatisi spesso inutili. Penso – e l'ho anche scritto – che il cosiddetto decreto taglia-spesa sia incostituzionale, ma adesso mettiamo da parte questo profilo: il problema di fondo è che non è servito. Il famoso decreto del dirigente che blocca gli impegni – a parte il fatto che è un mostro giuridico, perché non si è mai visto un atto amministrativo che toglie efficacia ad una legge – non è mai stato utilizzato. Quando sono stato al Dicastero dell'economia, negli ultimi venti mesi, me lo sono fatto spiegare: non è mai stato utilizzato, perché non serve. C'è l'efficacissimo articolo 50 del Regolamento di contabilità del 1923 che prevede che quando non ci sono più risorse non si può registrare l'impegno di spesa, neppure chiedendone la registrazione con riserva al Consiglio dei Ministri: questo, infatti, è l'unico caso di divieto assoluto di registrazione ed è quindi un meccanismo già costruito in modo nitido.

Riflettere sul meccanismo della cosiddetta clausola automatica di copertura, che adesso viene reso enfaticamente ancora più stringente e automatico. Il problema è che – poiché bisogna confrontarsi con la realtà – l'unica cosa automatica che siamo riusciti fare in questi anni è un taglio orizzontale delle tabelle C, F, eccetera, della finanziaria, che è un deterrente; poi, l'anno dopo si negozia con il Ministro di settore e si cerca di mantenere il livello dei tagli; ma starei attento a riproporre in modo acritico formulazioni che fanno la faccia feroce ma in realtà servono a poco.

E qui torno ai programmi, prima di avviarmi verso la conclusione: forse, su questo piano, sarebbe interessante provare ad introdurre un meccanismo come quello francese, se c'è uno splafonamento nel corso della gestione su una linea di intervento, si potrebbe prefigurare una rialloca-

zione delle risorse all'interno dello stesso programma e poi, con la finanziaria, si potrebbe tornare in modo esplicito e trasparente su questa riallocazione.

Credo di avere una qualche responsabilità indiretta se in questo testo, per la prima volta, nel processo di formazione del bilancio fa ingresso la formula «spese inderogabili e non». Torno così al discorso iniziale: se il bilancio ha una funzione giuridico-autorizzatoria fondata sulla qualificazione giuridica delle spese, è cruciale per il Parlamento capire bene quali sono e perché le spese «obbligatorie»; come è costruito l'elenco che il Parlamento vota (che però adesso dovrebbe scomparire, cosicché l'obbligatorietà resta accorpata nel capitolo); quali sono le spese inderogabili, eccetera. È un punto centrale: le spese obbligatorie sono anche inderogabili? Pare di no. E quelle non inderogabili consistono nell'adeguamento del fabbisogno? No, c'è qualcosa in più. E i fattori legislativi? C'è una nomenclatura che fa parte di quello che viene utilizzato tutti i giorni nel lavoro parlamentare ma bisognerebbe andare al fondo di questa nomenclatura; non basta dire che c'è una percentuale del 7 per cento di spese flessibili: come è costruita questa percentuale? Sono tutti numeri su cui il Parlamento dovrebbe esercitare un controllo concreto, a fondo e non puramente nominale.

Se il bilancio ha una base essenzialmente giuridica, è necessario che questa attività, che non è certamente semplice, sia svolta da giuristi molto attrezzati. Cito un esempio: nell'articolo 29 del disegno di legge n. 1397 si considerano impegni le sole somme poste a fronte di obbligazioni giuridicamente perfezionate. L'unico contabilista italiano di grande scuola, Alberto Barettoni Arleri, contribuì a scrivere questa norma trenta anni fa, sottolineandone tutte le difficoltà. Chi fa il giurista di mestiere sa perfettamente che il momento in cui l'obbligazione si perfeziona – si pensi, ad esempio, agli appalti – è spesso assai complesso e problematico da definire.

Chiedo scusa per la franchezza, ma occorrerebbe riflettere criticamente sugli ultimi trenta anni e utilizzare la cassa come una strumentazione più semplice e trasparente, che responsabilizzi il dirigente ed apra la strada ad una valutazione dei programmi, i quali poi devono riflettere le priorità politiche in modo nitido e consentire di effettuare verifiche *ex post*. Il testo in esame appare come una sorta di ibridazione tra vecchio e nuovo, come se da una parte si introducesse il federalismo e dall'altra si volesse riportare tutto al centro.

La questione del consolidamento dei conti, dell'adozione di un piano consolidato, può avere un senso come fatto conoscitivo, ma non è di semplice realizzazione. Sarebbe già un risultato importante se si riuscisse a parlare lo stesso linguaggio dal punto di vista della metodologia e della classificazione delle transazioni. Nel testo convive un insieme di vecchio e di nuovo.

