



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 4

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

163^a seduta (pomeridiana): mercoledì 8 aprile 2009

Presidenza del presidente **AZZOLLINI**
indi del vice presidente **GARAVAGLIA Massimo**

I N D I C E

Audizione del presidente della Corte dei conti, Tullio Lazzaro

PRESIDENTE:		
– AZZOLLINI	Pag. 3, 21, 25 e <i>passim</i>	
GARAVAGLIA MASSIMO (LNP)	21	
GIARETTA (PD)	21	
* MERCATALI (PD)	22	
		* FALCUCCI Pag. 24
		* LAZZARO 3, 22, 25

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.

Interviene il Presidente della Corte dei conti, dottor Lazzaro, accompagnato dai Presidenti di sezione dottor Meloni e dottor Neri, e dai Consiglieri, dottor Falcucci, dottor Pala e dottor Pieroni.

Presidenza del presidente AZZOLLINI

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del presidente della Corte dei conti, Tullio Lazzaro

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in tema di nuovo assetto della contabilità pubblica, sospesa nella seduta del 2 aprile.

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.

È oggi in programma l'audizione del Presidente della Corte dei conti. Sono presenti il Presidente della Corte dei conti, dottor Lazzaro, accompagnato dai Presidenti di sezione dottor Meloni e dottor Neri, e dai Consiglieri, dottor Falcucci, dottor Pala e dottor Pieroni.

Saluto i nostri ospiti e li ringrazio per aver accolto il nostro invito.

Cedo subito la parola al presidente Lazzaro.

LAZZARO. Presidente, in premessa voglio precisare che l'allegato alla relazione che consegno agli atti contiene alcune ipotesi di proposte emendative che, se ritenute utili, possono essere facilmente confrontate con il testo del disegno di legge.

Con nota del 3 aprile il Presidente della Commissione bilancio del Senato della Repubblica ha invitato la Corte dei conti ad una audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul nuovo assetto della contabilità pubblica, prefigurato dall'Atto Senato 1397. Questo intervento si limiterà a trattare i punti del disegno di legge di interesse generale o di specifico rilievo per le attribuzioni della Corte, prescindendo dall'esame analitico delle singole disposizioni.

La revisione della contabilità pubblica costituisce un tema al quale è riservata una costante attenzione in sede politica e parlamentare. Anche la Corte dei conti ha più volte offerto il proprio contributo in materia sia nella relazione annuale sul rendiconto dello Stato, che nei referti specifici e nelle occasioni di audizioni parlamentari. Va premesso che le problematiche in ordine al più adeguato governo dei conti pubblici si riverberano, sotto vari profili, su equilibri istituzionali consolidati, che investono direttamente i rapporti Governo – Parlamento, per cui una meditata ponderazione si impone nella costruzione della riforma, nella quale si dovrà necessariamente tener conto sia del contesto di riferimento dell'Unione europea, sia del quadro istituzionale interno, ormai volto all'attuazione del disegno prefigurato nel novellato Titolo V della Carta costituzionale.

Il disegno di legge oggetto della presente audizione, per la prima volta, dopo un trentennio, affronta in maniera organica l'intera problematica. Il disegno di legge quadro tiene conto del mutato assetto costituzionale disegnato dalla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, che statuisce che la potestà legislativa delle Regioni e dello Stato è esercitata nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, specie quelli che, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, impongono il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, con il rispetto del Patto di stabilità e crescita. In tal senso, l'articolo 1 evoca i principi di «armonizzazione dei bilanci pubblici» e di «coordinamento della finanza pubblica» (articolo 117, comma 3, della Costituzione), elaborati, anche con riferimento alle funzioni della Corte dei conti, nella più recente giurisprudenza costituzionale e richiamati in più parti del testo normativo (di cui all'ipotesi emendativa n. 1).

In questo quadro assumono particolare rilievo, per quanto riguarda la Corte dei conti, i principi affermati in ordine all'articolo 100 della Costituzione. L'apprezzabile sforzo di razionalizzazione espresso dal provvedimento all'esame non esclude, tuttavia, l'esigenza di alcune puntualizzazioni, che la Corte ritiene opportuno formulare. Su alcuni aspetti specifici sono state proposte modifiche sotto forma di emendamenti al testo del disegno di legge. Queste, come ho premesso, sono raccolte nell'allegato alla presente relazione.

La Corte ritiene in primo luogo positiva la scelta di includere la riforma del bilancio nel quadro più ampio della revisione del governo della finanza pubblica; in ciò seguendo, sostanzialmente, il modello della legge n. 468 del 1978, alla luce dell'evoluzione intervenuta negli ultimi decenni in campo europeo e internazionale e delle linee di riforma dell'ordinamento in senso federalistico.

Per quanto riguarda le tematiche per le quali sono previste deleghe legislative (articoli 2, 34, 41, 25 e 42), lo schema normativo relativo alle prime due prevede opportunamente che i decreti legislativi siano emanati soltanto dopo l'acquisizione dei pareri sia delle istituzioni ed enti coinvolti, sia delle competenti Commissioni parlamentari.

Va tuttavia rilevata l'esigenza del coordinamento degli specifici principi e criteri direttivi individuati nel disegno di legge quadro con

quelli recati dal provvedimento di delega al Governo in materia di federalismo fiscale, di recente approvato in seconda lettura dalla Camera e attualmente all'esame del Senato per l'approvazione definitiva (Atto Senato n. 1117-B).

Inoltre, per la predisposizione dei decreti legislativi sui sistemi contabili e sui bilanci, di cui all'articolo 2, viene istituito un comitato, con la partecipazione di rappresentanti delle istituzioni interessate. Ad avviso della Corte, analogo organismo potrebbe utilmente essere previsto per la delega dell'articolo 34, sul completamento della riforma del bilancio dello Stato e la programmazione triennale delle risorse.

La presentazione del disegno di legge quadro ha fatto seguito a numerose e rilevanti novità nel campo dei principali documenti di finanza pubblica, introdotte soprattutto nell'ultimo biennio anche utilizzando gli spazi interpretativi consentiti dalla legislazione vigente.

Nella relazione sul rendiconto per l'esercizio 2007, la Corte rilevava significativi progressi nel percorso di attuazione della legge contabile vigente, incentrati soprattutto sulla nuova struttura espositiva del bilancio dello Stato in senso funzionale per missioni e programmi, nonché sul contestuale tentativo di pervenire ad una corrispondente struttura della legge finanziaria.

Nel 2008, è proseguito in modo ancora più incisivo tale processo, soprattutto mediante la concentrazione della parte più rilevante della manovra correttiva in un decreto-legge (n. 112 del 2008), presentato alle Camere in anticipo rispetto alla sessione di bilancio e convertito in legge prima della pausa estiva.

Per la prima volta – contestualmente alla presentazione del DPEF – è stata adottata una manovra di correzione del quadro tendenziale a legislazione vigente per il triennio 2009-2011, finalizzata ad assicurare gli obiettivi programmatici. Anche i disegni di legge concernenti il bilancio a legislazione vigente per il 2009 e per il triennio 2009-2011 e la «finanziaria» sono stati strutturati in modo innovativo, confermando per il primo l'esposizione per missioni e per programmi, e limitando il contenuto della seconda a talune disposizioni prescritte dalla normativa contabile, che non era stato possibile considerare nel decreto-legge.

La scelta, ampiamente condivisa, di porre fine alle cosiddette finanziarie *omnibus* nel 2008, ha determinato il varo di una finanziaria «snella», approvata per la prima volta dopo molti anni senza il ricorso al voto di fiducia.

L'esperienza del 2008, per quanto riguarda la rivisitazione degli strumenti di governo della finanza pubblica, presenta indubbiamente vantaggi in termini di razionalizzazione dei lavori parlamentari e di alleggerimento della legge finanziaria da eccessivi carichi normativi. Ad essa consegue, peraltro, una maggiore provvisorietà dei preconsuntivi e delle proiezioni macroeconomiche disponibili prima dell'estate. Quest'ultimo rischio sembra sia stato ritenuto prevalente nel disegno di legge quadro, che, nel disciplinare il riordino e la tempistica degli strumenti di programmazione, assegna alla decisione quadro di finanza pubblica (che sostituirebbe l'at-

tuale DPEF) il termine di presentazione alle Camere del 20 settembre, previa acquisizione del parere della conferenza unificata degli enti territoriali sulle linee guida trasmesse dal Governo entro il 30 luglio.

