



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 4

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

COMMISSIONI CONGIUNTE

5^a (Programmazione economica, bilancio)
del Senato della Repubblica

e

V (Bilancio, tesoro e programmazione)
della Camera dei deputati

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA DELLA
STRUTTURA DI BILANCIO E SUL RAFFORZAMENTO
DEL BILANCIO DI CASSA

33^a seduta (antimeridiana): martedì 15 marzo 2016

Presidenza del presidente della 5^a Commissione del Senato TONINI

I N D I C E

Audizione di rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio

PRESIDENTE	Pag. 3, 19	PISAURO	Pag. 4, 18
BOCCIA (PD), deputato	14		
D'INCÀ (M5S), deputato	17		
* GUERRIERI PALEOTTI (PD), senatore	16		
MARCHI (PD), deputato	14		
PALESE (Misto-CR), deputato	17		
ZANONI (PD), senatrice	15		

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE	Pag. 19, 29, 34	BUSCEMA	Pag. 19, 30, 32
AZZOLLINI (AP (NCD-UDC)), senatore	29	* FORTE	32
BULGARELLI (M5S), senatrice	30, 32	PIERONI	31

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: Alleanza Liberalpopolare-Autonomie: AL-A; Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Conservatori e Riformisti: CoR; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Moderati, Idea, Euro-Exit, M.P.L. – Movimento politico Libertas): GAL (GS, PpI, M, Id, E-E, MPL); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più: Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: Misto-SI-SEL.

Segle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia – Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: SI-SEL; Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Lega Nord e Autonomie – Lega dei Popoli – Noi con Salvini: (LNA); Democrazia Solidale-Centro Democratico (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Alleanza Liberalpopolare Autonomie ALA-MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-ALA-MAIE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) – Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera-Possibile: Misto-AL-P; Misto-Conservatori e Riformisti: Misto-CR; Misto-USEI (Unione Sudamericana Emigrati Italiani): Misto-USEI.

Interviene il presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio Giuseppe Pisauro, accompagnato dalla dottoressa Chiara Goretti e dal professor Alberto Zanardi; il presidente di sezione della Corte dei conti Angelo Buscema, accompagnato dai consiglieri Marco Pieroni, Clemente Forte, Giuseppe Maria Mezzapesa e dalla dottoressa Pierina Avorio.

I lavori hanno inizio alle ore 11,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sulla riforma della struttura di bilancio e sul rafforzamento del bilancio di cassa.

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 ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il Resoconto stenografico. Il ricorso a tale forma di pubblicità è stato autorizzato dal Presidente del Senato considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

Nella giornata odierna sono in programma, tra la seduta antimeridiana e quella notturna, tre audizioni sugli atti del Governo nn. 264 e 265, che contengono norme di attuazione delle deleghe contenute nella legge di contabilità (legge 31 dicembre 2009, n. 196). L'atto del Governo n. 264 attiene all'articolo 40, comma 1, del provvedimento e al completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, con particolare riguardo alla riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni e alla programmazione delle risorse, assicurandone maggiore certezza, trasparenza e flessibilità. L'atto del Governo n. 265 reca norme di attuazione della delega contenuta nell'articolo 42, comma 1, della medesima legge, relativamente al passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione degli altri documenti contabili dello Stato, da una redazione in termini di competenza e di cassa a una di sola cassa.

Abbiamo chiesto – e abbiamo avuto la loro gentile disponibilità – a tre autorità tecniche di aiutare i commissari ad orientarsi in questa materia, che ha anche una sua evidente complessità e che riveste caratteri di assoluto rilievo per il Parlamento e in particolare per il nostro lavoro come Commissioni bilancio. Innanzitutto, ci siamo rivolti all'Ufficio parlamentare del bilancio, la nostra struttura che, con la sua autonomia e indipen-

denza, ci garantisce un supporto ad alto livello, di assoluto rigore e di assoluta qualità. Successivamente si svolgerà l'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti e questa sera quella della Ragioneria generale dello Stato.

La prima audizione prevista per oggi è quella dei rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

È qui presente il presidente Giuseppe Pisauro, accompagnato dalla dottoressa Chiara Goretti e dal professor Alberto Zanardi, i quali hanno depositato una corposissima e densissima relazione. Immagino che il presidente Pisauro la illustrerà e ci aiuterà così a studiarla con attenzione nelle prossime ore.

Cedo pertanto la parola al nostro ospite.

PISAURO. Signor Presidente, come lei accennava, i due schemi di decreto legislativo che esaminiamo derivano da norme di deleghe contenute originariamente nella legge 31 dicembre 2009, n. 196, i cui termini sono stati successivamente e progressivamente prorogati. Siamo dunque ora a sette anni dall'originaria delega.

Al fine di aiutare anche me a inquadrare questi provvedimenti nel giusto contesto, ricordo che nel frattempo ci sono stati cambiamenti molto importanti nel quadro ordinamentale del processo di bilancio, in particolare con riferimento al nuovo articolo 81 della Costituzione, con il superamento della natura formale del bilancio e quindi l'unificazione tra il disegno di legge di stabilità e il disegno di legge di bilancio. Questo per quanto riguarda il passato, ma bisogna leggere questi provvedimenti con un occhio al futuro prossimo. Dovrebbero infatti essere in arrivo ulteriori interventi di modifica della legge di contabilità e questo dovrebbe avvenire a breve.

Fatta questa premessa, non illustrerò la relazione per intero, ma vorrei fornirvi una guida alla lettura, mettendo in evidenza quelli che ci sembrano i punti più importanti. I temi che tratterò nell'espone questa guida sono i seguenti: il potenziamento del bilancio di cassa e il contenimento della formazione dei residui passivi, che è un tema centrale nel secondo schema; la revisione della tesoreria; l'introduzione delle azioni come unità elementare del bilancio dello Stato; un'innovazione importante nel processo di formazione del bilancio che va nella direzione di rendere questo processo più coerente con un approccio di tipo *top down* (in estrema sintesi, prima si decidono i totali, poi si va nei dettagli).

Per quanto riguarda il potenziamento del bilancio di cassa, questa è una storia affascinante perché l'Italia ha un bilancio costruito seguendo il criterio della competenza giuridica, ed è una peculiarità nel panorama internazionale. Per inciso, il criterio della competenza giuridica per la redazione del bilancio in Italia è stato adottato a partire dalla legge di contabilità generale del 1883. Nei primi vent'anni dello Stato unitario si era scelto un bilancio di cassa.

Nel resto del mondo prevale il criterio della cassa, sia dal punto di vista della redazione dei conti finanziari (quindi per la contabilità), sia

dal punto di vista della predisposizione del bilancio, quindi il bilancio *ex ante*. Negli ultimi quindici anni a livello internazionale si osserva un movimento verso la redazione della contabilità in termini *accrual*, cioè in termini di competenza economica. In casi per ora molto limitati – poi li citerò – anche il bilancio è in termini *accrual*.

Per quale motivo in Italia finora si è rimasti esclusivamente sulla competenza giuridica? La motivazione principale, che si ritrova anche nel dibattito alla Costituente, è il pericolo che, seguendo il criterio di cassa, si perdesse di vista l'ammontare complessivo delle obbligazioni nelle quali entra lo Stato e quindi si creasse un problema di pagamenti arretrati, e di impegni presi che però non si vedono nella cassa.

Però ci si chiede come mai nel panorama internazionale questo non è un problema. Bisogna dire che, se guardiamo a sistemi meno avanzati, in particolare a Paesi in via di sviluppo, soprattutto nel continente africano di tradizione anglosassone o francofona, che quindi seguono un bilancio di cassa, si nota con molta evidenza il problema degli *arrears*, ossia dei pagamenti arretrati. Questi possono prendere la forma o di impegni presi che non si vedono nella cassa (*outstanding commitments*) oppure di fatture non pagate (*unpaid bills*).

Nei sistemi più avanzati, però, il problema è risolto da tempo: nessuno dei sistemi dei Paesi più avanzati che usa la cassa non tiene conto degli impegni; ne tiene conto perché, a fianco al bilancio di cassa, c'è una registrazione degli impegni che devono essere però presi in modo coerente, con gli stanziamenti di cassa e con i tetti di cassa alla spesa. Sono sistemi integrati, in cui lo stanziamento è per cassa, ma questo non significa che non si guardi agli impegni e non se ne tenga traccia; anzi, gli impegni vengono presi all'interno di quel *framework*, di quel quadro.

Per darvi un'idea di come agiscono i vari Paesi, la rilevazione più recente che abbiamo a disposizione è quella del Fondo monetario del 2009 (però non credo sia cambiato molto da allora). Parlando di contabilità, quindi di modalità di redazione dei conti, non del bilancio, nel 2009 adottavano una contabilità di pura cassa l'Austria, il Belgio, la Germania, la Grecia, l'Olanda, la Norvegia; una combinazione di cassa e competenza economica (*accrual*) la Finlandia e la Svezia; un sistema *full accrual* l'Australia, la Francia, la Nuova Zelanda, il Regno Unito e gli Stati Uniti. I Paesi che adottavano l'*accrual* anche per il bilancio sono – come dicevo prima – molto limitati: Australia, Nuova Zelanda e Regno Unito.

Come valutare, in questo contesto internazionale, il sistema italiano? In realtà, il sistema basato sulla competenza giuridica va qualificato. Fin dalla legge di riforma di bilancio più importante, la legge 5 agosto 1978, n. 468, nel sistema economico al bilancio di competenza è stato affiancato un bilancio di cassa; tuttavia il problema è che quest'ultimo è stato sempre poco significativo e rimane tuttora tale, come vedremo con qualche indicazione quantitativa. La motivazione è che si tiene il bilancio di competenza perché questo ci evita il problema dei pagamenti arretrati e al riguardo va fatta una notazione. Il modo in cui è stato realizzato il sistema di competenza in Italia ha un effetto simmetricamente opposto ma

ugualmente negativo rispetto a quello dei sistemi di cassa senza correzione per tener conto degli impegni: mentre quei sistemi sottovalutano i pagamenti arretrati, il sistema di competenza giuridica adottato in Italia tende a sopravvalutarli, perché a volte l'impegno è una pura prenotazione di fondi e non corrisponde effettivamente all'iscrizione di una spesa concretamente esigibile, quindi può portare ad un gonfiamento dei residui passivi, cioè le somme impegnate e non spese risultano gonfiate rispetto alle reali obbligazioni delle amministrazioni.

Venendo a noi, considerazioni di questo tipo sono alla base della scelta fatta con la legge n. 196 del 2009, da cui trae origine la delega di cui stiamo parlando oggi, che, con una scelta abbastanza radicale nel contesto italiano, delegava il Governo al passaggio a un bilancio di sola cassa, cui si sarebbe dovuto affiancare un corrispondente prospetto in termini di competenza; stiamo parlando, quindi, della scelta largamente maggioritaria a livello internazionale per la redazione del bilancio. Successivamente questa scelta, nella sua radicalità, è stata attenuata e due anni dopo la legge 7 aprile 2011, n. 39, ha mantenuto il bilancio di competenza (quindi non più bilancio di sola cassa), prevedendo tuttavia un potenziamento del bilancio di cassa. Questo è proprio il tema di cui parliamo oggi.

Gli strumenti attraverso cui attuare il citato potenziamento sono l'istituzionalizzazione del cosiddetto cronoprogramma dei pagamenti (poi vedremo di cosa si tratta) e l'avvicinamento della fase degli impegni a quella del pagamento. Provando a dare fin d'ora una valutazione, pur essendo misure meno radicali della scelta originaria, mi sembra che siano un passo in una direzione condivisibile.

Proprio per provare a illustrare ciò di cui stiamo parlando, posso dire che nel modo di costruire il bilancio italiano quello per cassa è un po' una cenerentola. Alla fine della relazione, prima dell'appendice sui residui, è presente un gruppo di tabelle, che non illustro, ma che analizzano il rapporto tra cassa e competenza dal 2003 al 2014 nel sistema del bilancio dello Stato italiano.