Credo infine siano molto positive quelle parti relative al riavvio della *spending review*, al rafforzamento dei vincoli triennali. Tuttavia, se dobbiamo analizzare più nel dettaglio il bilancio, che rimane uno strumento

fondamentalmente giuridico-contabile, bisogna avere il tempo – non un tempo storico, ma quello della presente legislatura, che peraltro è nel dominio di chi presiede e dirige gli affari di Governo – di declinare bene quali sono i margini reali di riallocazione delle risorse. Tutto ciò dovrebbe essere riportato nella costruzione dei programmi.

Sono un po' perplesso per il fatto che nella delega vi sono molte cose che si possono già realizzare, come il rapporto tra leggi di spesa e programmi e l'eliminazione delle microautorizzazioni. Signor Presidente, ricorderà che abbiamo inserito le missioni ed i programmi senza modificare la legge di contabilità, anche per ragioni politiche che lei ricorda bene. Circa il 60 per cento dei punti contenuti nella delega possono essere già realizzati; non si può procedere, invece, al passaggio alla cassa: se si deve trattare di una innovazione autentica sono necessari lavoro, concertazione e molta trasparenza.

Non aggiungo altro, ma sono disponibile a chiarire qualsiasi dubbio.

GARAVAGLIA Massimo (*LNP*). Signor Presidente, oggi abbiamo affrontato due temi in particolare: il bilancio di cassa e la flessibilità nella sua gestione. Il primo porta con sé necessariamente un ridimensionamento a monte degli impegni ed una maggiore responsabilizzazione di chi gestisce le singole voci. Se, però, si deve prenotare la dimensione del capitolo dell'anno successivo basandosi sulla cassa, sostanzialmente non si può barare. A questo punto, sarebbe opportuno inserire anche termini perentori di pagamento.

In teoria tutte le istituzioni private devono pagare entro 60 giorni; invece attualmente assistiamo al fenomeno poco spiegabile per cui le istituzioni pubbliche pagano con enormi ritardi. Mi chiedo come ciò sia possibile: evidentemente non c'è la disponibilità a monte, ma allora mi chiedo in base a cosa sia stato assunto l'impegno. Insomma, è tutto sbagliato. Se si partisse davvero da una previsione di cassa, il capitolo verrebbe dimensionato in modo molto più razionale.

Vorrei collegarmi a quanto è stato evidenziato da poco, cioè alla possibilità di una compensazione all'interno dello stesso programma e, scendendo più in basso, anche della stessa azione. A questo punto, si ipotizza la costruzione di un bilancio di base a livello di azioni, sommando capitoli ben quantificati (perché basati sulla cassa più un termine di marginalità razionale) a qualche capitolo volutamente e dichiaratamente generico che serva per le transazioni in corso d'anno, in sede di assestamento oppure per le necessità emergenti. Fin qui tutto potrebbe funzionare.

Questa struttura si lega poi a chi ha il potere di effettuare le variazioni e al ruolo dei controlli, sia del Parlamento che dei Ministeri competenti. Partendo dal basso, è importante che venga mantenuta (come abbiamo evidenziato anche in altre occasioni) la trasparenza della dimensione del capitolo; non è possibile che il Parlamento non abbia il singolo dettaglio, pure a livello di capitolo, anche in formato elettronico, perché altrimenti il controllo diventa una mera finzione. Infatti, se ci limitiamo

al livello delle azioni, le spese sfuggono da ogni controllo (già sfuggono adesso, figuriamoci dopo).

Vorrei sapere, allora, se sono possibili variazioni a livello di capitolo da parte del dirigente, purché queste siano trasparenti. La variazione a livello di azione, poi, può essere una pura competenza ministeriale: anche su questo non si avrebbe nulla da ridire purché vi siano trasparenza e coinvolgimento delle Commissioni competenti, anche se non so in quale forma (questo lo chiedo a voi). Per le variazioni di livello maggiore, deve essere coinvolto direttamente il Parlamento anche in forma decisionale.

Mi domando se un'impostazione di questo genere, che chiaramente implica la necessità di operare una scelta di campo in merito a una contabilità di carattere finanziario e non economico, possa avere una sua razionalità e se riesca a contemperare l'esigenza di controllo con un'adeguata flessibilità di gestione.

MORANDO (PD). Signor Presidente, la prima questione è apparentemente «piccola» e riguarda il tema delle relazioni tecniche che accompagnano i provvedimenti di spesa o comunque quelli che hanno effetti finanziari.

Ritengo che, nel corso degli ultimi anni (non mi riferisco soltanto al 2008), vi sia stato un grave deterioramento della qualità delle relazioni tecniche. Anche recentemente vi sono stati episodi imbarazzanti di «cose» che vengono definite relazioni tecniche, ma che non hanno alcuna caratteristica che le possa far considerare tali.

Vorrei sapere, dunque, se è possibile prevedere per norma qualcosa che obblighi il Governo a presentare relazioni tecniche che rispondano a criteri di standardizzazione, che le rendano uno strumento su cui si può agire per evitare tentativi di falsificazione. Si deve poter comprendere il presupposto e quindi verificare lo sviluppo del calcolo ad esso successivo affinché la cosiddetta attività di controllo del Parlamento possa essere attuata in modo tale che il sistema di decisione che pretende di predeterminare *ex ante* gli oneri definiti (perché questo noi pretendiamo di fare sistematicamente applicando l'articolo 81) sia fondato su qualcosa.