L'anticipo della manovra correttiva resterebbe, tuttavia, una facoltà dell'Esecutivo in relazione a valutazioni di opportunità e, spesso, di urgenza dell'intervento. L'indispensabile azione di snellimento della legge finanziaria viene invece affidata, in via strutturale, a modifiche di grande rilievo del suo contenuto.

Il disegno di legge definisce una nuova tempistica dei documenti di finanza pubblica: relazione unificata entro il 15 aprile, decisione quadro entro il 20 settembre, disegni di legge di bilancio (annuale e triennale) a legislazione vigente e finanziaria entro il 15 ottobre, collegati entro il 15 novembre, aggiornamento del Programma di stabilità alle scadenze stabilite dall'Unione europea.

Nell'ambito del nuovo disegno programmatico, assume particolare rilievo la decisione quadro di finanza pubblica, cui è demandata la definizione degli obiettivi «per ciascun livello di governo» per il triennio di riferimento (articolo 5). Il suo contenuto appare analogo a quello dell'attuale DPEF, salvo che per talune innovazioni di rilievo, quali le relazioni programmatiche di accompagnamento per ciascuna missione e per le leggi pluriennali di spesa, delle quali valutare le ragioni della permanenza in bilancio; la ricognizione dei contributi pluriennali, con l'obbligo di comunicazione da parte delle amministrazioni interessate, sanzionato a carico del responsabile in caso di inosservanza; l'indicazione di massima delle risorse necessarie per assicurare un assetto a politiche invariate.

La nuova configurazione del documento base del processo di programmazione potrebbe implicare, per effetto del passaggio parlamentare, una sua maggiore incisività sulla definizione dei provvedimenti legislativi conseguenti.

La relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica, già di fatto introdotta da un biennio, sostituisce la prima relazione trimestrale di cassa e l'aggiornamento della relazione previsionale e programmatica, razionalizzandone il contenuto, oltre che con i dati consuntivi dell'anno precedente, anche con l'aggiornamento delle previsioni per l'intero triennio di riferimento della decisione quadro. Viene eliminata la relazione previsionale e programmatica, sostituita dalle informazioni dettagliate che corredano sia la decisione, sia la relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica, sia la nota tecnico – illustrativa della finanziaria. Le altre relazioni di cassa intermedie confluiscono nelle previste relazioni di monitoraggio di cui al punto successivo.

La rivisitazione della tempistica di tali strumenti di governo della finanza pubblica emergente dal disegno di legge quadro appare condivisibile. Tuttavia, sarebbe opportuna la presentazione della prevista relazione sui risultati della lotta all'evasione fiscale come allegato alla relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica, al fine di consentire la disponibilità di informazioni più aggiornate (ipotesi emendativa n. 4).

Il processo di ridefinizione del ruolo della legge finanziaria sembra uno degli aspetti più significativi del disegno di legge quadro. Esso accoglie, in primo luogo, le costanti indicazioni delle risoluzioni parlamentari di approvazione dei Documenti di programmazione succedutisi in questi anni, per quanto attiene all'esclusione di norme a carattere ordinamentale, microsettoriali e localistiche.

Molto opportunamente, viene confermata la disposizione che demanda alla finanziaria la definizione di norme correttive degli effetti derivanti da maggiori oneri emersi nel corso di attuazioni di leggi, oggi contenuta nel comma 3, lettera *l-quater*, dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni.

La norma vigente, introdotta con la legge n. 246 del 2002, dispone l'inclusione nella legge finanziaria dei maggiori oneri emersi nel corso dell'applicazione di leggi di spesa, con conseguente esigenza di copertura. La prassi precedente aveva sostanzialmente posto tali oneri a carico del bilancio a legislazione vigente, ovvero dell'assestamento annuale, senza far ricorso, pertanto, alla copertura finanziaria prevista a livello costituzionale – com'è noto – per ogni altra legge, diversa da quella di bilancio, di carattere solo formale.

All'indicata norma, una delle più incisive innovazioni in materia di copertura finanziaria recate dal provvedimento cosiddetto «taglia spese», si erano puntualmente conformate le leggi finanziarie successive al 2002, alle quali erano stati imputati tali maggiori oneri, in luogo dell'assestamento, per importi rilevanti. L'interruzione nel 2008 di quest'adempimento, con imputazione impropria all'assestamento del bilancio, aveva destato la preoccupazione della Corte, anche per l'anomala dimensione degli oneri interessati. L'articolo 6, comma 3, lettera *h*), del disegno di legge quadro risolve il problema, riconoscendo la fondatezza delle osservazioni svolte in proposito.

L'esigenza di evitare in maniera strutturale i lamentati inconvenienti della legge finanziaria, da riferire sostanzialmente alla pressione del «sovraccarico istituzionale» che pesa sulla decisione annuale, è stata perseguita soprattutto mediante l'eliminazione delle «norme per lo sviluppo» di cui all'attuale articolo 11, comma 3, lettera *l-ter*, della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni.

Accanto a tale innovazione, la riforma consente l'inserimento in finanziaria di norme generatrici di effetti decorrenti da esercizi successivi al primo, nell'ambito del triennio di riferimento, e non più dal solo primo anno, in coerenza con l'effettiva triennializzazione del bilancio (articolo 6, comma 3). L'accorpamento in unica tabella concernente le variazioni alle autorizzazioni di spesa, distintamente per missioni e programmi, delle attuali tabelle C, D, E e F, richiede invece che ne sia comunque preservato il contenuto informativo.

La legge finanziaria del 2009 non ha confermato due innovazioni coerenti con la nuova struttura del bilancio per missioni e programmi, su cui si era in particolare soffermata la Corte in occasione della relazione al rendiconto 2007. La prima consiste nella configurazione dell'iniziale di-

segno di legge finanziaria in maniera omogenea con la nuova aggregazione delle spese per missioni e programmi; la seconda riguarda il cosiddetto allegato conoscitivo, presentato alle Camere all'inizio della precedente sessione di bilancio, documento che consente una visione completa della manovra correttiva proposta, collocando sin dall'inizio analiticamente le variazioni nell'ambito delle relative missioni e, nel loro ambito, dei programmi. Entrambe le novità erano state valutate positivamente dalla Corte, perché dirette al miglioramento della trasparenza e della consapevolezza della decisione di bilancio, finalmente in grado di disporre di compiute informazioni sia sulla spesa consolidata che sulle variazioni indotte, distintamente per ciascun aggregato.

Il disegno di legge quadro, nel ridisegnare la finanziaria, si fa carico del primo dei due profili richiamati, disponendo l'articolazione per missioni e programmi delle norme di spesa (articolo 6, comma 4); non si rinviene, invece, alcuna indicazione sull'allegato conoscitivo, neanche tra gli elementi richiesti per la nota tecnico-illustrativa di accompagnamento.

Su quest'ultimo aspetto, si ritiene opportuno un chiarimento nel corso dell'esame parlamentare, nel senso auspicato dalla Corte. La nota tecnico-illustrativa, prevista nell'articolo 6, comma 7, infatti, potrebbe essere la sede più opportuna per inserirvi anche gli elementi rinvenibili nel predetto allegato, vale a dire le variazioni al bilancio, per missioni e programmi, indotte dalla finanziaria (ipotesi emendativa n. 3).

Presidenza del vice presidente GARAVAGLIA Massimo

(Segue LAZZARO). Mi soffermerò ora sul bilancio dello Stato, l'assestamento e il rendiconto. Nel contesto della riforma, un rilievo importante assume la valorizzazione della legge di bilancio, recependo sia l'avvenuto ampliamento dello spazio temporale di riferimento al triennio, con una prospettiva di stabilità dei conti, sia la maggiore flessibilità, non solo nella fase della costruzione per programmi e missioni, ma anche nella successiva fase gestionale.

Su queste linee si muove il disegno di legge quadro, in particolare nel Titolo V, dedicato al bilancio dello Stato: articolazione, in termini di competenza e di cassa, per missioni e programmi, che assurgono a unità di voto parlamentare anche per il bilancio triennale; corrispondente articolazione della legge finanziaria; facoltà, e non più obbligo, di procedere in corso d'anno all'assestamento del bilancio; rimodulabilità delle risorse destinate ai programmi di ciascuna missione, sia nel bilancio di previsione (flessibilità previsionale), sia nel corso della gestione (flessibilità gestionale); previsione della corrispondenza tra programmi e centri di responsabilità amministrativa, con conseguente generalizzato obbligo di valutazione delle *performance* sulla base di indicatori prestabiliti. Una evolu-

zione che, come si vedrà più avanti, richiede tuttavia un ulteriore miglioramento nella articolazione del bilancio per programmi, al fine di valorizzarne le potenzialità propulsive in direzione di una revisione in senso funzionale degli stessi assetti organizzativi. Solo così tali sviluppi consentirebbero al Parlamento di concentrare l'attenzione sulle grandi decisioni allocative delle risorse pubbliche e renderebbero più efficaci i controlli di gestione e la rendicontazione, ancorati a più puntuali indicatori di *performance*.