I punti rilevanti, con riferimento all'attuale sistema, sono nelle prime pagine della relazione. Il primo, quasi banale, è che le previsioni di cassa iniziali sono generalmente più elevate di quelle iniziali di competenza, perché la nuova cassa deve pagare la competenza dell'anno e i residui presenti all'inizio dell'anno, quindi ovviamente sarà più alta. Nelle previsioni definitive si nota una revisione in aumento sia delle dotazioni di competenza, sia di quelle di cassa. Le previsioni definitive nascono dalle previsioni iniziali e in mezzo ci sono i vari provvedimenti amministrativi di variazioni di bilancio e assestamento.

Un dato interessante che dà la misura di quanto sia difficile programmare la cassa del sistema italiano è che, mentre quello che ho detto prima riguarda i totali, se si guarda alla composizione della cassa dal momento di partenza alle previsioni definitive si può osservare un'elevata ricomposizione, in pratica uno spostamento di somme dal Ministero dell'economia ai singoli Dicasteri, perché nel bilancio del Ministero dell'economia c'è un fondo cassa di dimensioni ragguardevoli (perché in media negli ultimi

anni parliamo di circa 10 miliardi) che fa da *buffer* rispetto alla mancata programmazione, o – se volete – ai difetti della programmazione della cassa dei singoli Ministeri; pertanto, in corso d'anno chi ha messo in bilancio una cassa insufficiente riceve somme dal Ministero dell'economia attraverso questo fondo. Se vado a guardare il bilancio di previsione di cassa e mi pongo domande su quale Ministero spende e quanto spende, ovviamente ho risposte molto parziali perché c'è questo fondo che poi in corso d'anno sarà distribuito per aggiustare il quadro della composizione.

Inoltre si può notare – può essere un'ovvietà – che il consuntivo di competenza è inferiore alla dotazione di competenza (ciò vuol dire, banalmente, che nell'anno si creano nuovi residui), che impegni e pagamenti in conto competenza diventano i nuovi residui e in genere i pagamenti sono inferiori alle dotazioni definitive di cassa (questo anche è interessante). La previsione finale di cassa non si traduce interamente in pagamenti, quindi anche in un momento relativamente avanzato dell'anno non si riesce a prevedere bene quanto effettivamente si spenderà.

Questo, che è il quadro generale in cui ci muoviamo oggi, ovviamente ha come risultato la creazione di residui sul bilancio dello Stato, il cui ammontare – tanto per divertirvi a dare un ordine di grandezza – a fine 2014 ammontava a 112 miliardi. Tenete conto che il totale della spesa dei tre titoli è di circa 800 miliardi, quindi siamo comunque su cifre di tutto rilievo.

Negli ultimi anni, perlomeno a partire dagli anni Novanta, sul problema dei residui passivi c'è stata un'importante successione di interventi. Su uno vorrei spendere qualche parola, poi gli altri li lascio agli elementi che trovate nella relazione, perché mi serve come esempio per mettere in evidenza il legame con la tesoreria, di cui parleremo più avanti. Negli anni 1996-1998 è stata attuata un'operazione che partiva da un'osservazione. Voi sapete che c'è un legame tra il bilancio e la tesoreria: le somme, soprattutto nel caso di trasferimenti ad altre amministrazioni diverse dallo Stato (nella fattispecie gli enti decentrati), escono dal bilancio ma non vanno direttamente all'esterno, all'economia; si fermano nel conto di tesoreria dei singoli enti, che poi li spenderanno.

A metà degli anni Novanta la somma delle giacenze di tesoreria degli enti decentrati ammontava a circa 100.000 miliardi di lire. Una somma di quel tipo poneva un rischio per la tenuta finanziaria del fabbisogno, cioè del saldo e poi naturalmente del debito, perché si trattava di somme che, almeno in teoria, erano nella disponibilità delle varie amministrazioni locali. Quindi, quello che si fece in quell'occasione fu indurre uno svuotamento di queste giacenze – anche se, successivamente, ciò ha creato un problema ulteriore – riducendo drasticamente la nuova cassa per questi enti, perché il conto di tesoreria riceve i soldi dalla cassa del bilancio, per cui riducendo l'ammontare dei nuovi afflussi erano costretti a spendere quello che avevano in tesoreria. Ciò aveva però la controindicazione di creare residui passivi, perché la competenza, intanto, rimaneva quella di legge. La competenza era alta e la cassa era abbassata per indurre lo smal-

timento delle giacenze: dunque, si smaltivano le giacenze, ma nascevano nuovi residui passivi.

In quegli anni ci fu una polemica, indotta – se ricordo bene – da un paio di articoli pubblicati sul «Corriere della Sera», scritti da editorialisti di quella testata, che misero in evidenza tale problema. Si scrisse infatti che c'era un rischio perché, trattandosi di residui passivi, un giorno si sarebbero tradotti in spese e, quindi, si diceva che l'Italia stava barando. Erano gli anni in cui si decideva l'ingresso dell'Italia nella moneta unica. Dunque si intervenne, anche in quella fase, spiegando qual era la *ratio*, ovvero che la giacenza di tesoreria rappresentava un rischio di grado maggiore rispetto ai residui passivi, perché si trattava di somme già nella disponibilità dei conti delle singole amministrazioni, e si intervenne per ridurre i residui passivi.

Non vi racconto tutta la storia, però vi dico che, in tutti gli anni recenti, c'è stata una successione di interventi volti alla riduzione del volume dei residui passivi. Questi interventi hanno avuto un successo parziale, come potete notare nelle ultime tabelle della relazione. In particolare, un grafico mostra come dal 2003 ci sono delle fasi di riduzione dei residui, ad esempio nel 2007, che poi però riprendono ad aumentare, per poi ridursi nuovamente e riprendere ancora ad aumentare. Lo strumento principale per eliminare o ridurre la massa dei residui – ce ne sono vari, ma sarebbe davvero troppo tecnico entrare nei dettagli – è quello della cosiddetta perenzione: lì si fa morire, perire. La linea tratteggiata che si trova nella parte bassa del grafico riporta l'andamento delle perenzioni, indicato sulla scala di destra. Potete vedere che ovviamente – si tratta davvero di una banalità – essa è speculare all'andamento della massa dei residui.

Qual è dunque la situazione odierna? Trovate i dettagli nelle tabelle: il totale complessivo è pari a circa 112 miliardi di euro, la cui composizione è però interessante. Si tratta di un dato che, devo dire, ha colpito anche noi nell'andarlo a riproporre. Sul totale di circa 112 miliardi di euro, circa 38 miliardi riguardano le relazioni finanziarie con le autonomie territoriali. Dunque, circa un terzo del totale dei residui in essere nel bilancio dello Stato, calcolati alla fine del 2014, ha a che fare con le autonomie territoriali. Questo è frutto – probabilmente in modo totale – soltanto del modo di contabilizzare le cifre.

Faccio un esempio, per mostrare come si possono creare dei residui di questo ammontare: le compartecipazioni. Buona parte delle somme che, in pratica, vengono trasferite – uso il termine «trasferite» in modo inesatto naturalmente – dallo Stato a Regioni e Comuni assume la forma di compartecipazione al gettito dei tributi erariali. La misura di questa compartecipazione si potrebbe in qualche modo determinare in sede di previsione, ma così non avviene.

Per capire quale sia il quadro odierno, si prenda l'esempio della sanità. Si stabilisce una somma da trasferire alle Regioni per la sanità, in base al piano sanitario nazionale, che però è composta da due parti: da una parte ci sono tutti i tributi delle Regioni (IRAP, addizionale IRPEF

e così via) o parti di essi e, a colmare il *gap*, c'è una compartecipazione dell'IVA, di cui si deve fissare l'aliquota. Per fissare l'aliquota – visto che in pratica è un trasferimento e non una vera e propria compartecipazione, dal momento che l'aliquota viene fissata *ex post*, sulla base di un obiettivo di spesa – occorre però sapere qual è il gettito di tutte quelle imposte che vanno alle Regioni. Ciò comporta, naturalmente, un ritardo.

Quindi, questo non è un sintomo di chissà quale problema che si prepara dal punto di vista dei rapporti tra Stato e finanza regionale e locale, ma è il sintomo di un modo di registrare le somme che forse presenta qualche limite e dà poi una rappresentazione confusa. Tra l'altro, esso ha anche un effetto pratico, perché mi aspetterei che la somma dei residui attivi, ad esempio delle Regioni, corrispondesse ai residui passivi iscritti nel bilancio dello Stato, ma così non è. Ciò crea, naturalmente, dei problemi dal punto di vista della programmazione finanziaria.

Ho voluto fare un *flash* a proposito dei residui passivi. Nella relazione trovate un'analisi abbastanza diffusa anche sui vari fattori che producono i residui. Quello che ho citato in precedenza lo definiamo come un fattore di carattere legislativo, poi ci sono i residui che nascono dalla presenza di partite di giro. Dopo però ci sono i ritardi amministrativi, che in qualche modo vengono affrontati dalle misure proposte nello schema di decreto legislativo.

Le misure proposte agiscono in due momenti. Il primo è a monte, quindi con misure di carattere strutturale dirette a riformare le modalità di iscrizione delle spese di competenza, avvicinando la fase dell'impegno al momento del pagamento. Quindi si prevede l'assunzione e la registrazione contabile dell'impegno nell'anno in cui l'obbligazione diventa esigibile.

Sembrerà una cosa astratta, ma voglio proporre un esempio, che probabilmente potrà anche sembrare semplicistico. Tempo fa facevo parte della Commissione tecnica per la spesa pubblica, la cui principale attività di spesa era quella di conferire incarichi di ricerca a qualche studioso, che poi avrebbe dovuto produrre una ricerca su un dato argomento. Dunque, quando l'incarico di ricerca veniva conferito, la somma veniva ovviamente impegnata perché era nata un'obbligazione; essa non era però esigibile e lo sarebbe diventata quando la ricerca fosse stata consegnata. È anche capitato, infatti, che la ricerca non sia stata consegnata o che sia stata consegnata in ritardo. Ecco, possiamo dire, per semplificare, che con questa nuova modalità si dovrebbe registrare l'impegno solo quando la somma diventa effettivamente esigibile, non quando è nata un'obbligazione. Ciò dovrebbe servire ad avvicinare la fase dell'impegno a quella del pagamento – credo lo si capisca abbastanza chiaramente – e dovrebbe eliminare residui passivi che solo apparentemente rappresentano obbligazioni perfezionate dell'amministrazione. Ripeto, sono stato estremamente semplicistico proprio per dare un'idea del tipo di argomenti di cui parliamo.

Questo è dunque il primo momento, che abbiamo definito a monte. Per ciò che riguarda gli interventi a valle, vengono allungati i termini della perenzione – di cui abbiamo parlato in precedenza – per una serie

di voci. Se il modo di contabilizzare alcune voci (prima facevo l'esempio dei rapporti con gli enti decentrati) richiede tempi lunghi, restringendo i tempi di perenzione (dicendo quindi, in modo rigoroso, che un residuo dopo due anni viene cancellato) non si cancella però la competenza e l'obbligazione iniziale. Quindi, naturalmente, se quella obbligazione di legge permane, si sarà costretti a riscrivere in bilancio i residui; c'è un fondo per la reiscrizione dei residui passivi perenti, come sapete. Questo chiaramente crea dei problemi nell'ordinato svolgimento della fase di gestione del bilancio. Ciò viene affrontato dallo schema allungando i tempi di perenzione per determinate categorie (non entro nei dettagli delle categorie, per non andare troppo oltre).

Per quanto riguarda la gestione della tesoreria, intervengono entrambi gli schemi di decreto legislativo, con due interventi: da un lato, si attua la progressiva riduzione delle gestioni contabili a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria centrale (poi spiegherò meglio); dall'altro, si aumenta la conoscibilità del legame tra bilancio e tesoreria attraverso un diverso e arricchito apparato informativo.