Quello che, secondo me, si potrebbe tentare di fare – credo che potreste fornire un contributo da questo punto di vista – è di introdurre nella legge di contabilità una descrizione di ciò che è relazione tecnica. E' molto fondata l'esigenza che nella relazione tecnica ci sia sempre un'analisi dell'andamento delle cose prima di quel momento storico, in modo tale che le valutazioni vengano fuori sempre da una valutazione sull'attività amministrativa precedente alla gestione di quel settore, di quel comparto. La relazione tecnica dovrebbe comprendere sistematicamente i tendenziali che si ricavano dagli anni precedenti. Allora, secondo me, il Parlamento potrebbe esercitare correttamente una funzione di controllo. È chiaro che la funzione del Governo tende ad essere sempre più significativa nella gestione del bilancio, ma nella decisione *ex ante* penso che, se si migliora la qualità delle relazioni tecniche, si fa un passo avanti.

Naturalmente tutto ciò è molto collegato a quello che diceva alla fine del suo intervento il professor Pisauro e che da tanti anni è una mia fissazione, ossia che o si fa un Servizio del bilancio unico del Parlamento italiano, fortissimo, spendendo quello che bisogna spendere, con il personale necessario, o non si andrà mai da nessuna parte perché altrimenti scriveremo nelle leggi una attività di controllo, di verifica *ex ante* e *ex post*, che il Parlamento non avrà la competenza tecnica necessaria per esercitare.

Questa è la prima osservazione: è possibile tipizzare cosa è una relazione tecnica nella legge, in maniera che qualsiasi relazione tecnica che venga chiamata tale, senza avere certe caratteristiche, venga respinta in partenza? Il Governo deve essere obbligato a farla e non mi riferisco solo al Governo *pro tempore*, perché in questo caso per la verità non ho visto una grandissima distinzione tra i Governi nel corso degli anni che ci stanno alle spalle.

Il secondo punto è di ordine più generale e, per aver letto quanto entrambi i nostri auditi hanno scritto in passato, credo di conoscere già la risposta, ma mi sembra rilevante che nel corso delle audizioni ci sia un approfondimento su questo punto. In questo momento in Italia abbiamo una decisione debole sulla programmazione pluriennale e penso che su questo aspetto sia necessario intervenire con una correzione brusca, nel senso di migliorare decisamente gli elementi di cogenza della decisione pluriennale.

In tale contesto, ritengo che sia necessario introdurre vincoli che nascono dalla decisione pluriennale, per la decisione annuale, non solo sui saldi ma separatamente per entrate e per spesa. Forse addirittura, a monte della decisione, non in sede di programmazione, ma ogni anno in sede di decisione di bilancio, si potrebbero adottare addirittura vincoli di comparto, di settore. In passato abbiamo fatto altre volte discussioni e tentativi in tal senso. In qualche legge finanziaria si è persino cercato di intraprendere questa strada, poi, per le difficoltà incontrate, le cose sono ritornate com'erano.

Secondo voi questa è una strada che potremmo immediatamente proporre come soluzione nella norma di contabilità, nel nesso con il Documento di programmazione economico-finanziaria che certo, con la sua risoluzione approvativa, a quel punto diventerebbe assolutamente lo strumento decisivo per definire i caratteri della decisione annuale di bilancio? Migliorerebbe moltissimo l'individuazione delle politiche, quindi anche la verifica degli effetti delle politiche nel medio-lungo periodo. Abbiamo oggi dei tendenziali sul secondo e sul terzo anno di riferimento, dopo quello in cui decidiamo, in cui il miglioramento è determinato semplicemente da ragioni di carattere tecnico-formale. Avendo eliminato il riferimento alle politiche invariate, vediamo dei miglioramenti nel tendenziale che non ci sono assolutamente nella realtà, perché appena andiamo alla decisione annuale tutto precipita.

Se introducessimo il vincolo separato entrate e spesa e ne derivasse per il Parlamento un vincolo a coprire, nel corso della discussione parla-

mentare, un aumento di spesa con una riduzione di spesa (perché questo vuol dire introdurre a monte il vincolo sulle entrate e sulle spese), non trovate che a quel punto l'intera decisione di bilancio diventerebbe per la politica «assai più responsabilizzante» e quindi tutta la decisione di conseguenza migliorerebbe?

PRESIDENTE. Ritenete che il passaggio esclusivamente ad un bilancio di cassa, nella situazione italiana, sia utile o non sia necessario mantenere, con forme naturalmente da approfondire e studiare, anche alcuni dei criteri fondamentali di competenza? Lo chiedo perché una delle questioni aperte che abbiamo affrontato ieri è stata quella della possibilità di un bilancio di tipo civilistico, con contabilità economico-patrimoniale.