In particolare, andrebbe superata l'evidente contraddizione rilevabile nel comma 1 dell'articolo 17, dove il primo periodo indica il bilancio pluriennale redatto in termini di sola competenza, mentre il secondo lo qualifica in termini di competenza e di cassa. Ad avviso della Corte, il superamento non potrà che avvenire confermando l'esposizione solo in termini di competenza per gli anni successivi al primo, essendo il vincolo della cassa connaturato con il bilancio annuale di previsione (ipotesi emendativa n. 13).

La triennializzazione del bilancio si rifletterà conseguentemente anche sui provvedimenti amministrativi di variazione al bilancio, che dovranno essere redatti in termini di competenza e di cassa per il primo e in termini di sola competenza per il biennio successivo, nel caso di entrate o spese che interessano l'intero triennio. Nella concreta esperienza, è quello che già oggi si verifica con il bilancio 2009-2011.

Quanto alla nuova struttura del bilancio, nella relazione sul rendiconto 2007, la Corte evidenziava criticità riguardanti, principalmente, sia incongruenze rilevabili nella ripartizione della spesa a livello di missioni, sia una generalizzata complessità nei rapporti tra articolazioni organizzative dell'amministrazione e nuove aggregazioni classificatorie, almeno per quanto concerne missioni e programmi che coinvolgono più centri di responsabilità amministrativa.

Partendo dal presupposto che in una classificazione di tipo funzionale il profilo finalistico della spesa dovrebbe sempre prevalere, anche rispetto a considerazioni di carattere amministrativo, si auspicavano specifici approfondimenti per superare le accennate problematiche, che investono alla base la ricerca dell'ottimale efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Il disegno di legge quadro assume posizioni ben definite sul raccordo tra organizzazione amministrativa e attività svolta quando dispone che la realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa (articolo 16, comma 2). Va considerato che, nell'attuale contesto, la disposizione appare di non immediata applicazione. Pertanto, il provvedimento la inserisce anche tra i principi e criteri direttivi della delega per il completamento della riforma contabile, da esercitare entro un anno dall'entrata in vigore della legge (articolo 34, comma 2, lettera v)). L'attribuzione ad un unico centro di responsabilità dovrebbe riguardare anche le singole tipologie delle entrate (ipotesi emendativa numero 20).

Nel corso dell'esame parlamentare, opportuni approfondimenti potranno essere svolti sull'argomento, tenendo conto sia della situazione di partenza, che implica un contestuale affinamento dei criteri e delle metodologie alla base della definizione dei programmi, taluni dei quali interessano più di un Dicastero; sia dell'esigenza di un più congruo lasso di tempo per definire compatibili modifiche della struttura organizzativa delle amministrazioni, che si presentano talvolta particolarmente complesse.

Il superamento delle incongruenze rilevabili nella classificazione per missioni e programmi viene, invece, opportunamente affidato all'ordinario lavoro di affinamento e di approfondimento da parte delle amministrazioni, limitandosi la norma alla definizione delle missioni e dei programmi, questi ultimi eletti ad unità di voto parlamentare (articolo 16, comma 2).

In tale contesto, appare opportuna la disposizione dell'articolo 34, lettera *p*), che prevede la tendenziale attribuzione ai singoli Dicasteri di spesa delle risorse oggi in larga parte iscritte nel bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze.

Dal lato delle entrate, si ravvisa l'opportunità di pervenire a taluni affinamenti che rendano più coerente la specifica disciplina con l'insieme del disegno di legge quadro. A questo scopo sono state preordinate alcune ipotesi di modifica agli articoli 7, 16, 20 e 34.

In particolare, per quanto attiene alle unità di voto, individuate nelle «tipologie» di entrata, ne andrebbero precisati il contenuto e l'esplicita riferibilità ad un unico centro di responsabilità, analogamente a quanto previsto per i programmi dal lato della spesa (ipotesi emendative numeri 10 e 11).

Anche la distinzione tra entrate ricorrenti e non ricorrenti, che si rinviene nell'articolo 20, potrebbe essere definita in maniera più congrua (ipotesi emendativa numero 16). La nuova formulazione proposta darebbe alla classificazione una valenza idonea a rendere possibile la diretta distinzione fra entrate permanenti (strutturali) ed entrate straordinarie (*una tantum*) sulla base della natura della relativa fonte di gettito (permanente o provvisoria), distinzione che non sarebbe invece possibile, e comunque esaustiva, sulla base del criterio meramente formale, recepito nel disegno di legge, di tener conto della circostanza che l'acquisizione dell'entrata sia legislativamente prevista a regime ovvero limitata ad uno o più esercizi.

Un più adeguato monitoraggio delle entrate sarebbe poi possibile anche con riguardo alla delega per il completamento della riforma del bilancio, attraverso una revisione della classificazione che, anche con un'opportuna scomposizione dei capitoli promiscui, rendesse chiaramente ed univocamente individuabile la fonte di gettito o (per la spesa) la destinazione.

Un'ulteriore ipotesi di modifica in materia di entrate si riferisce all'opportunità di prevedere la presentazione della relazione al Parlamento sui risultati conseguiti con la lotta all'evasione fiscale voluta dalla legge finanziaria per l'anno 2007 – opportunamente integrata con l'illustrazione delle stime sul fenomeno dell'evasione e delle azioni di contrasto concre-

tamente poste in essere – non più insieme con i documenti di bilancio per l'anno successivo, ma unitamente alla relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica, una volta compiutamente contabilizzati i risultati dell'esercizio finanziario di riferimento (ipotesi emendativa numero 20).

In prospettiva, utilizzando razionalmente gli elementi emergenti dall'allegato conoscitivo precedente citato, si potrebbe immaginare un unico provvedimento normativo da presentare al Parlamento, denominato disegno di legge di finanza pubblica, o di stabilità e crescita, composto da due sezioni affiancate: la prima costituita dal bilancio a legislazione vigente a carattere ricognitivo; la seconda, dal bilancio definitivo risultante dalla manovra correttiva proposta, analiticamente esposta in una (o più) colonne di collegamento coincidenti con la nota di variazione iniziale (ipotesi emendativa numero 19).

La nuova legge di finanza, o di stabilità e crescita – prefigurata come disegno di legge unico anche dalla Corte sin dalla ricordata audizione del 2003 – salvaguarderebbe pienamente, nella sua prima sezione, il carattere formale del bilancio a legislazione vigente costituzionalmente previsto, e potrebbe favorire il miglioramento, anche procedurale, della decisione parlamentare, esponendo in bilancio, fin dall'inizio della sessione, gli effetti contabili della manovra correttiva.

In tal modo, l'approvazione delle Assemblee legislative si configurerebbe come effettiva scelta «*zero basis*», incentrata sul risultato complessivo (colonna finale), unificando in modo più razionale le attuali distinte decisioni sulla spesa consolidata nel bilancio a legislazione vigente e sulla variazione indotta dalla manovra correttiva contenuta nella legge finanziaria.

Circa le problematiche connesse al ciclo del bilancio, un profilo particolare riguarda il provvedimento di assestamento, nell'attuale assetto legislativo meramente ricognitivo dei mutamenti nel corso della gestione delle esigenze delle amministrazioni, mentre potrebbe configurarsi come strumento normativo sostanziale, per renderlo maggiormente funzionale alla politica di bilancio, solo con adeguate modifiche normative.

La scelta operata nel disegno di legge quadro è a favore della facoltà, e non più dell'obbligo, di procedere all'assestamento (articolo 28).

Le motivazioni di tali orientamenti possono essere rinvenute nell'opportunità di rendere più vincolanti le decisioni allocative operate nel bilancio di previsione, tenuto conto sia del più elevato livello di aggregazione delle unità di voto, sia della più ampia flessibilità gestionale concessa nell'ambito di ciascun programma.