Innanzitutto vorrei soffermarmi brevemente sulla dimensione della tesoreria, di quali somme stiamo parlando. Nella relazione trovate dati e tabelle che vi fanno capire ai conti di quali entità afferiscono le somme che vi sono in tesoreria e anche qual è la movimentazione dell'anno. Ora, però, non c'è il tempo per entrare in questi dettagli, ma voglio comunque darvi un ordine di grandezza. A fine 2015 le giacenze di tesoreria, escludendo la gestione del debito fluttuante (quindi considerando le giacenze dei conti intestati a entità amministrative), ammontavano a 460 miliardi di euro. Tra questi 460 miliardi si possono distinguere tre categorie: i conti correnti presso la tesoreria centrale (quelli che hanno tutti gli enti che hanno rapporti con il bilancio dello Stato, compresi i Ministeri) per 316 miliardi; le contabilità speciali su cui interviene il provvedimento (e adesso vedremo in che modo) per 75 miliardi; le contabilità speciali di tesoreria unica per 66 miliardi. Queste ultime sono quelle che riguardano le amministrazioni decentrate che hanno determinati obblighi.

Anche sotto questo profilo vi è una storia di passaggi da una tesoreria unica, poi ad un allentamento degli obblighi, ad un ritorno alla tesoreria unica; è chiaro che la tesoreria unica ha una motivazione ovvia: è la gestione ottimale del debito. Originariamente – tra gli anni Settanta e Ottanta – la tesoreria unica era stata introdotta per evitare i comportamenti, che erano in atto, di enti che avevano giacenze in tesoreria con le quali, magari, compravano titoli pubblici per ottenerne gli interessi, che era una cosa surreale. Questa davvero è preistoria; nel frattempo ci sono state variazioni sul tema, su tutta questa vicenda.

Quanti sono questi conti di tesoreria? Per dare un'idea, i conti di tesoreria unica (quelli che riguardano le amministrazioni centrali) a fine 2014 erano circa 19.000. Stiamo parlando di numero di conti, cioè di numero di soggetti. La tesoreria è come una grande banca in cui tutti gli enti pubblici hanno un conto. I soldi entrano dal bilancio dello Stato, vanno sul

conto e così via. I conti di tesoreria centrali e le contabilità speciali aperte in tesoreria erano circa 2.500. In totale siamo intorno a 21.500 conti.

Il provvedimento prevede la progressiva riduzione delle gestioni contabili a valere su contabilità speciali. Le contabilità speciali nascono, in origine, come fenomeno straordinario e sono cresciute di numero nel tempo per una serie di motivi. Innanzitutto, è possibile aprirle con un semplice provvedimento amministrativo: non serve una legge, basta un decreto del Ministro competente per aprire la gestione di contabilità speciale. Inoltre sono comode dal punto di vista di chi deve spendere, perché nella contabilità speciale confluiscono stanziamenti di diversi capitoli di bilancio. In corso d'anno si effettuano spese dalla contabilità speciale senza preoccuparsi di imputare, come si dovrebbe fare invece se si seguisse la procedura ordinaria di bilancio, la spesa a un particolare capitolo (personale o altro); si spende dal calderone. Ciò ha un senso, ad esempio, per un intervento della Protezione civile, ma non ha probabilmente senso per tutti i casi che invece osserviamo.

Alla fine (ma solo alla fine) si ha la rendicontazione che riporta tutta la gestione e la rende coerente con il bilancio. Questo chiaramente – come dicevo prima – è comodo dal punto di vista di chi lo gestisce, ma pone dei problemi dal punto di vista sia di monitoraggio della spesa, sia di conoscibilità. Quindi, da questo punto di vista, l'idea di ridurre fortemente il numero delle contabilità speciali è condivisibile.

Non siamo in grado – perché richiederebbe un'analisi con tempi più lunghi – di fare una previsione su quale sarà il numero di contabilità speciali che rimarranno alla fine del processo. Sarebbe interessante sapere dal Ministero dell'economia se è stata fatta una previsione di questo tipo e cosa si aspetta il Ministero dell'economia da questo processo.

Oggi possiamo dire che comunque vi sono delle limitazioni, anche opportune (almeno alcune). Vengono escluse dal processo di progressiva eliminazione alcune singole fattispecie di gestioni contabili (Presidenza del Consiglio), le contabilità speciali autorizzate per legge, i programmi comuni a più amministrazioni e le contabilità speciali motivate da casi di urgenza o di necessità. Sarebbe interessante avere un'analisi quantitativa in termini sia di numero di contabilità speciali che ci si aspetta che resteranno in essere, sia di volumi, di risorse attribuite a queste contabilità speciali.

Il secondo gruppo di interventi riguarda il miglioramento dell'apparato informativo e ciò è importante. Rimaniamo solo per un momento al mondo dei Ministeri: i soldi escono di cassa dal Ministero, però non vanno fuori, si fermano nel conto di tesoreria di quel Ministero; poi da lì escono. Qual è la misura dei veri esborsi di cassa? I pagamenti del bilancio dello Stato o l'uscita dalla tesoreria? Perlomeno un'integrazione dei due. Alcuni pagamenti sono istantanei: vanno in tesoreria e non rimangono lì, ma escono immediatamente.

Le novità introdotte dai decreti vanno in questa direzione: darci informazioni sull'integrazione bilancio-tesoreria, che oggi non è agevole. Abbiamo più o meno tutti un'esperienza pluridecennale su questo argomento

e più volte abbiamo provato a metterci le mani, nei decenni precedenti, ma non sono mai riuscito a mettere insieme il bilancio con la tesoreria. E questo è sicuramente un fatto importante.

Su questo punto nella relazione diamo qualche suggerimento e sarebbe utile avere ulteriori informazioni. Ad esempio, nello schema vengono proposte due tabelle: una che riguarda i pagamenti del bilancio dello Stato (quindi verso tutti), che in questa tabella verrebbero distinti per missione del bilancio dello Stato e destinazione; già questo consente l'integrazione. Sarebbe interessante avere perlomeno – avete visto quanto pesano gli enti decentrati – una distinzione per sottosettore.

Invece la seconda tabella che verrebbe introdotta riguarda esclusivamente i conti delle cui risorse sono titolari amministrazioni dello Stato e quindi illustra l'intermediazione, di cui parlavo prima, che la tesoreria fa tra bilancio e destinazione finale per le amministrazioni dello Stato. Questo è, almeno potenzialmente, un passo in avanti molto importante dal punto di vista di chi osserva dall'esterno questi fenomeni.

Per quanto riguarda la questione delle azioni, oggi – come sapete – il bilancio è organizzato per missioni, programmi e poi, sotto i programmi, ci sono i capitoli. L'idea è quella di costruire unità elementari dal punto di vista della gestione (l'unità di voto rimane il programma) più aggregate rispetto ai capitoli, sempre con un'ottica di tipo funzionale, cioè di finalità, di destinazione della spesa. È un obiettivo astrattamente condivisibile, sul quale non abbiamo molto da dire perché è una questione che va esaminata in pratica, dopo aver visto come sono costruite queste azioni.

Qual è l'obiettivo a monte di tutto ciò e perché si è andati in questa direzione nel 2007? L'idea è di avere un bilancio costruito in modo da rappresentare la funzione allocativa del bilancio dello Stato: si destinano i soldi a determinate finalità. Il Parlamento ha davanti a sé tutte le finalità e può decidere se dare più soldi ad una finalità piuttosto che a un'altra. Questa è la finalità, raccontata in modo caricaturale, di questa costruzione.

Chiaramente tutto questo ha innanzitutto un limite a monte: una quota molto importante della spesa del bilancio dello Stato non ha finalità, nel senso che tutti i trasferimenti che, ad esempio, vanno ad amministrazioni decentrate non hanno una finalità individuabile. La finalità ci sarà quando le amministrazioni decentrate spenderanno. Bisogna essere consapevoli di ciò. Non a caso, se mi chiedo quanto spende il Paese per la sanità, andrò a vedere il conto della pubblica amministrazione e la sua classificazione funzionale; non guarderò il bilancio dello Stato. Bisogna essere consapevoli di quale strumento stiamo parlando; uno strumento che è fatto in buona parte di trasferimenti. D'altra parte, avere uno strumento onnicomprensivo significherebbe dire che fa tutto lo Stato. Non credo che questo possa essere l'obiettivo; è soltanto un dato di fatto.

Questo può essere sicuramente un problema, ma ne siamo consapevoli e, infatti, le voci inserite nelle missioni attuali fanno riferimento a singole missioni: la missione «Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali» rappresenta il 21 per cento della spesa del bilancio dello Stato; la

missione «Politiche economico-finanziarie e di bilancio» un altro 17 per cento. Siamo consapevoli di questo.

Per il resto, vorrei un sistema di missioni-programmi che in qualche modo sia mappabile con la struttura amministrativa. Idealmente, vorrei una direzione generale; siamo ancora lontani da questo, nonostante la riforma risalga al 2007.

Il passaggio successivo concerne le azioni, quindi una definizione di finalità più fine rispetto ai programmi. Cosa possiamo prevedere al riguardo? Innanzitutto già lo schema prevede, forse opportunamente, che non tutta la struttura per azioni segua lo schema azione uguale finalità; all'interno di ogni programma vi sarà un'azione in cui c'è tutta la spesa di personale attribuita a quel programma. Quindi la spesa di personale non verrebbe ripartita tra le azioni ma rimarrebbe in testa al programma e le azioni avranno al loro interno soltanto trasferimenti, acquisto di beni e servizi e così via.

Diventa cruciale, per poter esprimere un giudizio, avere qualche dettaglio ulteriore dai risultati della sperimentazione (il Ministero dell'economia ha condotto una sperimentazione in questo senso). In particolare, sarebbe interessante conoscere il numero delle azioni individuate nei singoli programmi-Ministeri rispetto al numero dei capitoli-piani di gestione sottostanti. Queste azioni, nella sperimentazione, quanti capitoli hanno aggregato?

Al di là del tema astratto delle finalità individuabili o meno, c'è però un fatto concreto: una volta che l'unità di gestione è quella che aggrega insieme più capitoli, diventa possibile una flessibilità di gestione all'interno di quelli che prima erano capitoli che, almeno in linea di principio, non erano flessibili dal punto di vista della gestione. Quindi, anche a tal proposito, sarebbero utili maggiori informazioni.

L'ultimo tema risponde anch'esso a un'esigenza che chi si occupa da tanto tempo di queste cose ha posto più volte, risalendo indietro nei decenni. Si tratta della questione del processo di formazione del bilancio dello Stato e di un approccio *top-down*.

Oggi il processo di formazione del bilancio dello Stato viaggia, fino a settembre, su due binari paralleli che non si incontrano: c'è il processo di formazione del bilancio all'interno delle amministrazioni; verso marzo, parte la circolare della Ragioneria generale dello Stato a tutti i Ministeri e li invita a presentare le loro proposte in termini di legislazione vigente, ma anche di proposte di innovazione, tenendo conto di determinati vincoli, su cui però non c'è un *endorsement* politico chiaro (c'è solo quello del Ministro dell'economia). Questo processo va avanti e porterà poi a una bozza di bilancio a legislazione vigente che vedrà la luce a settembre. Intanto ad aprile viene approvato il Documento di economia e finanza. Questi due processi non comunicano, non si incontrano; lo faranno a settembre quando verranno predisposti il nuovo bilancio, la legge di stabilità e la Nota di aggiornamento.

In tutto ciò un'innovazione importante consiste nell'intento di far comunicare i due processi. A maggio un decreto del Presidente del Consiglio

dei ministri definirà su base triennale gli obiettivi di spesa per ciascun Ministero in coerenza con quelli per l'intera pubblica amministrazione definiti nel DEF. Non so se era chiaro quello che dicevo prima: i due processi sono separati e paralleli, ma possono anche partire da presupposti diversi; nulla, infatti, garantisce che il quadro delle compatibilità disegnato nella circolare della Ragioneria sia poi coerente con quello che emergerà un mese dopo nel DEF. Pertanto, da questo punto di vista, è sicuramente un passo avanti importante sempre nella direzione del cosiddetto approccio *top-down*.