È chiaro che la contabilità economico-patrimoniale in Italia va per competenza e che quello che sono i residui attivi e passivi nella pubblica amministrazione sono i ratei e i risconti nel bilancio civilistico; i ratei e i risconti sono necessariamente nel bilancio perché il pericolo è che senza avere all'interno anche la competenza, quando si è alla cassa, si possa trovare un eccesso di indebitamento o un minor indebitamento, non avendo fatto così sana politica aziendale o, nel caso, sana politica economica o finanziaria.

Ben conscio della difficoltà giuridica del momento dell'obbligazione giuridicamente vincolante, mi rendo conto che l'osservazione del dottor De Ioanna è puntuale. Direi che il momento dell'obbligazione giuridicamente vincolante quasi solo caso per caso si può individuare. Purtroppo, portare alla cassa soltanto la registrazione contabile o comunque l'individuazione contabile, a mio avviso dà qualche problema se in qualche modo non si è presa visione del momento in cui si assume l'obbligazione. Un dato è certo: il tempo che intercorre tra le varie ipotesi di obbligazione giuridicamente vincolante e quello in cui la pubblica amministrazione paga è paragonabile al battere di ciglia rispetto ad una giornata. Uno dei problemi più grandi in Italia è che la pubblica amministrazione non paga. Quindi immaginiamo che cosa accadrebbe se il criterio di competenza fosse totalmente vanificato.

Qual è la forza giuridica della competenza all'interno del bilancio lo chiedo a voi, come se sia possibile comunque mantenerla nei principi nei quali la cassa viene introdotta o magari in relazione al principio direttivo. Questo mi pare uno degli elementi che nel corso del prosieguo dello svolgimento dell'indagine conoscitiva potrebbe essere meditato ulteriormente, così come è stato auspicato.

LEGNINI (PD). Signor Presidente, faccio riferimento alla sua domanda per chiedere alcune integrazioni sui criteri contabili perché, esaminando sia pure sommariamente il testo, il mio timore è che alla fine del percorso ne uscirà un quadro ancora più confuso rispetto a quello attuale. È un timore che sono certo saremo in grado di fugare.

Questa mattina abbiamo ascoltato il professor Pisauro che, sulla base delle argomentazioni esposte, possiamo dire che propenda nettamente per

la costruzione del bilancio sulla base dei criteri di cassa in relazione ai criteri SEC 95, dell'Europa e così via. Invece il disegno di legge di cui lei è primo firmatario, signor Presidente, tende a richiamare il criterio economico-civilistico, per quanto lo stesso si possa applicare al sistema contabile pubblico, al fine di conferire maggiore integrità e universalità al bilancio pubblico.

Approfittando della presenza di due autorevolissimi esperti vorrei conoscere, nel modo più preciso e al contempo sintetico possibile, gli aspetti positivi e negativi di entrambi i criteri, anche di quello vigente, cioè quello finanziario. Ciò sia ai fini della omogeneizzazione della stesura e del controllo del bilancio dello Stato in rapporto alle regole dell'Unione europea, sia nella prospettiva federalista che credo ormai si vada affermando in modo irreversibile.

Credo sia abbastanza chiaro quale potrebbe essere l'effetto positivo dell'utilizzo del criterio di cassa, sulla base di quanto testé esposto. Ritengo tuttavia che sarà difficilmente gestibile, per i problemi relativi alla competenza giuridica ed al perfezionamento dell'obbligazione, anche con riferimento a quello che sarà il nuovo assetto federalista che prevede una distribuzione dei poteri legislativi ed esecutivi relativamente alle politiche delle entrate e della spesa. Mi chiedo come sarà possibile costruire un bilancio in un contesto in cui è necessario armonizzazione i bilanci pubblici, quando i centri di responsabilità legislativa e di governo saranno molteplici e articolati nel modo che sappiamo. Credo che il criterio di cassa in prospettiva possa porre problemi anche di questo tipo.

Il secondo punto riguarda le regole di copertura. Mentre credo siano chiari a tutti i principi sulla copertura finanziaria, ex articolo 81 della Costituzione, dal momento che ci esercitiamo quotidianamente per la verifica della loro congruità, credo sia altrettanto evidente l'opinabilità e la fragilità della costruzione delle coperture. Ciò è riscontrabile spesso, non solo in virtù di quanto affermato dal collega Morando in merito all'assenza di una definizione tecnicamente tipizzata e precisa di relazione tecnica (che poi è la fonte della valutazione della copertura), ma anche in virtù del fatto che la copertura stessa si costruisce sulla base di previsioni probabilistiche, la cui effettività e congruità viene spesso lasciata a sé stessa. Sostanzialmente, non sempre vi è una verifica *ex post* che consente di verificarne gli effetti sul bilancio.