Il ciclo del bilancio dello Stato si conclude con il rendiconto generale, da presentare alle Camere, come oggi, entro il 30 giugno. In proposito, potrebbe rivelarsi utile, nell'articolo 33 del disegno di legge, un richiamo, oltre che alla decisione di parifica del rendiconto, anche alla relazione annuale della Corte, che ha assunto, com'è noto, rilevanza di referto per il coordinamento dell'intera finanza pubblica in base alle recenti disposizioni delle ultime manovre correttive (ipotesi emendativa numero 18).

Va, inoltre, notato che, nel processo di programmazione e di formazione del bilancio, particolare rilevanza assume la rendicontazione, passaggio fondamentale nel «ciclo» culminante nella resa dei conti, la quale, oltre ad esporre i risultati della gestione, consente il loro utilizzo in funzione di processi di autocorrezione e di costruzione delle nuove scelte, alla luce dell'esperienza appena trascorsa.

Sarebbe pertanto auspicabile una più accentuata valorizzazione di tali profili, facendo esplicito riferimento alle risultanze della gestione in sede di programmazione e di formazione di bilancio – articolo 3, comma 1, e articolo 18, comma 1.

Il disegno di legge interviene sulle norme che hanno regolato finora la copertura della finanziaria. Si propone di non confermare l'obbligo di copertura, in sede di legge finanziaria, dei nuovi o maggiori oneri di parte corrente, attualmente sancito dall'articolo 11, comma 5, della legge n. 468 del 1978.

La relazione al disegno di legge si sofferma diffusamente su tale innovazione, motivandola da un lato con l'opportunità di estendere alla parte corrente del bilancio la possibilità di effettuare una manovra espansiva, già consentita per il conto capitale; dall'altro, con una lettura sistematica del dettato costituzionale, che riserverebbe l'obbligo di copertura alle leggi diverse dalla decisione di bilancio; il tutto, dando per acquisito l'utilizzo per finalità di copertura, in sede di legge finanziaria, di quota parte del cosiddetto miglioramento del risparmio pubblico, cioè dell'eventuale miglioramento del saldo differenziale di parte corrente, anche se negativo, tra bilancio assestato del precedente esercizio e bilancio dell'esercizio di riferimento, integrato con gli effetti della medesima legge finanziaria.

Tale proposta non appare condivisibile. Al riguardo, si ribadiscono in via preliminare le perplessità, già espresse in precedenza, circa la compatibilità con il vincolo di copertura della predetta prassi dell'utilizzo del miglioramento del saldo corrente tendenziale, impropriamente indicato come risparmio pubblico anche ove si presenti negativo. Nel merito, poi, si osserva che una puntuale applicazione del dettato costituzionale esclude dall'obbligo di copertura la sola legge di bilancio, di carattere formale in quanto con essa «non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese» (articolo 81, comma 3, della Costituzione); la legge finanziaria, realizzando il segmento sostanziale della manovra, appare a pieno titolo soggetta all'obbligo di copertura (articolo 81, comma 4, della Costituzione).

Sembra, pertanto, necessario un adeguato approfondimento su questo argomento, di cruciale rilevanza ai fini di una razionale riforma degli strumenti di governo della finanza pubblica, in sede di esame parlamentare del disegno di legge quadro. Va notato, in proposito, che la stessa relazione illustrativa pone responsabilmente in maniera problematica la ricerca di una più soddisfacente soluzione, quale l'esplicita esclusione della possibilità di utilizzare il miglioramento del risparmio pubblico per finalità di copertura in sede di legge finanziaria.

La Corte, nel rappresentare l'esigenza di rivedere attentamente l'ipotizzata soppressione della norma di cui all'articolo 11, comma 5, della legge n. 468 del 1978, conferma il suo orientamento sostanzialmente favorevole a non consentire coperture a carico del miglioramento tendenziale del saldo corrente, soprattutto nell'attuale delicata situazione economico-finanziaria, che ovviamente si riflette sui conti pubblici, già interessati da un difficile percorso di rientro strutturale entro accettabili parametri di riferimento (ipotesi emendativa n. 2).

Condivisibile appare, invece, l'eliminazione dei fondi speciali negativi attualmente previsti nell'articolo 11-bis, comma 2, della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni. La disposizione, non confermata nell'articolo 13 del disegno di legge quadro, aveva sollevato perplessità anche da parte della Corte nelle rare occasioni della sua applicazione in talune leggi finanziarie, tenuto conto delle concrete difficoltà operative che ne hanno caratterizzato la gestione.

Sui problemi connessi all'obbligo di copertura delle leggi di spesa la Corte ha avuto modo di esprimersi in varie occasioni, come nella relazione sul rendiconto 2007, rilevando in tale sede l'esigenza di pervenire a soluzioni organiche, non più limitate alla salvaguardia del solo saldo netto da finanziare in termini di competenza, ma estese anche agli altri saldi di finanza pubblica, fabbisogno e indebitamento netto, direttamente connessi con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione).

Sulla scorta dell'esperienza maturata in proposito nelle annuali sessioni di bilancio, ove il criterio della copertura estesa anche ai saldi significativi in sede di Unione europea è stato da qualche tempo recepito, l'Esecutivo aveva emanato una specifica disposizione (comma 7 dell'articolo 60 del decreto legge n. 112 del 2008), che introduceva l'obbligo di copertura delle leggi anche per fabbisogno e indebitamento netto. Tale norma non è stata accolta in sede di conversione nella legge n. 133, avendo il legislatore optato per una formulazione meno incisiva, che dispone la semplice acquisizione di elementi di valutazione su specifici e rilevanti effetti su fabbisogno e indebitamento netto, tramite la relazione tecnica, informazioni che dovrebbero dar luogo all'adozione di «atti di indirizzo» da parte delle competenti Commissioni parlamentari, previa relazione annuale di carattere riassuntivo e metodologico del Ministro dell'economia e delle finanze.

La proposta di legge quadro conferma sostanzialmente tale ultima impostazione (articolo 12, comma 4), anche se viene richiesto alla relazione tecnica un riferimento specifico agli effetti sui saldi rilevanti in sede europea, riferimento che, ovviamente, non assume alcun rilievo ai fini della copertura.

Trattasi di un'impostazione che potrebbe comportare non trascurabili riflessi negativi sulla stessa ormai consolidata prassi, che assicurava la copertura anche con riferimento a fabbisogno e indebitamento netto. Al riguardo, la Corte auspica che tale impostazione venga rivista innanzitutto attraverso una rapida definizione della metodologia per la valutazione de-

gli effetti sui due saldi, già richiesta dalla legge n. 133 del 2008 (articolo 60, comma 7), e quantomeno con l'estensione a tutti i provvedimenti dell'indicazione degli effetti attesi sui saldi stessi (ipotesi emendativa n. 6).

Apprezzabili appaiono, invece, altre innovazioni in materia di copertura, quali il recepimento dell'obbligo di clausola di salvaguardia in caso di previsioni di spesa, mentre viene confermato il «tetto» costituito dalla spesa autorizzata in tutti gli altri casi. Trattasi di un perfezionamento e di una messa a regime delle novità introdotte con la legge n. 246 del 2002, anche sulla scorta delle esperienze applicative intervenute e delle considerazioni in materia svolte dalla Corte, anche in sede di relazioni periodiche sulla copertura delle leggi.

Altrettanto condivisibili si reputano le disposizioni sull'obbligo di copertura degli oneri recati dai decreti legislativi, non quantificabili al momento della delega, nonché quelle sull'estensione dell'obbligo della relazione tecnica, verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, agli emendamenti governativi e del relatore recanti oneri e l'aggiornamento della relazione medesima al momento del passaggio all'altro ramo del Parlamento.

La relazione tecnica verificata rimane, invece, una semplice facoltà delle Commissioni parlamentari competenti per le proposte e gli emendamenti di altra origine (articolo 12, comma 5). Trattasi, ad avviso della Corte, di una scelta non coerente con l'insieme delle norme sulla copertura, cui potrebbe avviarsi riformulando la disposizione come da ipotesi emendativa n. 7.

Una valutazione negativa merita, ad avviso della Corte, l'ipotesi di estendere ad altre fattispecie le modalità di copertura, quali l'utilizzo dei residui e delle maggiori disponibilità nette emergenti dall'assestamento, ovvero il taglio lineare dell'ex tabella C della finanziaria. La proposta viene adombrata nella relazione illustrativa del disegno di legge quadro, come possibile presa d'atto di deroghe intervenute all'attuale legge contabile. A parte considerazioni sistematiche e di coerenza con l'intera legge quadro, l'estensione contraddirebbe la filosofia di fondo dell'effettività della copertura prevista a livello costituzionale, nella delicata fase attraversata dalla finanza pubblica che impone il massimo rigore in materia.