Per noi quest'ultimo elemento è ancora migliorabile, perché riteniamo che sia ancora «a macchia di leopardo». Non so se lo si può definire in questo modo, però idealmente la procedura *top-down* dovrebbe funzionare nel senso che si fissa l'obiettivo di saldo (quello che faccio nel DEF) e poi a cascata occorre indicare quanta spesa e quante entrate comunque determinano quel saldo (è un'equazione con due incognite, quindi ci sono infinite soluzioni di volume di spesa e di entrate); successivamente occorrerebbe effettuare tali quantificazioni per le Regioni, le Province, i Comuni e infine naturalmente anche per i Ministeri.

Rispetto a tutto quello che ho detto adesso, i passaggi intermedi non ci sono; quindi in questo quadro avremo il DEF ad aprile, a maggio avremo gli obiettivi per i Ministeri e in mezzo vorrei avere tutto il resto, perché tutti quegli obiettivi per i Ministeri devono essere coerenti con un quadro generale. Questo sarebbe una procedura *top-down* piena, completa.

MARCHI (PD). Ringrazio il presidente Pisauro per la relazione presentata.

Mi sono state rappresentate preoccupazioni per quanto riguarda l'articolo 7 dell'atto del Governo n. 264, in relazione alle calamità naturali e alla revisione delle contabilità speciali, in modo particolare quanto previsto per la Protezione civile. Nello specifico mi riferisco soprattutto al limite di dodici mesi per la prosecuzione della gestione operativa dell'emergenza.

Il processo di questa previsione di riforma si riferisce ad una materia che non coinvolge solo le strutture statali, ma anche le Regioni e gli enti locali, nelle modalità con cui si interviene concretamente. Vorrei quindi sapere se ritenete che possa funzionare o abbia bisogno di modifiche.

BOCCIA (PD). Vorrei ringraziare il presidente Pisauro e i commissari Goretti e Zanardi per averci offerto questo ulteriore approfondimento che si somma al lavoro secondo me egregio che hanno svolto gli uffici della Camera e del Senato. Penso si tratti di un livello di approfondimento di cui il Paese ha bisogno e che servirà a noi soprattutto nei prossimi mesi.

Vorrei fare una sola riflessione e ipotizzare il contributo dell'Ufficio parlamentare di bilancio anche per le prossime settimane e i prossimi mesi.

Siamo di fronte ad un passaggio delicato e complesso, nel senso che come Commissioni bilancio di Camera e Senato siamo chiamati ad esprimere un parere sugli atti del Governo nn. 264 e 265. Mentre devo dire con grande franchezza che a mio avviso sull'atto del Governo n. 295 non ci sono grandi problemi in quanto reca misure attese, necessarie e utili, sull'atto del Governo n. 264 l'onorevole Marchi ha già fatto alcune osservazioni ma ce ne sono anche altre da fare perché in realtà quel provvedimento tocca molte competenze.

Noi ci occuperemo del disegno di legge del bilancio unificato, su cui lavoreremo tutti insieme, tutti i Gruppi parlamentari, maggioranza e opposizione, anche perché l'anno scorso abbiamo lavorato insieme sull'indagine conoscitiva ed è auspicabile che sulle regole contabili si ritrovi tutto il Parlamento in maniera compatta. A mio avviso inevitabilmente metteremo mano ad alcuni temi a partire da quello indicato dall'onorevole Marchi, e non lo faremo tra sei mesi ma la settimana prossima, tra quindici giorni. Prima o dopo Pasqua al massimo dovremo presentare il disegno di legge e su quello rivederci e lavorare, perché davvero non ci saranno grandi alibi per nessuno visto che abbiamo due o tre mesi scarsi di tempo. A settembre il Paese dovrà avere un vestito nuovo che sarà il risultato di alcune delle riflessioni fatte oggi. Pertanto, mentre sul potenziamento del bilancio di cassa, sul piano dei pagamenti, sulle entrate, sui controlli di regolarità amministrativi e contabili, sui residui passivi, su un raccordo tra bilancio dello Stato e tesoreria dello Stato non ci sono grandi problemi, sulla struttura ce ne sono.

Se grazie al lavoro fatto dai Servizi del bilancio di Camera e Senato e dall'UPB sotto alcuni aspetti potremo accelerare il nostro lavoro per licenziare questi due atti anche con alcune osservazioni molto puntuali, in ordine alla formazione del bilancio dovremo rivederci presto. Evidentemente c'è tutta una serie di considerazioni che non voglio fare oggi perché anticiperei un dibattito molto serio che c'è stato durante l'indagine conoscitiva, tuttavia dalla struttura del bilancio, passando per alcuni principi di innovazione (vedo il collega Marcon e penso al benessere equo e sostenibile (BES)), abbiamo la necessità di elaborare un disegno di legge che sia il risultato di questi anni di lavoro e soprattutto delle riflessioni fatte durante l'indagine conoscitiva.

Il mio intervento intendeva dunque essere un ringraziamento al presidente Pisauro e un arrivederci a prestissimo, perché dovremo mettere mano agli aspetti più complessi.

ZANONI (PD). Anch'io mi associo ai ringraziamenti e leggerò la vostra relazione con molta attenzione.

Vorrei fare solo una sollecitazione rispetto all'ultimo punto trattato, in quanto mi sembra che si arrivi davvero al *clou* del problema e alle difficoltà che nel nostro Paese si incontrano nel raggiungere gli obiettivi. Il problema non è tanto quello di stanziare soldi, ma di arrivare poi a fare concretamente le cose; bisognerà lavorare al riguardo.

Mi sembra interessante il fatto che voi abbiate evidenziato che le innovazioni proposte al sistema di programmazione ai contratti dei Ministeri sia condivisibile. Forse avremmo davvero bisogno di qualcosa che ci aiuti a mettere insieme le varie fasi in termini temporali, perché credo che questo sfasamento comporti che si arrivi a settembre-ottobre, quando cominciamo a discutere della legge di stabilità, con dei documenti che non sono ancora allineati fra di loro. Soprattutto dovrebbe consentire alla struttura di andare avanti in una certa direzione perché essa va avanti per inerzia e tutta la parte innovativa contenuta nella legge di stabilità arriva poi decisamente in ritardo. Forse su questo tema bisognerebbe fare qualche proposta e uno sforzo maggiore per ciò che riguarda i tempi, perché sovente il rispetto dei tempi diventa sostanza.

GUERRIERI PALEOTTI (PD). Desidero ringraziare anch'io il presidente Pisaurò per la relazione che ha appena illustrato, ripromettendomi di approfondire una serie di punti, anche in vista del lavoro che il presidente Boccia ha tracciato, per quanto riguarda i prossimi mesi.

Vorrei però comprendere un punto fondamentale cui ha fatto cenno nella sua presentazione, a proposito della struttura e della revisione dei programmi e dell'introduzione delle azioni. Un punto che fondamentalmente rimanda al tema della riorganizzazione della centralizzazione e della decentralizzazione nella formazione del bilancio e quindi alla possibilità di monitorare l'allocazione delle risorse in tema di politica economica. È un punto fondamentale per la valutazione dell'impatto delle misure che vengono adottate.

Attualmente il processo di bilancio vede una relativa frammentazione nella fase di decisione allocativa e poi un rigidissimo monitoraggio nell'esecuzione, visto che i conti devono alla fine tornare. La revisione proposta vorrebbe capovolgere in parte questo schema, rafforzando una capacità di centralizzazione nelle decisioni di allocazione, introducendo però flessibilità nell'implementazione. Da quanto capisco, ma vorrei comprendere meglio, sia nell'introduzione delle azioni, sia con riferimento a questi passaggi fondamentali e al ruolo del Parlamento, il rischio è che si vada verso un'auspicabile centralizzazione nella definizione dei programmi e degli obiettivi, ma allo stesso tempo anche verso il mantenimento della centralizzazione nell'implementazione degli stessi. C'è dunque il rischio che alla struttura odierna non se ne sostituisca una che abbia un segno invertito per ciò che riguarda centralità e flessibilità. Se le azioni non verranno definite in maniera funzionale a questa possibilità di monitoraggio, si potrebbe profilare il rischio che esse siano poi sostituite e surrogate dal mantenimento degli attuali forti vincoli che vengono posti oggi nella fase di esecuzione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze.

Chiedo dunque al nostro audito se, a suo avviso, esista questo rischio nel momento in cui la definizione delle azioni non colga questo aspetto di loro funzionalità e non si segua dunque il processo di partire dai capitoli e di risalire verso l'alto in una loro ridefinizione.

D'INCA' (M5S). Desideriamo ringraziare anche noi il dottor Pisauro per il suo intervento.

Sarebbe interessante e corretto parlare del passaggio delle giacenze di tesoreria dai 50 miliardi di euro ai 460 miliardi attuali o dei 21.500 centri di spesa. Rimanendo però al tema relativo all'articolo 5 dell'atto del Governo n. 264, che consente un'ulteriore espansione della flessibilità da parte del Governo soprattutto nel bilancio, le chiedo se non ritiene opportuno che vi debba essere un maggiore potenziamento della funzione informativa nei confronti del Parlamento sui documenti di bilancio, con un controllo che deve quindi essere adatto a verificare il raggiungimento degli obiettivi di cui ha parlato.

PALESE (Misto-CR). Desidero porre una domanda semplice: la finalità principale che ci si pone pare sia quella di evitare il formarsi di spesa improduttiva, con riferimento a tutto ciò che può provocare questo disordine relativo agli enti decentrati, a cui si aggiunge il regime delle Regioni a Statuto speciale, che è persino peggiore. Detto questo, è fin troppo evidente che i ritardati pagamenti «sfuggono», in una serie di situazioni, e sappiamo bene quali siano le relative conseguenze in termini di spesa improduttiva, di interessi, di contenziosi e di debiti fuori bilancio.

Voglio proporre un esempio preciso per capire se è possibile compiere un passo in avanti, dal momento che la legge delega n. 196 del 2009 aveva l'obiettivo di cercare di fare un passo avanti e di evitare la spesa improduttiva. Faccio riferimento proprio all'esempio che ha portato il presidente Pisauro a proposito del Fondo sanitario nazionale. Si tratta di 111 miliardi di euro, ovvero di una bella fetta di spesa, che ogni anno viene alimentato da IRPEF, IVA, IRAP ed entrate proprie. Il meccanismo del trasferimento agli enti decentrati, cioè alle ASL, è abbastanza farraginoso. Il trasferimento arriva attualmente con grande ritardo, in riferimento alle rate che ogni dodici mesi vengono trasferite alle Regioni e conseguentemente alle ASL. Tali rate sono paramtrate all'anno precedente e, ove ci fossero integrazioni, esse sono nella misura del 5 per cento: si tratta quindi di una situazione consistente. Oggi i tassi sono abbastanza bassi, ma a suo tempo, ovvero sei-sette anni fa e quindi non molto tempo addietro, l'intero sistema regionale aveva calcolato che questo meccanismo così farraginoso, che costringe le ASL e le Regioni a fare anticipazioni di tesoreria, aveva comportato un'integrazione di 2 milioni di euro all'anno per il solo pagamento degli interessi.

Dunque vorrei sapere se con la delega si immagina di risolvere casi simili oppure se rimaniamo sempre nella situazione che ho esemplificato in precedenza. Al di là della tesoreria unica, che ha costituito un punto fermo, dal punto di vista del monitoraggio il meccanismo rimane però abbastanza complesso. Ciò crea chiaramente della spesa improduttiva, di cui in questo caso si avvantaggiano le banche, mentre in altri casi non so chi se ne avvantaggia.