Questa fragilità del sistema di copertura – a mio avviso – potrebbe accentuarsi ulteriormente se si adottasse il criterio di cassa. Infatti è molto più complicato prevedere in termini di effettività dell'entrata e della spesa la copertura adottando il criterio di cassa puro. La tempistica e l'andamento delle entrate, ad esempio, piuttosto che l'erogazione della spesa dentro i criteri di cassa risulta molto più complicato da governare *ex ante* rispetto alla previsione in sede di verifica della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi.

In conclusione, vorrei sapere, innanzitutto, quale sia il criterio migliore su cui assestarci, in una visione di lungo periodo, per la redazione del bilancio. In secondo luogo, chiedo quali siano i passi in avanti da

compiere in merito alla costruzione e alla verifica delle regole di copertura. Vorrei avere su questi due argomenti qualche delucidazione dagli autorevolissimi esperti quali sono il professor Pisauro e il dottor de De Ioanna.

PISAURO. La prima questione è la seguente: bilancio civilistico *versus* bilancio di competenza. Non sono la stessa cosa perché la competenza economica non ha niente a che vedere, a grandi linee, con il criterio di competenza utilizzato per la stesura del bilancio dello Stato in Italia. Sono due costruzioni completamente diverse. La spesa in tutti i sistemi, sia in quelli che usano la cassa che in quelli che usano la competenza giuridica, economica, attraversa le stesse fasi. Non sono un professore di contabilità, sono un economista, però qualche manuale di contabilità, anche anglosassone, l'ho letto anch'io. Le fasi sono le stesse che abbiamo noi. Ci sono l'impegno, la liquidazione (chiamati rispettivamente dagli inglesi *commitment* e *verification*) e poi i pagamenti (*payment*). Il problema è a quale punto della gestione della spesa si introduce la registrazione contabile. La competenza economica la inserisce al momento della liquidazione. Faccio un esempio: se ho stipulato un contratto con qualcuno che mi deve consegnare un prodotto tra sei mesi una volta firmato il contratto la somma verrebbe impegnata nel nostro bilancio, mentre la liquidazione avviene solo quando il prodotto viene effettivamente consegnato. La competenza economica riguarda quel momento. La nostra competenza giuridica invece riguarda il momento precedente e, talvolta, nella pratica è talmente cautelativa che attiene il momento ancora precedente, ossia l'eventualità che si verifichi la firma del contratto, con il conseguente accantonamento delle somme.

Su questo argomento c'è anche un po' di letteratura. Mi sembra che il professor Giannini abbia ragionato sul perché in Italia già alla fine dell'800 sia emerso questo tipo di strutturazione del bilancio. La sua spiegazione è che tale struttura veniva utilizzata come strumento anticorruzione, cioè per evitare tentazioni alla burocrazia: costruisco una struttura tale per cui devo registrare l'obbligazione già quando si pensa potrebbe sorgere.

Ovviamente, come accennavo prima, questo ha un contraltare, perché se da una parte costituisce uno strumento che garantisce molto il principale, dall'altra deresponsabilizza gli agenti perché consente di non correre rischi. È vero che la cassa è, per così dire, più rischiosa perché si deve prevedere effettivamente quando bisognerà pagare; se invece ci si può mantenere larghi sugli impegni, e quindi pagare quando sarà il momento, non si corre alcun rischio. Il problema va considerato da entrambe le parti. Allora, teniamo tutti e due i criteri di costruzione del bilancio, cassa e competenza? Naturalmente bisogna tenere un qualche conto dei veri impegni non ancora tradottisi in pagamenti, però se si mantengono entrambi i criteri c'è un rischio. Già adesso abbiamo formalmente sia il bilancio di competenza sia quello di cassa, con la circostanza, tuttavia, che il bilancio di cassa che vota il Parlamento è un «falso», poiché non

ha niente a che vedere con gli effettivi pagamenti. Il vero bilancio di cassa italiano è il conto del settore statale, l'integrazione bilancio più tesoreria: i soldi che escono dal bilancio di cassa vanno in tesoreria e magari vi rimangono per due anni; quindi, non si tratta di un bilancio di cassa vero e proprio. D'altra parte basta fare il confronto tra bilancio di cassa di previsione e bilancio di cassa a consuntivo.

Il conto del settore statale è quindi il vero bilancio di cassa italiano, ma non passa attraverso il Parlamento e il pericolo che si corre pensando di mantenere entrambi i criteri di costruzione del bilancio è sostanzialmente quello di rimanere nello *status* attuale. Stesso pericolo si corre quando si pensa di essere in linea con il SEC 95, che registra i flussi in parte in base al principio della competenza in parte secondo il criterio della cassa. In realtà, i criteri del nostro bilancio dello Stato hanno poco a che fare con le vere cassa e competenza.

Per quanto riguarda i termini perentori di pagamento, credo che il problema non riguardi la struttura del bilancio quanto piuttosto altre questioni, quali ad esempio gli stanziamenti insufficienti, per cui il problema ci sarebbe comunque. Negli ultimi anni si sta rivelando sempre più importante la fattispecie dei debiti pregressi anche delle amministrazioni centrali – eravamo abituati a quelli delle ASL – che hanno a che fare con stanziamenti insufficienti.