Negli ultimi anni si è notevolmente incrementato il ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, che è divenuta la modalità di copertura assolutamente prevalente. Occorrerebbero al riguardo alcune indicazioni sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per la finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possono determinare la necessità di ulteriori stanziamenti.

Queste indicazioni mancano in concreto nella quasi totalità dei casi, specie per quanto riguarda la dotazione dei vari capitoli-fondo, fra cui soprattutto quelli per gli interventi strutturali di politica economica e per le aree sottoutilizzate. Si propone pertanto, una integrazione della relazione tecnica in tal senso (ipotesi emendativa n. 8).

In connessione con quanto precede e tenuto anche conto della crescente presenza di capitoli-fondo, alcuni dei quali impropriamente utilizzati per una sostanziale funzione di fondi di riserva, si propone l'integrazione degli schemi degli stati di previsione con una nota tecnica illustrativa dei criteri di determinazione degli stanziamenti per ciascuna missione (ipotesi emendativa n. 15).

Infine, tenuto conto che da anni la Corte ha stabilmente integrato la relazione quadrimestrale, di cui al comma 9, con valutazioni sulla congruenza tra conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e norme di copertura recate dalle leggi di delega, e che l'opportunità di questa iniziativa è stata a suo tempo condivisa in sede parlamentare, si propone l'inserimento nel testo dell'articolo 12, comma 9, dell'ipotesi emendativa n. 9.

Presidenza del presidente AZZOLLINI

(Segue LAZZARO). Per quanto riguarda la flessibilità del bilancio in sede previsionale e in fase di gestione, sottolineo alcuni aspetti critici. L'ampliamento dell'elasticità del bilancio ha attirato l'attenzione della Corte nella relazione sul rendiconto 2007, considerata la sua stretta connessione con la modifica in senso funzionale della classificazione delle spese.

Sul piano normativo, già con il comma 507 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007 si era prevista la possibilità di modificare in via amministrativa oneri autorizzati per legge, mediante compensazioni sostitutive, nei limiti stabiliti, degli accantonamenti lineari operati dalla medesima norma sugli stanziamenti di bilancio.

L'orientamento verso la concessione di una maggiore elasticità nella gestione del bilancio è proseguito con il comma 3 dell'articolo 5 del decreto-legge n. 93, convertito nella legge n. 126 del 2008, ma poi abrogato con il comma 6 dell'articolo 60 della legge n. 133 del 2008. La disposizione prevedeva, in attesa della riforma della legge contabile, la possibilità di rimodulare gli stanziamenti relativi ai programmi di spesa di ciascuna missione, entro limiti prestabiliti, sia nei disegni di legge concernenti il bilancio di previsione e l'assestamento di bilancio, sia in via amministrativa, nel corso della gestione.

Nel contesto della manovra correttiva per il triennio 2009-2011, anche in relazione alle notevoli riduzioni delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero, con i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 60 della legge n. 133 viene ampliata, in via sperimentale per il solo esercizio 2009, la possibilità per le amministrazioni di effettuare, sia in sede previsionale che nel corso della gestione mediante l'assestamento, variazioni, entro certi limiti, tra i programmi di spesa, garantendone l'invarianza sui saldi di finanza pubblica e subordinandone l'operatività all'ap-

provazione parlamentare, con facoltà di anticiparne l'efficacia in determinati casi.

Il bilancio tende a divenire strumento di allocazione delle risorse, atteso che la normativa proposta consente di operare anche mediante modifica delle autorizzazioni legislative di spesa. Conseguentemente, il disegno di legge di bilancio diventa parte rilevante della manovra.

Nella proposta di legge la flessibilità del bilancio a legislazione vigente in sede previsionale risulta ulteriormente allargata. Sembra, peraltro, necessario che detto ampliamento venga bilanciato da una riconsiderazione delle unità di voto per programmi da improntare a maggiore omogeneità interna, anche attraverso una più puntuale ridefinizione dei capitoli di bilancio che compongono l'unità di voto (ad esempio espungendo i cosiddetti capitoli *omnibus*). Occorre garantire comunque una riconciliabilità delle previsioni di bilancio con le correlate autorizzazioni legislative di spesa, in modo da consentire la tracciabilità dei movimenti degli stanziamenti in corso d'anno (flessibilità amministrativa) e, conseguentemente, valutazioni più appropriate in sede di consuntivo, anche da parte della Corte. Solo in tal modo, il più ampio aggregato di spesa su cui interviene il vincolo decisionale, il programma in luogo del macroaggregato, potrebbe garantire un effettivo esercizio della funzione di indirizzo allocativo propria del Parlamento, pur consentendo un più esteso ambito di azione amministrativa nel corso della gestione, attraverso variazioni compensative intese ad agevolare il perseguimento degli obiettivi.

La flessibilità nel corso della gestione, prevista nell'articolo 28, comma 4, del disegno di legge, potrà coinvolgere in sede di variazioni di bilancio compensative, anche autorizzazioni legislative di spesa. In tal caso, le variazioni dovrebbero essere sottoposte al controllo della Corte dei conti. Ciò consentirebbe di bilanciare i margini di elevata delegificazione nei confronti dello strumento della variazione compensativa. In tal modo sarebbe, inoltre, rafforzata la garanzia della neutralità delle variazioni sui saldi di finanza pubblica.

Restano, in ogni caso, fermi i divieti di trasferimento dal conto capitale alla parte corrente e l'intangibilità degli «oneri inderogabili». Il significato di tale locuzione, per il rilievo fondamentale che essa assume, ai fini della individuazione delle somme rimodulabili in sede di gestione di bilancio, andrebbe, in ogni caso, precisato (ipotesi emendativa n. 17).

Una migliore definizione della struttura del bilancio per missioni e per programmi rappresenta una condizione ineludibile affinché tali innovazioni fortemente significative consentano di rendere coerenti le esigenze di programmazione con le necessità proprie di un ottimale utilizzo delle risorse e di una piena responsabilità gestionale in funzione dei risultati. La gestione può così essere sottratta ai vincoli quantitativi disposti dalle precedenti disposizioni e può incidere sul campo d'azione strutturalmente più ampio costituito dal programma.

Quanto alla flessibilità previsionale, delineata nell'articolo 18, al momento della formazione del bilancio a legislazione vigente, i Ministri formulano le proposte anche sulla base di rimodulazioni delle risorse tra pro-

grammi della medesima missione di spesa e le sottopongono alla valutazione di coerenza e di congruità del Ministro dell'economia e delle finanze, che a tal fine utilizza tutti gli elementi disponibili, compresi quelli desunti dalla *spending review* permanente, prevista tra i principi e criteri direttivi della delega per il completamento della riforma (ipotesi emendativa n. 14).

Trattasi, come emerge dal testo, di una facoltà di flessibilità nella programmazione operativa molto più ampia di quella sperimentalmente disposta in occasione della formazione del bilancio per il 2009 dalla legge n. 133 del 2008, che dovrà essere adeguatamente motivata al momento della presentazione al Parlamento.

La valutazione della Corte, al riguardo, è dunque nel senso che l'ampliamento dell'elasticità nella fase previsionale debba essere compensato da un contestuale affinamento della qualità del quadro di costruzione del bilancio previsionale (maggiore omogeneità delle unità di voto e delle articolazioni elementari che le compongono, nonché analitica indicazione delle autorizzazioni legislative che ne costituiscono il presupposto sostanziale) anche riguardo alle informazioni da inserire nella nota preliminare, per offrire elementi adeguati allo svolgimento del monitoraggio dei flussi finanziari e dei controlli dei risultati della gestione e il loro raffronto con gli obiettivi attesi, con conseguente compiuta responsabilizzazione del gestore.

In questo contesto sarebbe, inoltre, opportuno il mantenimento tra i contenuti necessari delle note preliminari del riferimento alle misure adottate a seguito delle valutazioni espresse dalla Corte dei conti in sede di controllo, come attualmente previsto dalla legge.

Nella stessa prospettiva dovrebbe prevedersi che i rapporti di cui al comma 2 dell'articolo 18 siano trasmessi anche alla Corte dei conti (ipotesi emendativa n. 12).