PISAURO. Per quanto riguarda la domanda sulla Protezione civile e le contabilità speciali, posta dal deputato Marchi, non siamo in grado di dare una risposta. Faccio solo una battuta: questo è un tema su cui bisognerebbe verificare caso per caso, nel senso che ascoltiamo l'argomentazione che ha portato il deputato nella sua domanda, ma abbiamo sentito spesso anche argomentazioni che vanno in senso esattamente opposto. Si tratta dunque di un tema che riguarda gli esperti di quel settore e che va risolto in quell'ambito.

Per quanto concerne il tema posto dalla senatrice Zanoni a proposito della programmazione, mi aspettavo che al riguardo ci sarebbe stata qualche domanda, quindi non ho concluso il mio ragionamento sul processo *top-down*. Un punto, che in parte risponde anche ad altre sollecitazioni emerse, riguarda il ruolo del Parlamento. Il Parlamento approva gli obiettivi del DEF e, anche nel quadro disegnato in questo testo (che – ripeto – rappresenta un progresso rispetto al quadro attuale), ad un certo punto interviene la fissazione di obiettivi di spesa per i singoli Ministeri. Ripeto: manca tutto quello che dovrebbe essere nel mezzo tra l'obiettivo della pubblica amministrazione in termini di saldo e gli obiettivi di spesa per i singoli Ministeri. Forse questi passaggi dovrebbero ricevere un'attenzione da parte del Parlamento, che altrimenti interverrebbe sempre soltanto alla fine del processo, quando vengono presentati i documenti di bilancio in autunno.

Chiaramente un processo *top-down* richiede la condivisione dei vari passaggi. Se si decide che quello è il saldo, tutti devono essere d'accordo che quello è il saldo; se si decide che quella è la quota che va alle Regioni, tutti devono essere d'accordo che quella è la quota. Forse, quindi, su ognuno dei passaggi principali sarebbe auspicabile il coinvolgimento di tutti gli attori che partecipano al processo. Credo che questo sia un tema da considerare anche nella discussione dello schema.

Il senatore Guerrieri Paleotti poneva la questione della centralità e della flessibilità, ma onestamente è difficile rispondere in maniera univoca: dipende davvero da come in pratica vengono costruite le azioni. In linea di principio, banalmente, si può affermare che, fatta la premessa del *top-down* di cui parlavo, poi però se le azioni sono la somma di più capitoli, almeno dal punto di vista gestionale, essendo più ampio, sarà anche più flessibile. Si consideri anche che ciò che rende difficile dare una valutazione compiuta è che a questa classificazione si sovrappone la triade fattori legislativi, oneri inderogabili e adeguamento del fabbisogno. Pertanto diventa davvero complesso capire come procedono insieme le diverse questioni.

Queste operazioni di riagggregazione del bilancio dello Stato sono sempre nate con un'ipoteca pesante: si è sempre partiti dalla preesistente struttura per capitoli, che però non rappresenta un'unità elementare da nessun punto di vista, né dal punto di vista funzionale perché ci sono capitoli misti, né dal punto di vista di categoria economica perché anche in quel caso ci sono capitoli misti, né dal punto di vista dell'autorizzazione legislativa. Credo che questo difetto, ossia non aver prima messo mano ad una

ristrutturazione della struttura per capitoli (che è un compito immane, immagino), rende poi discutibile qualsiasi aggregazione. Non credo onestamente che quanto ho detto porti molto lontano, ma occorre esserne consapevoli.

L'onorevole Palese, portando l'esempio della sanità, parlava dei debiti fuori bilancio e chiedeva se questi provvedimenti porteranno a superare i ritardi. Non mi è chiarissimo se porteranno a questo, ma i ritardi (a livello di trasferimento alle ASL) sono imputabili ad alcuni attriti presenti nella costruzione dei rapporti tra Stato e Regioni. Vi è il problema di dover valutare ogni volta l'aliquota di compartecipazione IVA; è una questione complicata.

Tuttavia, c'è anche l'altro lato della medaglia e riguarda il riparto in sede di Conferenza delle Regioni. Quel passaggio provoca ritardi, quindi dovrebbe essere considerato contestualmente. Credo che qualche spazio di semplificazione a monte ci possa essere, facendo più previsioni e non pretendendo di determinare con esattezza, all'euro, l'aliquota di compartecipazione.

Relativamente alla domanda sull'informazione posta dall'onorevole D'Incà, come dicevo prima, dipende da come sono costruite le azioni, se sono costruite in modo coerente con le finalità. Le azioni poi possono essere organizzate in articoli, a loro volta. Da questo punto di vista, non c'è una risposta in astratto; bisogna analizzare in concreto come vengono costruite le azioni e quante azioni ci saranno all'interno di ciascun programma.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Pisauro e l'Ufficio parlamentare di bilancio, che si conferma una grande risorsa per tutti noi.

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE. È ora prevista l'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti, che ringrazio per aver accettato il nostro invito.

È qui presente il presidente di sezione della Corte dei conti Angelo Buscema, il quale è accompagnato dai consiglieri Marco Pieroni, Clemente Forte, Giuseppe Maria Mezzapesa e dalla dottoressa Pierina Avorio.

Cedo subito la parola al presidente Buscema.

BUSCEMA. Nell'audizione odierna viene richiesto alla Corte dei conti un parere sugli atti del Governo nn. 264 e 265, recanti rispettivamente attuazione degli articoli 40 e 42 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Innanzitutto porto il saluto del presidente della Corte e vorrei spiegare che su questo tema, ritenuto di estrema delicatezza e importanza, la Corte dei conti ieri formalmente ha reso un parere, che è stato poi trasmesso al Ministro dell'economia e delle finanze. Quindi il mio compito, da parte del presidente, è quello di illustrare questo parere, fermo restando

che la relazione presentata è estremamente tecnica, per cui mi scuso se dovrò soffermarmi in particolar modo su alcuni aspetti.

Volevo presentare anche i rappresentanti della Corte dei conti che mi accompagnano: i consiglieri Clemente Forte, Giuseppe Mezzapesa e Marco Pieroni e la dottoressa Pierina Avorio dell'ufficio stampa. Dopo aver illustrato il parere, per le successive domande cercherò eventualmente di usufruire della collaborazione dei tre colleghi che hanno materialmente esteso il parere, approvato dalla Corte.

Il Ministro dell'economia e delle finanze aveva chiesto appunto alla Corte dei conti un parere sugli atti del Governo nn. 264 e 265, in attuazione – ripeto – degli articoli 40 e 42 della legge n. 196 del 2009. Tale parere è stato reso e viene presentato in sede di audizione presso le Commissioni congiunte di Senato e Camera, chiamate a esprimere il loro parere di competenza. Farò un sunto dei punti più significativi.

Con lo schema di decreto legislativo di cui all'atto del Governo n. 264 si intende dare attuazione alla delega prevista dall'articolo 1, comma 2 della legge 23 giugno 2014, n. 89, ai fini del completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato con particolare riguardo alla riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni e alla programmazione delle risorse, assicurandone una maggiore certezza, trasparenza e flessibilità, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 40, comma 2, della citata legge n. 196 del 2009.

Con lo schema di decreto legislativo di cui all'atto del Governo n. 265 si intende dare attuazione alla delega prevista all'articolo 1, comma 5, della legge 23 giugno 2014, n. 89, ai fini del riordino della disciplina per la gestione del bilancio e del potenziamento della funzione del bilancio di cassa, ferma rimanendo la redazione anche in termini di competenza, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 42, comma 1, della legge n. 196 del 2009.

Il richiamato articolo 1, commi 2 e 5, della legge n. 89 del 2014 prevedeva originariamente il 31 dicembre 2015 quale termine finale per l'esercizio delle deleghe in parola. L'articolo 1, comma 2, lettere a) e c), della legge 22 gennaio 2016, n. 9, di conversione del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, con disposizione entrata in vigore il 24 gennaio 2016, ovvero successivamente alla scadenza originaria delle deleghe, ha sostituito detti termini individuando per entrambe la nuova data del 15 febbraio 2016, prorogata di novanta giorni in applicazione delle previsioni di cui, rispettivamente, alla lettera b) dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 9 del 2016 e al comma 6 dell'articolo 1 della legge n. 89 del 2014.

Si sottolinea la problematicità di modifiche apportate alla legge di delega da parte di una legge successiva a quella originaria.

La tecnica di impostazione normativa (*drafting*) impiegata dal Governo nella redazione degli schemi del provvedimento all'esame è quella cosiddetta della novella, che, pur problematica a una prima lettura poiché impone una ricostruzione del testo di risulta, si rivela invece vantaggiosa ai fini dell'individuazione della disciplina vigente sulla materia, perché,

introducendo modifiche puntuali, continua a essere racchiusa, come nella specie, in un solo atto e non frammentata in vari atti successivi.

Si osserva, in via generale, il rinvio per diversi aspetti disciplinari a fonti normative secondarie, senza la previsione di ulteriori specifiche disposizioni da parte del legislatore delegato.

Venendo allo schema di decreto legislativo in attuazione dell'articolo 40 della legge n. 196 del 2009, si rileva che tale articolo stabilisce che il Governo, nell'esercizio della delega finalizzata a completare la riforma della struttura di bilancio, è tenuto ad assicurare «maggiore certezza, trasparenza e flessibilità» sulla base di una serie di direttrici elencate dal comma 2 del medesimo articolo 40. Occorre qui evidenziare che i detti principi e criteri devono altresì trovare inquadramento alla luce di quanto stabilito dall'articolo 15 della legge cosiddetta rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243. In particolare, ai fini che qui interessano, la legge n. 243 ha inteso rimarcare che la legge di bilancio, tra l'altro, reca «previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente»; sulla base della legislazione vigente è altresì elaborata la seconda sezione del disegno di legge del bilancio. Tali disposizioni impongono che la ricerca di una maggiore flessibilità del bilancio – e dunque l'esercizio di una parte della delega – debba essere bilanciata con l'esigenza di rendere ostensivo e trasparente il raccordo delle previsioni di bilancio con il mosaico delle autorizzazioni legislative che ne costituiscono il presupposto, in quanto la determinazione, la gestione e la rendicontazione delle poste di cui il bilancio si compone non sono separabili dalle pregresse decisioni finanziariamente rilevanti effettuate dal legislatore.

Con riferimento all'articolo 1 (Revisione delle missioni, dei programmi e della struttura del bilancio dello Stato), il comma *2-bis*, introdotto nel predetto articolo, specifica che la «significatività dei programmi del bilancio e l'affidamento di ciascun programma di spesa a un unico centro di responsabilità amministrativa» costituiscono criteri di riferimento per i processi di riorganizzazione delle amministrazioni. Tale disposizione va letta alla luce dell'inderogabilità del principio direttivo circa la corrispondenza di ciascun programma di spesa a un unico centro di responsabilità amministrativa, che costituisce un *prius* rispetto ai criteri che devono informare l'organizzazione dell'apparato amministrativo dello Stato.

Il comma *2-ter*, egualmente introdotto nel predetto articolo, alla luce del principio del necessario raccordo tra posta di bilancio e autorizzazione legislativa di spesa, esige che il disegno di legge di bilancio dia piena evidenza di tale raccordo per consentire la chiara leggibilità dell'attuazione dei criteri di flessibilità gestionale in relazione alle finalità individuate dalla legislazione vigente. Inoltre, la riallocazione delle poste per esigenze di flessibilità deve essere coerente con le competenze fissate per legge e non coinvolgere le autorizzazioni legislative, dal momento che la sezione seconda deve essere informata alla legislazione vigente.

All'articolo 2 (Introduzione delle azioni e aggiornamento Note integrative), la sostituzione della lettera *b*), comma 2, dell'articolo 25 della legge n. 196 elimina un'ulteriore utile informazione, quella dei macroag-

gregati, che invece andrebbe mantenuta, in quanto finalizzata all'analisi funzionale.