La *spending review* è sicuramente un esperimento importantissimo, mutuato da esperienze straniere, però è necessario fare una precisazione, che riguarda sia l'esperienza di quest'anno sia la finanziaria del 2007, sulla base del comma 507 (quello dei tagli trasversali dei Ministeri per esigenze di contenimento della spesa pubblica).

Per i Paesi che usano la *spending review*, questa viene prima e da essa emergono limiti di spesa concordati. Personalmente sono d'accordo poiché penso che un processo di bilancio con un orizzonte temporale pluriennale non possa essere fatto solo sui saldi ma anche sui livelli di spesa e sulle articolazioni per programmi. La *spending review* a quello dovrebbe arrivare: solo dopo aver trovato limiti di spesa concordati sulla base della *spending review*, parte tutto il resto. Ebbene noi invece, sia con l'esperienza della finanziaria 2007 sia quest'anno, abbiamo adottato il percorso inverso: prima i limiti, decisi unilateralmente, e poi, con la *spending review*, speriamo di riuscire a trovare un aggiustamento all'interno di quei limiti. Appare chiaro a tutti che non è detto che i due processi convergano e quindi da questo punto di vista, se è vero che stiamo ispirandoci alle migliori esperienze straniere, è altrettanto vero che seguiamo una strada diversa.

Per quanto riguarda il federalismo fiscale non riesco bene a capire perché dovrebbe fare molta differenza usare un criterio piuttosto che un altro ai fini dei rapporti tra i livelli di Governo.

Con riferimento alla questione del tenore delle relazioni tecniche, rispetto alla tipizzazione in sede normativa che – immagino – si può fare, ho l'impressione che questo sia un terreno in cui conti molto la pratica.

L'istituzione dei Servizi del bilancio ha segnato, alla fine degli anni Ottanta, un grande progresso rispetto alla situazione precedente, quando, oltre che relazioni tecniche o coperture con distribuzione di probabilità, a volte non c'era assolutamente nulla. Quella fase ha costituito un grande progresso e si è basata sulla dialettica tra Parlamento e Governo. È infatti dalla dialettica che deriva il miglioramento delle informazioni e la trasparenza del processo. Ecco perché sarebbe auspicabile creare una dialettica analoga, che non è più quella di chi riguarda il documento elaborato dagli uffici del Ministero dell'economia e si basa su quelle informazioni, che sono le uniche di cui dispone, e quindi le studia e ne controlla la coerenza logica, quantitativa e formale.

Occorrerebbe una dialettica con qualcuno che sia in grado di fare le proprie analisi e di metterle a confronto con quelle di un'altra parte, altrimenti la dialettica finisce per essere sterile. Serve una capacità di produzione autonoma di analisi. Senza arrivare al CBO, in cui il bilancio del Parlamento è completamente diverso da quello del Governo, non per le misure di politica economica ma proprio per le proiezioni che si fanno sulla base di grandezze esogene, ho l'impressione però che la direzione non possa che essere quella. Tipizzare può senz'altro aiutare, però se rimane l'assetto attuale non ci fa fare grandi passi avanti.

DE IOANNA. Aggiungerò poche osservazioni a quanto già esposto dal professor Pisauro.

Quando fu introdotto il bilancio misto cassa-competenza – qualcuno qui se lo ricorda – si parlò di soluzione sperimentale. Ebbene, abbiamo sperimentato per 30 anni, e cosa abbiamo imparato da questa lunga sperimentazione? Che non c'è stato alcun investimento tecnico, metodologico e culturale sulla cassa, mentre si è investito tutto sulla competenza.

La cassa – come ha spiegato Pisauro – ha funzionato fin qui come una doppia competenza, una falsa cassa, quindi bisognerebbe iniziare una nuova fase in cui si investe effettivamente sul vincolo di cassa. Questo non significa che le procedure di formazione degli atti giuridici cambiano; il problema è capire dove cade il vincolo autorizzativo. Questo cambia molto per il dirigente, per la responsabilità di chi opera, di chi è responsabile del programma, assume gli impegni e paga.

Qui c'è un problema molto corposo. È inutile individuare nel *budget* finanziario il centro di responsabilità, se poi si costruisce il *budget* del centro di costo economico, in modo da imputare figurativamente i costi a dirigenti o a personaggi che non gestiscono la spesa, sostenendo che in definitiva la responsabilità giuridica del contratto spetta al capo dipartimento. È evidente che questa struttura contabile deresponsabilizza tutti a prescindere dalla natura pubblica o privatistica del rapporto di lavoro.

Il problema di fondo è che si devono costruire programmi nei quali il dirigente a cui è intestato il programma deve essere quello giuridicamente responsabile verso l'esterno. Naturalmente, poi, ci sarà un'organizzazione tale per cui il capo dipartimento avocherà l'incarico a chi non si dimostrasse in grado di ricoprirlo. E questo si può già fare. Pertanto, il bilancio

di cassa non distrugge la competenza, ma avvia un ciclo in cui l'accento si pone sulla cassa stessa: questo, però, deve avere una retroazione profonda sui metodi di gestione, sulla responsabilità e sul controllo.