La proposta di legge quadro conferma l'attuale sistema di contabilità finanziaria, con affiancamento a soli fini conoscitivi di un sistema di contabilità economico-patrimoniale ispirato a comuni criteri di contabilizzazione (articolo 2, comma 2, lettera *d*). Il contenuto decisionale del bilancio, basato sulla competenza giuridica e sulla cassa quali vincoli alla gestione e oggetto delle scelte parlamentari, permanerebbe invariato; il *budget* economico, che espone i costi, viene previsto soltanto a livello di allegato conoscitivo di ciascuno stato di previsione della spesa. A fini conoscitivi, è anche previsto il raccordo tra bilancio di previsione approvato e sistema di contabilità nazionale (articolo 16).

Ad avviso della Corte questa impostazione appare persuasiva. Infatti – anche sulla base delle esperienze dei principali Paesi europei – non sembra ancora prospettabile, in tempi ravvicinati, il ricorso ai criteri della competenza economica (SEC 95), a fini gestionali, mentre è auspicabile che sia intensificato l'impegno congiunto delle principali istituzioni (Ragioneria generale dello Stato, Banca d'Italia, ISTAT, Corte dei conti), per una piena e tempestiva raccordabilità tra i documenti di bilancio (dello Stato e delle altre principali amministrazioni pubbliche) e la rappresenta-

zione della contabilità nazionale. E ciò, non solo in sede di consuntivi, ma anche e soprattutto per il monitoraggio infrannuale.

Tra i principi ed i criteri direttivi della delega per il completamento della riforma, invece, il disegno di legge prevede il passaggio al criterio della sola cassa quale limite autorizzatorio per la spesa, con evidenza a soli fini conoscitivi della competenza finanziaria ed economica (articolo 34, comma 2, lettera *m*).

Quanto alla prevista limitazione della contabilità finanziaria al solo profilo della cassa, la Corte è dell'avviso che si tratti di una semplificazione non convincente.

Il sistema vigente dopo la legge n. 468 del 1978 – quello del doppio criterio competenza giuridica/cassa – caratterizza la situazione italiana in un contesto internazionale nel quale la maggior parte dei Paesi ricorrono al solo bilancio di cassa. La coesistenza dei due criteri, tuttavia, offre vantaggi almeno sotto due aspetti principali.

In primo luogo, l'esigenza fondamentale della costruzione di conti pubblici secondo i criteri della contabilità nazionale e della competenza economica, ai fini delle verifiche europee, trae grande vantaggio dalla disponibilità sia dei dati di competenza (essenziali per la valutazione degli oneri correnti) che di quelli di cassa (adottati per la stima delle spese in conto capitale).

In secondo luogo, il mantenimento del conto degli impegni costituisce una garanzia di un più rigoroso controllo dei conti pubblici, tanto più in presenza di fenomeni (come quello della crescente evidenza dei debiti sommersi) che incidono negativamente sulla tenuta delle risultanze contabili.

Essenziale si rivela anche l'esigenza di un maggiore coordinamento della finanza pubblica per un'effettiva armonizzazione dei conti dei vari soggetti collocati nella pubblica amministrazione.

Il bilancio dello Stato rappresenta già oggi meno dei due terzi delle spese complessive del settore pubblico e il fenomeno della progressiva riduzione della sua incidenza si va accentuando, anche per effetto delle novità istituzionali che si annunciano con il federalismo fiscale. La leggibilità e la trasparenza dei conti, anche in funzione dei rapporti con l'Unione europea, richiede ormai che la decisione di finanza pubblica non sia più limitata al solo comparto statale, ma sia estesa nelle varie fasi al complesso degli enti e degli organismi che compongono la pubblica amministrazione.

Il disegno di legge quadro dedica all'argomento il Titolo I, utilizzando lo strumento della delega al Governo per l'emanazione, entro un anno, previa intesa in sede di Conferenza unificata degli enti territoriali e parere delle Commissioni parlamentari competenti, di appositi decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili, degli schemi e della tempistica di presentazione e di approvazione dei bilanci di tutte le amministrazioni pubbliche.

Le linee generali della proposta appaiono sostanzialmente condivisibili, anche se taluni principi e criteri direttivi della delega andrebbero ade-

guatamente approfonditi. Si segnala, in particolare, quello concernente l'affiancamento, a soli fini conoscitivi, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale a quello finanziario (articolo 2, comma 2, lettera *d*)), coerente peraltro con la conferma del criterio della competenza giuridica e della cassa operata per il bilancio dello Stato, scelta da approfondire, come ribadito nei precedenti punti.

Andrebbe altresì esaminata la possibilità di dare concreto contenuto al coordinamento della finanza pubblica con riguardo agli enti territoriali, assicurando la piena compatibilità del disegno riformatore con i principi e criteri direttivi elaborati nel disegno di legge sul federalismo fiscale. Quest'ultimo provvedimento, com'è noto, presenta contenuti e regole di coordinamento finanziario numerose e dettagliate, di sicura incidenza sul processo attuativo della riforma contabile, alle quali vanno raccordate le disposizioni del disegno di legge quadro.

Particolare attenzione è dedicata al monitoraggio e al controllo dei conti pubblici (titolo III), con la proposta di una banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche presso la Ragioneria generale dello Stato, cui è demandata l'acquisizione dei dati ed elementi contabili funzionali ad un razionale monitoraggio permanente degli andamenti della finanza pubblica nella sua globalità e nelle sue componenti. Tale banca dati dovrebbe alimentare il Sistema informativo integrato Ragioneria generale-Corte dei conti, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 367 del 1994, per essere utilizzata anche per le finalità istituzionali proprie dell'organismo di controllo e di coordinamento esterno. Sarebbe in proposito opportuno prevedere un coinvolgimento della Corte su metodologie e criteri di acquisizione ed elaborazione dei dati, fermo restando quanto previsto dall'articolo 11, comma 6, della legge n. 15 del 2009.

In tal modo, anche sulla scorta dell'esperienza del SIOPE, ormai avviato al pieno regime, si potrebbe giungere al completo consolidamento delle operazioni dell'intero settore pubblico, assicurando le indispensabili valutazioni di coerenza e di congruità delle azioni amministrative svolte dai diversi livelli di Governo.

Trattasi di disposizioni particolarmente ambiziose, che hanno come presupposto di realizzabilità una efficace armonizzazione dei conti pubblici e rappresentano un razionale sviluppo delle norme di recente introdotte. Si dovrebbe pervenire in tal modo alla completa conoscenza in tempo reale degli andamenti di finanza pubblica, nelle varie fasi programatorie, previsionali, gestionali e di risultanze, utilizzando lo strumento informatico attraverso opportuni collegamenti in rete, a decorrere dall'esercizio successivo a quello di entrata in vigore dei decreti delegati di adeguamento dei sistemi contabili pubblici, cioè entro i due anni successivi a quello di approvazione della legge quadro.

Le finalità e l'impostazione complessiva della proposta appaiono apprezzabili e costituiscono un cardine ineludibile dell'intero provvedimento, dal quale potranno scaturire positivi effetti sulla razionalità delle scelte e dei comportamenti nel comparto pubblico, in base all'einaudiano principio del conoscere per deliberare. L'acquisizione delle informazioni

dovrebbe, a regime, scaturire per via telematica contestualmente all'operazione elementare rilevata, senza ulteriori aggravii per le strutture interessate. Dovrebbe altresì essere garantito l'utilizzo delle stesse informazioni, sempre per via telematica, da parte degli organismi di coordinamento e di controllo del comparto pubblico, secondo le rispettive competenze, evitando in tal modo duplicazioni di adempimenti e di costi.

Si ritiene, pertanto, indispensabile una opportuna riformulazione in tal senso dell'articolo 8 del disegno di legge quadro (ipotesi emendativa numero 5).

Sui principi e criteri direttivi delle deleghe previste nel provvedimento, oltre a quanto considerato in precedenza, conviene distintamente soffermarsi, tenuto anche conto che la relazione illustrativa pone all'attenzione taluni punti problematici concernenti la materia.

Le indicazioni vincolanti per la delega sull'adeguamento dei sistemi contabili (articolo 2) appaiono sostanzialmente condivisibili.

Circa i criteri di delega per il completamento della riforma del bilancio dello Stato e la programmazione triennale (articolo 34), le problematiche da approfondire poste dalla medesima relazione concernono, in primo luogo, il superamento del capitolo come unità di gestione per giungere alle «azioni» (articolo 34, comma 2, lettera g)).

Su tale indicazione, la Corte non può che confermare le perplessità espresse in precedenza, soprattutto in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato, circa l'eccessivo livello di aggregazione già raggiunto, in numerosi casi, dagli attuali capitoli, anche a seguito delle operazioni di accorpamento effettuate nei precedenti bilanci. Il fenomeno, com'è noto, ha reso necessaria la ripartizione dei capitoli interessati in piani di gestione, che hanno acquisito rilevanza nella gestione e rendicontazione delle spese.