Si prevede, al comma 2, l'introduzione del un nuovo articolo 25-*bis* della legge n. 196 del 2009, relativo alle azioni. Con tale previsione si stabilisce, sostanzialmente, la sostituzione dei capitoli con le azioni, base anche del futuro rendiconto; in particolare, al comma 2 e al comma 3, lettere a) e d), occorrerebbe evidenziare che il criterio funzionale che dovrà informare la definizione-costruzione delle azioni deve trovare stretta coerenza con il criterio cardine del raccordo-vincolo tra la posta contabile e la legislazione vigente. In particolare, al comma 2 andrebbe specificato che si tratta dell'unità elementare di bilancio.

Il comma 4 non appare sufficientemente specifico con riferimento alla struttura dell'azione, imponendo il solo vincolo dell'enucleazione delle spese di personale, ma non consentendo ad esempio la distinzione tra parte corrente e parte in conto capitale. Con la sostituzione del capitolo con l'azione (peraltro subordinata a un'emananda fonte secondaria), quest'ultima dovrà essere formulata in modo il più possibile puntuale e circostanziato anche perché, divenendo la nuova unità elementare del bilancio, costituirà l'oggetto del controllo della Corte dei conti ai fini della parifica del rendiconto generale dello Stato. Circa l'espunzione dalle azioni delle spese di personale, si è dell'avviso che in tal modo si rischia di perdere un essenziale elemento informativo per analizzare i costi delle singole azioni. In questo senso – oltre che per il criterio della trasparenza – aiuterebbe il già citato mantenimento dei macroaggregati.

Con riferimento all'articolo 3 (Revisione delle appendici e degli allegati del Bilancio dello Stato), esso contiene norme settoriali che in gran parte trasformano documenti da allegare al bilancio in semplici relazioni al Parlamento.

L'articolo 4 (Programmazione delle risorse finanziarie e accordi tra Ministeri), nel prevedere l'inserimento dell'articolo 22-*bis*, contiene disposizioni in tema di accordi tra Ministeri e programmazione delle risorse. Allo scopo di rendere coerenti le previsioni dei commi 1 e 3 del nuovo articolo 22-*bis* della legge delega, occorrerebbe prevedere che gli obiettivi di spesa debbano essere strutturati come limiti di spesa, il che costituisce un criterio qualificante della legge delega. Peraltro, andrebbe stabilito che gli accordi tra il Ministero dell'economia e delle finanze e ciascun Ministero sugli obiettivi dovrebbero formare oggetto di apposita pubblicità, anche ai fini del controllo gestionale e della rendicontazione, per tener conto del principio della delega consistente nella trasparenza.

Passo ora all'articolo 5 (Variazioni e flessibilità di bilancio). In tema di flessibilità, almeno per quanto disciplinato nei primi tre commi, si tratta di materia che, in base alla legge n. 243 del 2012, articolo 15, dovrebbe essere oggetto dell'approvanda legge di riforma dell'ordinamento contabile, pur essendo previsto, nella delega, il riordino delle norme che autorizzano provvedimenti di variazione al bilancio in corso d'anno.

Il comma 5, nel sostituire il comma 4 dell'articolo 33 della richiamata legge n. 196 del 2009, definisce poi la flessibilità dell'assestamento

escludendo le spese predeterminate per legge delle quali non appare chiaro l'esatto significato, ossia se si tratti dei fattori legislativi o anche degli oneri inderogabili, ferma rimanendo l'esclusione dell'adeguamento al fabbisogno.

Come rilevato, per quanto riguarda la disposta modifica dell'articolo 33 della legge n. 196 del 2009, va rilevato che la lettura combinata delle nuove disposizioni evidenzia un notevole ampliamento dell'area della rimodulabilità degli appostamenti di bilancio a opera di decreti direttoriali, che potrebbero sfuggire anche ai controlli della Corte.

Quanto all'articolo 6 (Entrate finalizzate per legge), viene stabilito che negli stati di previsione della spesa di ciascuna amministrazione possano essere iscritti importi corrispondenti a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio per le entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività. Si tratta evidentemente di una tecnica previsionale di spesa non condizionata all'effettività dei proventi che si prevede di incassare, peraltro anticipata in via amministrativa con la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 1 del 2016. Dovrebbe essere chiarito che ciò è possibile solo se non ha effetti in termini di fabbisogno, dal momento che, come ricorda la relazione illustrativa, la norma consente alle amministrazioni interessate, con conseguenti vantaggi in termini di gestione, di disporre sin dall'inizio dell'esercizio di somme che sarebbero comunque state loro assegnate nel corso dell'esercizio.

Con riferimento all'articolo 7 (Revisione del Conto riassuntivo del Tesoro e progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria), l'articolo 44-*bis*, inserito dal suddetto articolo, riproduce sostanzialmente la situazione esistente. La delega invece detta principi tesi a introdurre nella rappresentazione del conto elementi che si ispirino a chiarezza e significatività. Da questo punto di vista si potrebbe avanzare una serie di suggerimenti consistente appunto in un chiaro raccordo, per un verso, tra gli incassi e i pagamenti riportati nel conto riassuntivo e le unità elementari del bilancio, per altro verso, e ove possibile, tra le contabilità speciali e le unità elementari del bilancio. Ciò anche tenendo conto di quanto stabilito dall'articolo 42, comma 1, lettera *b*), della citata legge n. 196 del 2009.

Nel dettaglio, potrebbe essere incrementata la tempestività della pubblicazione e si potrebbero fornire le seguenti indicazioni: comunicazione, con cadenza mensile, della situazione del debito statale; maggiore chiarezza nella ripartizione, tra le tabelle di dettaglio, della gestione di bilancio e di tesoreria, con illustrazione del relativo significato, in special modo in riferimento al saldo della situazione del tesoro e indicazione delle fonti; completa allegazione delle tabelle di dettaglio relative alle partite contabili della gestione di tesoreria; infine, raccordo mensile tra movimento generale di cassa e saldo di cassa del settore statale.

Nella formulazione del nuovo articolo 44-*ter*, in tema di progressiva soppressione delle gestioni fuori bilancio, si fanno salve quelle esistenti per legge (e altre), il che è in linea con la legge delega. Rimane però il

problema di dare attuazione alla menzionata legge cosiddetta rinforzata n. 243 del 2012 (articolo 15, comma 8) in ordine al superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato.

L'articolo 8 (Sistema di contabilità finanziaria economico-patrimoniale e piano dei conti integrato), che introduce un nuovo articolo 38-bis alla legge n. 196 del 2009 in tema di affiancamento alla contabilità finanziaria di quella economica, omette di chiarire che la contabilità economica viene prevista, in coerenza con quanto stabilito dalla legge delega, solo a fini conoscitivi. Va ribadito pertanto il limite di tale affiancamento. Ciò si riverbera anche sulla rilevanza del piano dei conti integrato, previsto nel medesimo articolo.

Circa il comma 3, probabilmente occorrerebbe prevedere una riserva in ordine all'estensibilità *tout court* alle amministrazioni centrali della normativa generale di cui al decreto legislativo n. 91 del 2011, tenuto conto della peculiarità del soggetto pubblico costituito dallo Stato come distinto dagli enti pubblici, anche alla luce delle responsabilità su di esso gravanti in termini di chiusura del sistema, come previsto ad esempio dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

Tra l'altro, dal punto di vista operativo, non è dato conoscere i parametri di eventuali consolidamenti in caso di partecipazioni in società di diritto privato e soprattutto la conciliabilità tra il ruolo che nei piani in questione riveste la contabilità economico-patrimoniale da un lato e dall'altro il fatto che quest'ultima abbia valenza solo a fini conoscitivi nella legge delega, come prima richiamato.

Passando allo schema di decreto legislativo in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, esso reca disposizioni volte al riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento del bilancio di cassa.

Valorizzando il momento in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate, si intende consentire una più immediata e concreta comprensione dell'azione pubblica e rendere più stretto e trasparente il legame tra decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e risultati dell'azione amministrativa; migliorare la previsione e la gestione degli andamenti di finanza pubblica con particolare riferimento al fabbisogno e al debito pubblico, come richiesto dall'evoluzione delle regole fiscali sovranazionali; arginare il fenomeno della formazione dei residui attivi e passivi.

In ossequio alla delega resta in ogni caso ferma la redazione anche in termini di competenza. A quest'ultimo riguardo lo schema di decreto introduce, a sua volta, il principio dell'imputazione in bilancio delle obbligazioni perfezionate negli esercizi in cui le stesse risultano esigibili, proprio della competenza finanziaria cosiddetta potenziata. Ciò appare riconducibile alla condivisibile necessità di armonizzare i sistemi contabili dello Stato con quelli adottati da altri comparti della pubblica amministrazione e in avanzata fase di realizzazione; tuttavia, viene così attuato un

principio non espressamente previsto dalla delega, la cui coerenza con l'obbligo costituzionale di copertura, cui è sotteso il principio di annualità di bilancio, rimane da dimostrare.

In ogni caso, anche per questo come per l'altro decreto legislativo, va sottolineata la necessaria coerenza dell'esercizio della delega con quanto stabilito dall'articolo 15 della legge cosiddetta rinforzata: anche la ricerca, attraverso il potenziamento della fase di cassa, di una maggiore comprensione della decisione di spesa e di un più immediato legame con i risultati dell'azione amministrativa non può prescindere dalla necessità di rendere ostensivo e trasparente il raccordo delle previsioni di bilancio con le autorizzazioni legislative che ne costituiscono il presupposto; più in particolare, la peculiare rilevanza data, nello schema in esame, al piano finanziario dei pagamenti non può prescindere dall'osservanza di stringenti obblighi di pubblicità anche in merito alla formazione di quest'ultimo.

Nell'esercizio della delega si è tenuto conto della sperimentazione condotta con i Ministeri dell'interno, della difesa e delle infrastrutture e trasporti. Al riguardo, non può sottacersi come l'intera sperimentazione sia stata incentrata essenzialmente sulla predisposizione del piano finanziario dei pagamenti e abbia fatto emergere difficoltà gestionali.

L'articolo 1 (Piano finanziario dei pagamenti-Cronoprogramma) introduce l'obbligo, per i responsabili della gestione dei programmi, di formulare, nell'ambito della predisposizione delle proposte al Ministro, le previsioni di spesa sia di competenza che di cassa, mediante la predisposizione del piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma), distinguendo le risorse di cassa destinate a pagamenti in conto residui da quelle destinate a pagamenti in conto competenza. Non è previsto chiaramente a quale livello debba essere redatto il piano in parola: sembrerebbe che ciò avvenga a livello di unità di gestione elementare (azione).

La modifica introdotta intende rafforzare concretamente l'attendibilità degli stanziamenti attraverso la creazione di uno stretto vincolo tra quanto viene iscritto in bilancio e le risultanze del cronoprogramma dei pagamenti. Rispetto a tale rilevante funzione del piano, sorgono perplessità in ordine alla mancata previsione di forme di pubblicità per lo stesso (sul tema della pubblicità la Corte torna diverse volte nella relazione).

Quanto all'articolo 2 (Legge di spesa pluriennale), preliminarmente si osserva come per l'oggetto di questo articolo sarebbe più idonea la legge di attuazione della legge 24 dicembre 2012, n. 243, risultando peraltro lo stesso non riconducibile direttamente alla delega.

In particolare, con il comma 1 si stabilisce l'adeguamento, con legge di bilancio, degli stanziamenti di competenza agli effettivi pagamenti (stanziamenti di cassa) che si prevede di effettuare secondo il cronoprogramma. Al riguardo andrebbe tuttavia precisato che la rimodulazione orizzontale degli stanziamenti di competenza nei diversi anni può avvenire solo nel rispetto del limite di spesa complessivo autorizzato dalla legge. Sarebbe altresì opportuno inserire nel secondo periodo, dopo la parola «rimodulare», la parola «anche», proprio per consentire maggior flessibilità.

Si ribadisce che le amministrazioni centrali possono assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi in parola. Non risulta invece reiterata la possibilità di farlo nei limiti indicati nella legge di stabilità e dunque è eliminato il riferimento alla possibilità di rimodulare con detta legge le quote di impegnabilità previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale (sempre nei limiti dell'autorizzazione complessiva).