Mi è stato detto, da qualche parte, che si auspica il ritorno a controlli impeditivi, mentre, invece, dovremmo andare sempre più verso controlli di gestione, a valle. Abbiamo redatto leggi bellissime, ma perché dopo dieci anni questa materia dei controlli di gestione non funziona affatto? Ho una mia idea: i controlli di gestione devono essere fatti da chi li sa fare. Se invece li fanno gli stessi magistrati del Consiglio di Stato o della Corte dei conti, che esercita il controllo contabile, è difficile avviare processi innovativi in questo contesto.

Per quanto riguarda il discorso molto interessante proposto dal senatore Morando, quando si costituirono i servizi del bilancio (qualcuno se lo ricorda), il problema di fondo erano le famose *baselines*. In sostanza, cosa sono? Si tratta di costruzioni metodologiche tali per cui se si parla di sanità, scuola o ferrovie, si deve utilizzare una base conoscitiva ben strutturata e condivisa; se si decide di cambiarla, si deve spiegare perché. Tutto qua: una norma di quel tipo si introdusse già nella legge n. 362 del 1988, a proposito delle spese previdenziali; si disse che si doveva dimostrare l'equilibrio finanziario almeno per un decennio. A quel tempo, per approvare quella norma ci furono contrasti molto forti, perché c'era chi diceva che non si poteva fare.

Allora, quale può essere un tentativo di risposta a questo problema? Sono d'accordo con Pisauro sul fatto che sia dubbio introdurre altre norme. Condivido tutte le osservazioni svolte sul rafforzamento delle strutture parlamentari, nel merito del quale non entro, perché è una vicenda che ho vissuto direttamente. Il problema di fondo sta nel costruire allegati tecnici o conoscitivi, per così dire, che si possano cambiare. Negli USA, se andate sul sito del CBO, vedrete che c'è una grande quantità di questi materiali metodologici, che illustrano, ad esempio, come si intendono fare le previsioni per la spesa sanitaria, per il programma per gli indigenti, eccetera: se si cambia quell'allegato, tutti vanno a vedere. Deve esserci però qualcuno capace di controllare, così emerge se qualcosa non funziona. Probabilmente, la tecnica può essere quella di avere allegati tecnici condivisi: per condividerli, però, bisogna conoscerli entrambi ed essere in condizione di discuterli: per questo occorre avere strutture di controllo parlamentare efficaci e attrezzate.

Per quanto concerne la sottolineatura sui vincoli sulle entrate e sulle spese, fatta dal senatore Morando, nel testo di cui stiamo parlando c'è un interessante tentativo di questo tipo; si propone di mettere un vincolo sulle spese non inderogabili sui limiti di crescita triennale, fissandolo con la Decisione quadro. È un tentativo; però a maggior ragione questo schema dà forza alle considerazioni che facevo prima relativamente alla necessità di capire con precisione come si costruiscono le classificazioni contabili e soprattutto come viene calata nei programmi la struttura giuridica della spesa. A mio avviso, si può lavorare sui vincoli contenuti nei programmi,

se questi ultimi sono espressione di nitide priorità politiche e di convenzioni trasparenti sulla natura giuridica della spesa gestita.

Effettivamente nella Decisione quadro si possono fissare linee guida di programmazione, ma la questione di fondo – in merito alla quale condivido quanto detto da Pisauro – è che non si può programmare *ex ante*, utilizzando contenitori la cui struttura interna è variabile e comunque non decide sull’allocazione delle risorse. Tutta l’esperienza francese per cinque anni si è esercitata proprio sulla costruzione dei programmi dal basso, ma forse in Italia potremmo farlo per meno tempo.

Al presidente Azzollini in parte credo di aver risposto: tutti i bilanci degli enti istituzionali sono finanziari e autorizzativi, ma il problema è dove cade il vincolo. Anche se adottassimo il nuovo metodo di contabilità economica europea (SEC 95) per fare un bilancio di competenza economica, esso rimarrebbe autorizzativo, perché quelli che scriviamo sono numeri e valori finanziari, cioè transazioni; in questo senso, a mio modo di vedere, un accento posto sulla cassa, con una definizione nella delega di ciò che cambia in termini di gestione e controllo, potrebbe aprire una fase piuttosto innovativa.

Con riferimento alle relazioni, ho già detto che si dovrebbe lavorare sulle *baselines* e sugli allegati: sarebbe importante per capire come si costruisce il tendenziale, che è diventato una sorta di scatola nera, molto difficile da interpretare, tanto più se si associa ad esso una sorta di estensione dell’obbligo di copertura. Se nei diversi programmi e missioni si comincia a spiegare con un allegato tecnico come si costruisce il tendenziale, a questo punto tutto il ragionamento risulta molto più trasparente: forse su questo si può tornare.