Si ritiene, in proposito, che al più elevato livello di aggregazione delle unità di voto, i programmi nel bilancio decisionale, non possa che corrispondere, sul piano gestionale, della rendicontazione e dei controlli, un idoneo livello di dettaglio e di analisi nel bilancio per la gestione, in modo da garantire, oltre alla sua completa conoscenza, la massima trasparenza e responsabilizzazione dell'attività amministrativa, anche per consentire la valutazione a consuntivo degli oneri recati dalle leggi di spesa.

Opportuno appare invece uno specifico criterio direttivo sia per l'istituzione di un *team* di esperti per la valutazione delle *performances*, sia per l'estensione alle altre amministrazioni pubbliche dell'obbligo di presentare una relazione previsionale sui flussi di cassa, per consentire un'efficiente gestione del debito, analogamente a quanto previsto per lo Stato dall'articolo 37; sia, ancora, per la previsione di maggior dettaglio nelle note preliminari in tema di composizione ed evoluzione dei programmi di spesa, ai fini di maggiore trasparenza delle previsioni.

Quanto alle altre deleghe previste nel disegno di legge quadro, potrebbe essere valutata l'opportunità di un coinvolgimento della Corte sia per il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e della *spending review* permanente di cui all'articolo 41, sia per l'emanazione del te-

sto unico in materia di contabilità di Stato, con opportune integrazioni dei criteri direttivi (ipotesi emendative numeri 21 e n. 22).

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente della Corte dei Conti per la completezza della relazione e anche per le ipotesi emendative che saranno attentamente valutate quando la Commissione affronterà quella fase dell'*i-ter* del disegno di legge.

GARAVAGLIA Massimo (LNP). Signor presidente della Corte dei conti, intervengo per evidenziare due semplici questioni.

La prima è relativa al livello di sintesi: condividiamo le perplessità sul fermarsi alle azioni e riteniamo sia opportuno proseguire su un livello di dettaglio maggiore. Circa i cosiddetti capitoli *omnibus*, ci chiediamo se sia possibile ragionare in termini differenti: infatti, anziché eliminare i capitoli generici, che nell'ambito di una maggior flessibilità di gestione sono utili, è possibile pensare a un sistema differente. Si può, cioè, usarli in quanto tali, ovvero come capitoli generici con funzione di fondi che possono essere utilizzati solo per variazioni a capitoli specifici. In questo modo si mantiene la flessibilità e non si perde il controllo dell'utilizzo dei fondi stessi. Questa era la prima questione.

La seconda riguarda in generale gli emendamenti proposti che prevedono, evidentemente, un ruolo più attivo della Corte. Premetto che, invece che aumentare il peso del controllo, siamo più favorevoli a un maggior autocontrollo del sistema: nella dicotomia tra organizzazione e mercato siamo per il mercato. Si può però pensare a un maggior controllo selettivo *ex ante*. A tal fine si potrebbe, per esempio, ripristinare un controllo preventivo in talune situazioni. Desidero fare due esempi per spiegarmi meglio: se un Comuni sfora il patto di stabilità, nel momento in cui si verifica l'infrazione si obbliga l'ente a ripristinare il controllo preventivo; se gli indicatori fanno presumere che quell'ente potrebbe avere dei problemi (un numero di personale superiore alla media nazionale, per esempio), lo si obbliga a un controllo preventivo. In sintesi, anziché pensare genericamente a un aumento del peso del controllo, bisognerebbe accrescere il controllo selettivo *ex ante* laddove si presume possano verificarsi determinati problemi.

GIARETTA (PD). Presidente, desidero anche io ringraziare la Corte dei conti per la puntualità e l'analicità della relazione e per la formulazione di proposte concretamente emendative che potranno accompagnare l'esame del disegno di legge in sede parlamentare.

Desidero richiamare in modo particolare l'aspetto legato all'esigenza di una modifica e di un miglioramento della normativa. Il dibattito sulla stampa al riguardo si è molto soffermato sul pericolo che il Parlamento, nell'esaminare il provvedimento, arrivasse ad uno sfondamento dei fondamentali della finanza e a quell'eccesso di normazione che accompagna la legge finanziaria. In realtà, la nostra esperienza dimostra che, *ex ante*, nell'esame parlamentare le previsioni del Governo hanno tenuto. Tutta l'e-

sperienza degli ultimi anni, fin dall'approvazione della normativa relativa, dimostra che l'esame parlamentare ha mantenuto e migliorato i saldi e anche che l'eccesso di normazione era dovuto, almeno a mio avviso, a una mancata osservazione di quei vincoli di divieto di norme di carattere puntuale e localistico che, in realtà, non è stato così severo nell'esame preventivo da parte delle Presidenze di Camera e Senato. Comunque, tale questione è risolta con molta nettezza dal disegno di legge.

Sarebbe importante, invece, soffermarsi con più cura su quanto si verifica nel momento successivo, cioè sugli sfondamenti. Pensiamo all'esperienza (che sta divenendo veramente anomala) delle eccedenze di spesa che tutti gli anni vengono ripetute esattamente nelle stesse quantità e negli stessi settori. Come possiamo migliorare questa parte della procedura di bilancio?

Un problema si identifica con l'inesattezza, l'incompletezza o l'ineadeguatezza delle relazioni tecniche. Possiamo immaginare un tentativo di tipicizzare queste relazioni in modo da dare loro contenuti più certi e definiti? Infatti, andando a leggere alcune relazioni tecniche, si evince che esse non contengono altro che la spiegazione della norma e dei calcoli (rispetto ai quali non è neanche possibile entrare nel merito).

D'altra parte, bisogna valutare se, nel corso dell'esercizio, possiamo individuare una maggiore capacità del Parlamento di conoscere e di intervenire per mettere meglio sotto controllo gli scostamenti. Nello svolgimento di questo compito, risulta sempre prezioso il lavoro svolto dalla Corte dei Conti.

MERCATALI (PD). Vorrei conoscere l'opinione del presidente Lazzaro in merito al ragionamento del senatore Giaretta, che io condivido: vorrei cioè sapere se la Corte dei Conti ritiene utile istituire un vero e proprio sistema duale rispetto al Governo, con la creazione di un servizio che, anche nello svolgimento dell'indagine conoscitiva, supporti l'attività di apprendimento dei dati (oltre che di loro controllo) e che metta in condizione il Parlamento – e conseguentemente anche le Commissioni parlamentari – di avvalersi di una struttura di supporto. Tale struttura dovrebbe consentire al Parlamento, anche rispetto alle relazioni specialistiche, di disporre di valutazioni di carattere tecnico ma autonome rispetto a quelle approntate dal Governo stesso. Questa circostanza rappresenterebbe un'innovazione significativa del ruolo e della funzione del Parlamento rispetto al Governo.

LAZZARO. Fornirò qualche chiarimento d'ordine generale per poi passare la parola al dottor Falcucci, più esperto di me nella materia.

Per quanto riguarda il controllo della Corte dei conti in generale, esso viene in qualche modo rinforzato, laddove – se non comprendo male – si vorrebbe invece un controllo più snello e quindi non espletato dalla Corte. Il controllo della Corte mira essenzialmente a fornire al Parlamento tutti gli elementi conoscitivi; poi, naturalmente, sarà il Parlamento a decidere come agire, se avvalersi oppure no di questi dati, con una valutazione

di natura strettamente politica. Chiaramente, se è necessario fornire elementi il più possibile ampi e precisi al Parlamento, la Corte dei conti, come organo ausiliario del Parlamento, deve operare questo controllo.

Per quanto riguarda i capitoli-fondo, Presidente, con il suo consenso farò poi intervenire in merito il collega Falcucci.

Il controllo selettivo impeditivo, cui lei faceva riferimento, presenta indubbiamente dei vantaggi perché servirebbe a prevenire piuttosto che a curare. Lo comprendo benissimo ma esistono, anche in questo caso, alcune controindicazioni non indifferenti. In primo luogo, un controllo di tipo impeditivo (quale quello di legittimità espletato in precedenza dalla Corte) aveva un effetto impeditivo sostanzialmente sulla generalità degli atti amministrativi. Questo tipo di controllo è fallito proprio perché, essendo esteso alla generalità degli atti amministrativi, comportava ogni anno l'analisi di una tale massa di provvedimenti (solo alcuni dei quali importanti) che, alla fine, era soddisfacente. Quindi, questo tipo di controllo è stato eliminato restringendolo ai soli atti di maggiore rilevanza e si è trasferito il resto al successivo controllo sulla gestione. Per principio, l'amministrazione fa quello che ritiene e in seguito la Corte controlla sulla base dei suoi programmi o anche su indicazione del Parlamento. Non dimentichiamo, infatti, che già in base alla legge attuale le Commissioni parlamentari possono indicare alla Corte l'ordine di priorità dei controlli da effettuare. Se non intervengono queste indicazioni, la Corte dei conti definisce autonomamente i suoi programmi, cercando di cogliere le linee di tendenza più significative per riferire al Parlamento.