Si prevede inoltre che, sempre con legge di bilancio, le somme stanziare nel bilancio dello Stato, relative ad autorizzazioni di spese pluriennali non impegnate alla chiusura dell'esercizio, possano essere reiscritte nella competenza degli esercizi successivi, sempre in coerenza a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti.

Ancora una volta non risultano previste nel testo forme di pubblicità dirette a dare evidenza delle somme interessate dalla reiscrizione, così da permettere di comprendere la composizione dell'ammontare di risorse per esercizio.

L'articolo 3 (Impegno e Pagamento) sostituisce interamente l'articolo 34 della medesima legge relativo agli impegni di spesa e introduce nel contempo una disciplina dei pagamenti in raccordo con il piano finanziario dei pagamenti.

Sotto il primo profilo, viene recepito un principio fatto proprio dalla disciplina sull'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali nell'ambito della più complessa previsione, in quella sede, di una competenza finanziaria potenziata, ovvero quello dell'imputazione in bilancio delle obbligazioni perfezionate nelle scritture contabili degli esercizi in cui le stesse risultano esigibili. Il principio va valutato anzitutto sotto il profilo della coerenza con la delega, in quanto esso non sembrerebbe in linea con le esigenze di trasparenza, semplificazione e omogeneità, di cui all'articolo 42 della legge di contabilità.

Significative differenze sono inoltre riscontrabili fra la disciplina recepita dall'ordinamento per gli enti territoriali e le previsioni dello schema di decreto legislativo in esame, che, oltre a rilevare in sé sotto il profilo dell'armonizzazione dei conti pubblici, consentono di mettere in luce problematicità rispetto a una corretta e piena attuazione del principio introdotto.

Come noto, la competenza finanziaria potenziata opera anche grazie alla contestuale previsione dei seguenti principi: la natura autorizzatoria del bilancio pluriennale e l'obbligo della copertura finanziaria, a prescindere dall'esercizio di imputazione della spesa. Sotto quest'ultimo profilo è il fondo pluriennale vincolato lo strumento contabile che rileva contabilmente la copertura finanziaria di spese impegnate nel corso dell'esercizio e imputate agli esercizi successivi, costituita da entrate accertate e imputate nel corso del medesimo esercizio in cui si è registrato l'impegno. Va ricordato al riguardo che proprio la recente circolare n. 5 del 2016 del Ministero dell'economia e delle finanze ha fatto giustamente presente che la costituzione del fondo vincolato serve tra l'altro a rendere evidente la di-

stanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse.

In assenza di tali previsioni non appare chiaro come debba concretamente realizzarsi il nuovo meccanismo di registrazione contabile dell'impegno delle obbligazioni giuridicamente perfezionate, ma non esigibili, con imputazione agli esercizi in cui queste sono esigibili, pur richiamandosi la necessaria presenza della copertura finanziaria quale condizione per addivenire all'assunzione dell'impegno. Inoltre, lo stesso articolo 4, recante disposizioni in materia di entrate, si limita a rinviare a un emanando regolamento.

L'effetto – peraltro trasversale a tutta la normativa – potrebbe essere quello di allentare il legame tra bilancio e legge sostanziale, proprio nel momento in cui la legge cosiddetta rinforzata ribadisce il principio della legislazione vigente formalmente distinta da quella a legislazione variata. È insita, dunque, in tale allentamento la progressiva, maggiore rilevanza degli aspetti gestionali del bilancio.

In ordine ai pagamenti, si rende permanente quanto disposto in via provvisoria dalla legge n. 135 del 2012 circa l'obbligo in sede di gestione, a carico del dirigente responsabile, di predisporre un apposito piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma), in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di spesa.

Si specificano gli elementi necessari e le attività da espletare per procedere ai pagamenti in relazione al cronoprogramma e si introduce quanto segue: per gli uffici di controllo, un'attività di monitoraggio sulla predisposizione e l'aggiornamento del piano finanziario dei pagamenti; per l'amministrazione inadempiente, quale sanzione, l'impossibilità di accedere all'utilizzo dei fondi di riserva per le spese obbligatorie, per le spese impreviste e per le autorizzazioni di cassa, fino a quando dal predetto monitoraggio non sia verificato il rispetto dei suddetti obblighi.

Come già anticipato, in considerazione della particolare rilevanza di detto piano, appare problematica la mancata previsione di norme sulla pubblicità in ordine allo stesso. La necessità di raccogliere tale esigenza nasce dalla doverosa consapevolezza sia *ex ante* del significato dell'autorizzazione di cassa di cui alla legge di bilancio, sia *ex post* all'atto della parifica della Corte dei conti e dell'approvazione della legge sul rendiconto.

Per quanto riguarda l'articolo 4 (Disposizioni in materia di entrata), si rinvia a un emanando regolamento l'individuazione degli interventi da realizzare e delle modalità da seguire per la razionalizzazione delle procedure contabili e per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata nel rendiconto generale dello Stato, anche con riguardo alla determinazione e alle variazioni dei residui attivi, nell'ottica del potenziamento del bilancio di cassa e dell'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione.

Questi ultimi criteri appaiono non definiti, considerato che trattasi di un'intera parte di disciplina, quella relativa alla rappresentazione delle entrate, demandata a una fonte normativa secondaria. Ciò assume maggiore

portata ove si consideri, come già osservato, la rilevanza di questi aspetti disciplinari ai fini dell'attuazione di un sistema che si avvicini alla competenza finanziaria potenziata prevista per gli enti territoriali.

Per quanto attiene all'articolo 5 (Modifiche al sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile), al fine di evitare che venga dato corso ad atti di spesa prima che le relative risorse siano rese disponibili a seguito della comunicazione della registrazione delle variazioni di bilancio da parte della Corte dei conti, si dispone che gli stessi non possano essere assunti prima della registrazione della variazione di bilancio.

L'articolo 6 (Modifica alla normativa sui residui passivi) introduce una nuova normativa in materia di conservazione dei residui di bilancio e di perenzione amministrativa, sia per le spese di parte corrente che di quelle in conto capitale.

In linea generale, si osserva come la nuova disciplina, in direzione opposta a quella rilevata negli ultimi anni, porti a un allungamento dei tempi di conservazione dei residui, ponendosi in qualche modo in controtendenza rispetto all'intento di pervenire a una migliore programmazione della cassa. Si tratta di un aspetto disciplinare la cui coerenza può tuttavia riconoscersi nell'ambito del contesto normativo delineato, ove da un lato si prevedono meccanismi volti a ridurre la formazione dei residui passivi e dall'altro si statuiscono regole più rigide per la perenzione e il mantenimento nelle scritture patrimoniali degli stessi.

Si innova, poi, l'attuale sistema automatico di perenzione dei residui passivi (con eliminazione dal bilancio e passaggio al conto del patrimonio), prevedendo la conservazione nelle scritture contabili patrimoniali solo a seguito di una preliminare verifica delle ragioni della sussistenza del debito e della successiva richiesta motivata, inoltrata dalle amministrazioni competenti agli uffici di controllo, per le sole somme individuate come debiti certi. Diversamente dette somme confluiscono fra le economie e possono riprodursi in bilancio con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi. Rispetto a quest'ultima disposizione si rileva la necessità di precisare che la riassegnazione segua la richiesta dell'avente diritto.

L'articolo 34-ter conferma la procedura che prevede l'accertamento, con decreto ministeriale da registrarsi alla Corte dei conti, della consistenza dei residui formati con la gestione della competenza. L'aspetto disciplinare innovativo consiste nella previsione che le somme residue originate da spese pluriennali in conto capitale non a carattere permanente, provenienti da esercizi precedenti a quello di consuntivazione, possano essere eliminate dalle scritture contabili quali residui di stanziamento per essere reiscritte nella competenza dei successivi esercizi, in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti. Appare necessaria, tuttavia, una forma di evidenziazione delle somme interessate.

Dal riaccertamento è previsto possa derivare l'eliminazione delle partite debitorie non più dovute con apposite scritture nel conto del patrimonio. Nel contempo si prevede però la possibilità, successivamente al giudizio di parifica della Corte dei conti, di iscrivere, in tutto o in parte, le

risorse corrispondenti al valore dei residui perenti eliminati dal bilancio su base pluriennale su appositi fondi da istituire negli stati di previsione delle amministrazioni interessate, compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica. Al riguardo deve osservarsi come, con tale ultima statuizione, si preveda una riassegnazione in bilancio di residui perenti, già accertati come tali, che pertanto, in assenza di puntuali ragioni giustificative e di un obbligo di pubblicità in merito, sembra conferire ampi poteri di gestione degli stanziamenti, in linea peraltro con l'intonazione generale di entrambi i decreti legislativi. Inoltre, la creazione di fondi indistinti, senza specifiche finalità o un collegamento con leggi in essere, appare non coerente con le esigenze di trasparenza e di pubblicità.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Buscema, per aver illustrato la vostra utilissima relazione.

AZZOLLINI (AP (NCD-UDC)). Il punto di fondo che mi pare emerga chiaramente dalla relazione della Corte dei conti è il seguente: di fatto la Corte segnala al Parlamento che, per quanto riguarda la gestione del bilancio, il processo di attenuazione dello strumento legislativo e di potenziamento del sistema amministrativo è in atto; la normativa, cioè, converge verso questo nuovo modo di intendere il bilancio. Non mi soffermo in questo momento a valutare se sia giusto o meno; forse sarà occasione di convegni, ma mi pare che, sul piano concreto, la Corte ci segnali tutto questo.

Siccome siamo in Parlamento (ancora non per molto in questa sede, però ancora ci siamo), dobbiamo segnalare che il rischio per il Parlamento – se non ho capito male – è che poi, alla fine del periodo di gestione, ci si ritrovi con un bilancio che non è esattamente quello che era stato approvato: può essere sensibilmente cambiato nel corso del periodo con atti amministrativi, che alla fine potrebbero rivelarsi particolarmente incisivi.

Trascuro tutti gli altri problemi tecnici, che però saranno oggetto della nostra discussione e delle nostre osservazioni, sulla scorta di quanto ci hanno riferito gli auditi che abbiamo ascoltato e quelli che audiremo (ora i rappresentanti della Corte dei conti e stasera quelli della Ragioneria), e passo a porre alcune domande.

Si comprende che la Corte affermi che, siccome questo è un processo in atto, occorre dargli tanta pubblicità e infittire la relazione al Parlamento con ciò che sta accadendo. A questo punto la mia domanda è precisa: ove queste sue osservazioni dovessero essere ritenute congruenti nel corso del dibattito parlamentare, che cosa la Corte ci suggerisce affinché quest'obbligo sistematico di informazione e di pubblicità (lo ha chiamato così nella relazione il presidente Buscema) sia attuato e affinché il Parlamento non perda, al di là dei limiti che la legge consente, il controllo della gestione del bilancio?

Passo alla seconda domanda. Ho sentito aleggiare nella relazione del presidente Buscema eventuali eccessi di delega (se non ho capito male). Vorrei che la Corte, anche in questo caso, fornisse qualche suggerimento

al dibattito parlamentare affinché questo aspetto possa essere superato nel migliore dei modi. È chiaro che il Parlamento, poi, ha libertà assoluta: può decidere di non farla o di censurarla; ma siccome mi pare che la Corte abbia avuto un atteggiamento teso a migliorare il sistema complessivo, vorrei sapere quale contributo fornisce sul punto al dibattito parlamentare.

BULGARELLI (M5S). Signor Presidente, faccio solo una battuta in quanto il presidente Azzollini mi ha preceduto con la sua precisazione. Anche a me, più che un eccesso di delega, sembra proprio che in alcuni punti non si rispetti la delega avuta dal Parlamento. Questo, unito al fatto che comunque ci sarà più flessibilità rispetto al Governo, non mi fa ben pensare per il futuro. Vorrei sapere quali paletti possiamo stabilire, a livello di Parlamento, a questo atto del Governo proprio per fare in modo che i bilanci dello Stato migliorino e non peggiorino, visto che non mi sembra che siano comunque in buone condizioni.