Concludo rivolgendomi al senatore Legnini sul problema quale sia il sistema più efficace per controllare una futura finanza federale: non è semplice, per cui effettivamente non so dare una risposta compiuta, perché non credo che la questione stia in sostanza nella differenza tra competenza e cassa. Del resto, mi pare che alcuni enti territoriali già adesso usino il metodo del bilancio di cassa. Sarebbe un risultato di grande rilievo se nella formazione dei bilanci le Regioni, i Comuni, lo Stato e gli altri enti territoriali usassero una metodologia uniforme: questo mi pare essenziale.

Il problema vero è la metodologia con cui trattare queste operazioni, che a volte non sono facili (pensiamo a tutto il pasticcio delle cartolarizzazioni): ci deve essere un luogo condiviso, che orienti e spieghi. *Absit iniuria verbis*, ma credo che i pasticci che tutti hanno fatto con le cartolarizzazioni derivino dalla normativa che a suo tempo le incentivava, che è assolutamente grigia e presentava una serie di problematiche, poi risolte mano a mano, con un’interlocuzione diretta col MEF. Dal momento che si tratta di questioni molto delicate, probabilmente – come l’esperienza insegna – vanno riportate ad un livello di definizione trasparente, che deve diventare elemento di fattore comune per tutti i soggetti del cosiddetto federalismo.

LEGNINI (PD). Signor Presidente, vorrei chiedere una precisazione al dottor De Ioanna.

Senza voler insistere sull'aspetto del federalismo, sottolineo che il Patto di stabilità interno degli enti locali oggi è stato costruito con quel meccanismo ibrido – com'è stato chiamato – di cassa e di competenza. Il patto di stabilità per gli enti locali è oggetto, peraltro, di polemiche, riflessioni e proteste (ad esempio, i sindaci e gli amministratori locali non si spiegano perché non si possa pagare un appalto per il quale c'è la copertura e quando viene loro spiegato, spesso faticano a convincersi). Lo Stato centrale, il legislatore nazionale, in quel caso ha stabilito che non si può andare in termini di cassa oltre un certo limite, che è quello insito nella costruzione del saldo. Nella prospettiva federalista in cui le Regioni, i Comuni e le Province avranno piena responsabilità sull'entrata e sulla spesa, quel sistema, a mio modo di vedere, dovrà essere modificato.

DE IOANNA. La questione di fondo resta quella della comprensione e condivisione del metodo con cui si costruisce il vincolo: in un aspetto di forte autonomia fiscale il punto è cruciale.

LEGNINI (PD). È difficile, anche sotto il profilo costituzionale, che si possa imporre il funzionamento di un rubinetto centralizzato nel momento in cui si stabilisce che quel livello di Governo per legge ha quelle entrate (e naturalmente è l'ente locale a decidere la spesa). È necessario riflettere attentamente al riguardo perché a mio avviso la costruzione del bilancio, sia pure con l'accezione evidenziata dal dottor De Ioanna, con il criterio di cassa porrà problemi aggiuntivi.

Comunque, non voglio insistere; è solo un interrogativo che pongo a me stesso e a tutti voi. Ripeto: non vi sarà più un rubinetto prevalente, ma vi saranno tanti rubinetti della spesa e tanti centri di entrata che non potranno essere ricondotti ad una logica centralistica ed unitaria.

PISAURO. Bisognerebbe discutere meglio sul federalismo; in ogni caso, sottolineo che spesso la nuova autonomia tributaria è apparente. Ad esempio, gran parte delle entrate degli enti territoriali sarà costituita da compartecipazioni a tributi erariali. Poiché queste dovranno essere guidate dai fabbisogni di spesa, perché così prevede la Costituzione (mi pare che anche il disegno di legge contenga l'idea del fabbisogno di spesa), immagino che ogni anno si dovrà stabilire l'aliquota di compartecipazione.

Tra qualche giorno sarà pubblicato sulla rivista *on line* «Lavoce.info» un articolo di due studiosi del tema i quali, esaminando l'andamento regionale del gettito IVA, evidenziano come negli ultimi cinque anni le differenze di crescita tra le Regioni, in particolare della Lombardia *versus* le altre, siano enormi: vi sono anni in cui la Lombardia cresce dell'8 per cento mentre le altre crescono dello 0,2 per cento ed anni in cui accade il contrario. Poiché il sistema è ancorato sul *pivot* della Regione più ricca ed autosufficiente, se un anno si fissa un'aliquota di compartecipazione e l'anno dopo, anche ammettendo che il gettito nazionale vada secondo la

dinamica della spesa sanitaria (se immaginiamo che questa sia quella che conta), cambiano i pesi tra le varie Regioni, temo che bisognerà fare una nuova calibratura ogni anno.

Quindi, è vero quanto afferma il senatore Legnini, ma ho l'impressione che da qualche parte vi sia ancora un rubinetto centrale o almeno qualcuno che debba girare una chiavetta.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per gli autorevoli contributi offerti ai lavori della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10,45.