Un controllo di tipo impeditivo presenta due aspetti sui quali occorrerebbe riflettere. Da una parte, esso avrebbe un'efficacia maggiore proprio perché impedisce e quindi previene ma comporterebbe un ostacolo di ordine costituzionale. Come è noto, infatti, la Costituzione ha eliminato il controllo sugli enti locali e bisognerebbe quindi trovare il modo di contemperare il controllo con questa abrogazione.

Un controllo di tipo impeditivo presuppone, totalmente o essenzialmente, un controllo di legittimità giuridica, come avveniva in precedenza. Per espletare un controllo di legittimità giuridica, però, sono necessari parametri giuridici. Consideriamo, ad esempio, il caso molto dibattuto dei famosi derivati, sul quale è intervenuta anche la CONSOB chiedendo il controllo preventivo della Corte dei conti e resta ancora da chiarire se questi costituiscano effettivamente un potenziale pericolo. Prevedere un controllo preventivo su di essi è senz'altro utile al fine di bloccarli, però significa anche porre dei parametri per legge. In caso contrario, infatti, sulla base di cosa si opera un controllo? Un controllo sulla convenienza, infatti, può essere operato solo *ex post* e non *a priori*. La questione va senz'altro approfondita e la Corte dei conti è naturalmente sempre pronta a collaborare per tutte le ipotesi e le valutazioni.

L'eccedenza di spesa è indubbiamente un fenomeno preoccupante. La Corte dei conti mette sotto controllo le spese, rilevandole, e nella decisione finale dà atto di ciò. Chiaramente, però, anche in questo caso la

Corte non ha la possibilità di bloccare il fenomeno. È sempre il Parlamento che, dal punto di vista politico, deve decidere come agire.

Quanto ad un sistema duale di supporto alla relazione tecnica, ferma – ripeto – la funzione consultiva e di ausilio della Corte dei Conti, che la Corte è prontissima ad incrementare, nei limiti delle proprie possibilità, come il Parlamento può richiedere, vi è il problema di interagire con organi interni dello stesso Parlamento, uffici e quant'altro. Nei limiti di ciò che ci è possibile in quanto ausiliari, siamo prontissimi a tutto, basta chiederlo e che ci si metta nelle condizioni di operare.

Per quanto riguarda gli altri punti cedo la parola al dottor Falcucci.

FALCUCCI. Al senatore Massimo Garavaglia non possiamo che confermare le perplessità in ordine all'eccessivo livello di aggregazione raggiunto dagli attuali capitoli e ribadire l'esigenza della costruzione di unità elementari omogenee. Le azioni quindi, come detto nel testo, possono comportare taluni inconvenienti, che non sono solo un problema di controllo, ma riguardano anche la stessa possibilità di impianto di serie storiche affidabili. Infatti, la presenza di unità elementari disomogenee – e quindi con imputazione diversa alla classificazione economica e funzionale – pone ovviamente problemi di riclassificazione anche degli esercizi precedenti.

Con specifico riferimento ai capitoli-fondo, che sempre più numerosi vengono allocati in bilancio, la situazione risulta articolata. Riguardo ai capitoli-fondo che siano effettivamente tali e che allochino risorse destinate ad interventi specifici e non plurisetoriali non si pone alcun problema informativo. Resta tuttavia il fatto che a volte i capitoli-fondo sono solo impropriamente tali, così come si intendono nella accezione più generale. Nella realtà si rinvergono capitoli-fondo ad imputazione diretta di spese, capitoli-fondo che servono solo ad alimentare capitoli specifici di spesa e capitoli-fondo che hanno tutte e due queste caratteristiche. Bisognerebbe arrivare alla costruzione di capitoli-fondo che abbiano una loro configurazione univoca. Certamente, nei casi in cui ciò non accade si rischia una grave attenuazione della trasparenza degli elementi informativi su cui poi ricostruire gli andamenti gestionali dei diversi esercizi. Non dimentichiamo che nella impostazione della riforma, che dà un grande valore alle variazioni compensative – e ne abbiamo parlato diffusamente nel testo –, le variazioni compensative potrebbero andare a toccare anche i capitoli-fondo.

La Corte ha indicato quali possano essere le condizioni ottimali perché la nuova impostazione di bilancio funzioni: prima di tutto, un dimensionamento ottimale dei programmi. Non è compatibile con questa esigenza la presenza di programmi molto estesi, come avviene nell'ambito del Ministero della difesa, che quasi si identificano con lo stato di previsione. Proprio in relazione alla domanda posta dal senatore Garavaglia, preciso che portiamo questo discorso addirittura nella costruzione dei programmi. Noi sosteniamo che vanno bene l'impostazione per i programmi e anche le variazioni compensative al loro interno, purché il materiale infor-

mativo su cui vengono costruiti i programmi sia costituito da unità elementari omogenee. La Corte ha sempre evidenziato questa problematica in ordine ai capitoli promiscui e anche a quelli che, due esercizi fa, furono definiti «macrocapitoli». Il problema è sempre quello di una costruzione omogenea dei programmi, tant'è vero che arriviamo ad ipotizzare che ci sia non solo un nomenclatore per capitoli, ma anche per programmi. A nostro avviso una costruzione omogenea dei programmi è il presupposto per un efficace utilizzo dello strumento delle variazioni compensative.

Mi limito a queste brevi osservazioni ma resto a disposizione qualora il senatore Garavaglia intenda chiedere ulteriori elementi informativi.

LAZZARO. Desidero aggiungere una piccola chiosa al discorso fatto prima con il senatore Garavaglia: tale è la preoccupazione del legislatore di trovare forme di controllo che siano efficaci ma che allo stesso tempo possano salvaguardare l'autonomia dell'amministrazione e quindi, in un certo senso, della politica, che l'ultima legge finanziaria ha costruito un nuovo tipo di controllo per quanto riguarda i contratti collettivi di lavoro. Noi avevamo già il controllo riferito alla compatibilità economica di questi contratti ma l'ultima legge finanziaria lo ha inasprito, stabilendo che la Corte deve effettuare il controllo e, in caso di sfondamento, può obbligare l'amministrazione ad intavolare di nuovo le trattative; addirittura è stata stabilita la nullità dei contratti se emerge responsabilità di chi opera in difformità. Ho fatto questo esempio per precisare che, indubbiamente, il tema del controllo più efficace è ben presente al legislatore, però bisogna adattarlo, di volta in volta, anzitutto con il fine politico che si vuole raggiungere e con le norme costituzionali, salvo non pensare a modifiche della Costituzione, ma questo è un altro discorso.

Non credo quindi si possa generalizzare e parlare in ogni caso di un tipo di controllo preliminare, preventivo o successivo. Probabilmente l'ideale è effettuare un *mix* di controlli, mirato a seconda di quello che è tanto il provvedimento quanto la conseguenza finanziaria e soprattutto il fine politico che si vuole raggiungere, che si vuole impedire o semplicemente che si vuole soltanto conoscere. Questo credo che sia il tema.

Sono temi che credo vadano approfonditi e torno a dire che siamo comunque e sempre a disposizione del Parlamento.

PRESIDENTE. I senatori Mercatali e Giaretta hanno prospettato la necessità di organismi parlamentari di controllo.

LAZZARO. Forse mi sono espresso poco e male: facevo presente che quello sarebbe un sistema misto. In ogni caso, si tratta di una valutazione che è rimessa al Parlamento: posto che ci sono già uffici parlamentari che, tra l'altro, mi consta lavorino in maniera egregia, come potrebbe poi conciliarsi questo tipo di organizzazione con un eventuale apporto della Corte? Ribadisco comunque che siamo sempre disponibili.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Lazzaro e tutti i consiglieri della Corte dei Conti per questa audizione. Come è stato già detto, anche in fase di esame degli emendamenti ci terremo in contatto.

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

I lavori terminano alle 16,30.