BUSCEMA. Abbiamo più volte rimarcato, nel documento che è stato approvato ieri dalla Corte, l'esigenza di pubblicità. La Corte dei conti non chiede pubblicità soltanto per un'informazione al Parlamento; la pubblicità è già prevista nella struttura dell'organizzazione della riforma del bilancio, quindi il nostro richiamo all'esigenza di pubblicità è volto a consentire un principio di trasparenza e leggibilità delle poste di bilancio, soprattutto pubblicità – anche se viene da diversi ambiti – anche per quanto riguarda il cronoprogramma, l'informativa. La pubblicità è uno strumento di democrazia e, come tale, la Corte, nel suo ruolo di organo ausiliario del Parlamento, chiaramente stimola e richiama l'attenzione tutte le volte che si pone anche soltanto il dubbio che la pubblicità non sia adeguatamente consentita. Chiaramente voi avete lo strumento d'intervento: su questi decreti legislativi voi avete l'ultima parola, quindi potete intervenire. La Corte dei conti offre il richiamo alla pubblicità come un suo strumento di disponibilità e come suggerimento, ma la pubblicità è nel sistema. Richiamando l'attenzione di volta in volta all'esigenza di pubblicità, la Corte richiama al sistema le esigenze di trasparenza.

Evidentemente la Corte suggerisce che l'obbligo sistematico di informativa al Parlamento sia puntualmente indicato in questi decreti; alcune comunicazioni obbligatorie che devono essere fatte dal Parlamento vengono trasformate in relazioni. Allora forse si tratta di definire con maggiore sistematicità i contenuti dei documenti che possono essere presentati al Parlamento.

Volendo fornire un'indicazione, anche per evitare eventuali rischi, abbiamo sollecitato con una certa puntualità l'esigenza di salvaguardare la legislazione in corso. Sono le autorizzazioni legislative del Parlamento la salvaguardia a vostra disposizione: con questi interventi non si possono effettuare variazioni dal punto di vista legislativo. Le azioni legislative pregresse in corso vanno salvaguardate, e in questo senso va la nostra segnalazione. Il problema, soprattutto in merito all'articolo 40, è la salvaguardia, in sede di variazione di bilancio, delle autorizzazioni legislative

già concesse dal Parlamento. In questo senso mi sento di tranquillizzare: voi state comunque salvaguardando gli interventi legislativi che avete adottato. Quindi, non penso che ci possa essere una spoliazione delle prerogative del Parlamento.

Per quanto riguarda il problema dell'eccesso di delega, abbiamo fatto una ricostruzione nel parere dando indicazioni riguardanti alcuni elementi che riteniamo di offrire al Parlamento; per esempio, la delega intervenuta successivamente alla scadenza, questa è una prerogativa del Parlamento.

La Corte fa una ricostruzione tecnica di questo aspetto, ma non propone una sua soluzione e demanda al Parlamento l'individuazione degli strumenti attraverso i quali può eventualmente chiedere delle modifiche e delle rettifiche. Il suggerimento che dà la Corte è quello di individuare una soluzione che sia coerente nel sistema delineato, soprattutto con riferimento alla legge cosiddetta rinforzata (spesso abbiamo richiamato l'attenzione) e rendere coerente questo intervento con quello che è già previsto nella legge rinforzata, che è un riferimento essenziale.

Mi sentirei pertanto di tranquillizzare il Parlamento, dicendo che c'è già un quadro organico di riferimento e al riguardo l'intervento deve essere coerente con quello già previsto nella legge rinforzata.

PIERONI. Questa è una materia molto complessa, estremamente tecnica, e le osservazioni dei senatori Azzolini e Bulgarelli sono molto pertinenti.

La nostra preoccupazione è quella di segnalare che ci sia un corretto bilanciamento tra il principio della legislazione vigente, che è stato inglobato – come diceva il presidente Buscema – nella legge rinforzata (articolo 15), e l'esigenza di flessibilità gestionale. Questo per evitare che, attraverso provvedimenti di secondo grado sostanzialmente amministrativi, si possa determinare una completa delegificazione delle decisioni parlamentari. Di qui il suggerimento di realizzare o richiedere una sorta di nomenclatore legislativo degli atti, sottostante alle unità legislative elementari, per poi consentire al Parlamento di fare memoria delle variazioni degli stanziamenti che erano state in origine approvate dal Parlamento stesso e fare così una valutazione conclusiva in sede di rendicontazione.

Questa è la raccomandazione più importante e al riguardo abbiamo avuto delle difficoltà di complessiva analisi, poiché l'articolo 25-bis, pur intestando la rubrica alle azioni, non chiude. Infatti non si capisce se l'azione appunto rimanga sotto il programma e ne costituisca una sorta di aggregato o macroaggregato (quindi un numero relativamente ridotto di azioni) oppure andrà a prendere il posto dei capitoli (esplosando così in numero molto più ampio). Su questo aspetto bisognerà porre attenzione.

Due sono gli elementi da considerare: coniugare o, meglio, bilanciare il principio del rispetto della legislazione vigente, che non costituisce più un principio di legge ordinaria ma di legge sovraordinata, che sta sotto la Costituzione ma sopra la legge ordinaria. Questo è un aspetto che comanda rispetto ai principi di delega che – ribadisco – sono tre, indicati

nell'articolo 40, comma 1: la certezza, la trasparenza e la flessibilità, ma sempre nel rispetto del criterio legislativo che abbiamo richiamato.

Un ulteriore elemento, rispetto alla seconda domanda formulata dal senatore Azzollini, è legato all'eccesso di delega. La preoccupazione è quella che, attraverso l'esercizio di questa delega, si possa toccare il principio della competenza finanziaria. Questo è un tema delicato perché ha dei riflessi sul consolidato della contabilità pubblica, legato all'impegno che costituisce il momento di registrazione della spesa nell'esercizio in cui l'obbligazione diventa giuridicamente perfezionata, estendendo viceversa la registrazione di questo movimento nell'esercizio in cui questa posta viene richiesta nel pagamento. Questo è un aspetto che presenta dei problemi sia con riferimento alla delega, sia con riferimento alla copertura; dunque deve essere chiarito meglio.

BUSCEMA. Ringrazio il collega Pieroni in quanto è stato molto più tecnico di me nella risposta.

Una preoccupazione della Corte è anche quella relativa al nuovo sistema delle azioni. Come ha evidenziato il collega Pieroni, è un profilo al quale prestiamo molta attenzione, perché sull'azione poi si andrà a esercitare il nostro controllo e andremo a fare la parificazione del rendiconto. Quindi, siamo molto attenti a vedere concretamente come verrà realizzato; siccome è un sistema nuovo, e il capitolo potrebbe essere eliminato, prestiamo particolare attenzione in quanto questo è il nostro parametro di riferimento. La questione dell'azione, pertanto, ci interessa particolarmente.

Ringrazio il collega Pieroni dal momento che, anche se non c'è stata una domanda precisa, ha fatto bene a riportare tale aspetto, essendo uno dei punti essenziali sui quali la Corte è attenta a valutare concretamente gli strumenti attraverso i quali essa svolge il suo lavoro.

BULGARELLI (M5S). Chiedo ai nostri ospiti di puntualizzare meglio in merito alle coperture, avendo in precedenza fatto solo un accenno.

FORTE. Per quanto riguarda la copertura finanziaria, il discorso della competenza potenziata è uno dei punti più dirompenti di questi due schemi di decreto legislativo. Prima di arrivare al punto della copertura, mi soffermo brevemente sul discorso dell'eccesso di delega, che è poi la questione che aveva posto in prima battuta la senatrice Bulgarelli.

Al di là di una puntuale corrispondenza fra il testo di questi due schemi di decreto legislativo e i due articoli che compongono la delega (articoli 40 e 42), va considerato un aspetto: la legge n. 196 del 2009, che adesso viene a essere attuata per questa parte, risale a sette anni fa e già dopo due anni, con la legge n. 39 del 2011, si è sentita l'esigenza di ritornare su queste materie.

Dal 2011 in poi sono successe molte cose, come sappiamo: abbiamo avuto una riforma della Costituzione, una legge di attuazione della Costituzione, la più volte richiamata legge n. 243 del 2012, la quale a sua volta ha introdotto dei principi che andrebbero riesaminati attentamente per va-

lutare la loro coerenza con l'impianto della stessa Costituzione. Il nuovo testo della Costituzione, tra l'altro, introduce due criteri di contabilità nelle pubbliche amministrazioni, compreso lo Stato: il primo e il secondo comma si esprimono in termini di indebitamento netto e di contabilità nazionale; il terzo comma, che fa riferimento alla copertura, sostituisce il vecchio quarto comma e in qualche modo ritorna alla competenza finanziaria. La legge n. 243 introduce dunque ulteriori temi e altri vincoli; quindi in sostanza, per quanto riguarda la contabilità delle pubbliche amministrazioni e in particolare di quella dello Stato, siamo in presenza di un mosaico complessivo in cui non tutti i tasselli dialogano perfettamente tra di loro.

Di questa tensione soffrono questi due schemi di decreto legislativo che, anche nella misura in cui presentano gli aspetti messi in luce, hanno degli elementi di incoerenza al loro interno e rispetto alla legge delega, che trovano giustificazione anche in questa premessa frastagliata e sofferta che c'è a monte.

Parte essenziale di questo ragionamento è la competenza potenziata, anche se da quello che si è capito ci sono dei dubbi anche a livello dello stesso Governo, della stessa Ragioneria, sulla trasposizione meccanica dagli enti territoriali allo Stato di un principio che ha sicuramente una sua *ratio* in quanto ovviamente sia corroborato dalla tecnica del fondo vincolato pluriennale, la quale permetta sempre di capire esattamente la contrapposizione tra le parti della copertura, le parti dell'entrata e le parti della spesa. Mancando questo *incipit* (o questo *decipit*, a seconda di come si vede la questione), è chiaro che, preso questo istituto e messo nell'ambito del sistema dell'ordinamento contabile dello Stato, indubbiamente ci sono delle disarmonie che meritano di essere oggetto di attenta riflessione.

Uno dei passaggi probabilmente meno convincenti, o su cui il Parlamento forse farà bene a riflettere maggiormente, è il fatto che una delle particolarità dello Stato rispetto ai Comuni è la sovranità della legge, che trova la sua *ratio* nella contrapposizione per esercizio, anno per anno, di un onere e di una copertura. Approvata la legge con un sistema puro di competenza potenziata (che non sappiamo come verrà attuato), è importante riuscire a far gestire gli effetti di questa normativa, quindi ad applicare la legge, nel momento in cui essa si traduce in variazioni di bilancio, in maniera tale che non se ne perda traccia.

Tra le tante altre questioni, il vostro sguardo, il vostro esame dovrebbe incentrarsi su un pericolo o comunque su un rischio o comunque su un aspetto da evitare una volta approvata una qualsivoglia legge che vede contrapporsi paritariamente l'onere e la copertura. Si consideri che la gestione a livello di obbligazione riemerge in bilancio nel momento in cui essa viene a scadenza e questo può essere anche un esercizio lontano nel tempo rispetto a quello in cui è stata approvata la legge: questo è il punto chiave, per rispondere anche alla senatrice Bulgarelli. Ebbene, se si va avanti su questa strada, bisognerebbe garantire dei momenti in cui comunque sia possibile verificare come si sta attuando una legge. Questo

è il punto di raccordo tra la novità della competenza potenziata e il funzionamento del meccanismo della copertura finanziaria che il nuovo articolo 81, terzo comma, della Costituzione ha ribadito quasi integralmente rispetto alla vecchia versione.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Buscema e gli altri consiglieri per essere intervenuti.

Dichiaro concluse le audizioni odierne e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13,25.

