



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 5

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

**COMMISSIONI CONGIUNTE**

5<sup>a</sup> (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

34<sup>a</sup> seduta (notturna): martedì 15 marzo 2016

Presidenza del presidente della 5<sup>a</sup> Commissione del Senato  
della Repubblica TONINI

## I N D I C E

## Audizione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 19, 23	FRANCO . . . . .	Pag. 3, 20, 23
AZZOLLINI (AP (NCD-UDC)), senatore . . .	17, 23	MAZZOTTA . . . . .	6, 21, 23
BULGARELLI (M5S), senatore 17, 19, 20 e passim			
CARIELLO (M5S), deputato . . . . .	15		
GUERRIERI PALEOTTI (PD), senatore . . .	16		

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

*Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: 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.*

*Sigle dei gruppi parlamentari della Camera dei deputati: 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 ragioniere generale dello Stato Daniele Franco, accompagnato dall'ispettore generale capo di bilancio Biagio Mazzotta, dal direttore generale dell'ispettorato generale di bilancio Giampiero Riccardi, dall'ispettore generale capo per la finanza delle pubbliche amministrazioni Salvatore Bilardo, dal dottor Marco Camilletti e dalla dottoressa Aline Pennisi.*

*I lavori hanno inizio alle ore 20,05.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla riforma della struttura di bilancio e sul rafforzamento del bilancio di cassa, sospesa nell'odierna seduta antimeridiana.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato della Repubblica, 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.

È oggi prevista l'audizione dei rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato.

Ringrazio il ragioniere generale dello Stato, dottor Daniele Franco, per aver accettato l'invito a partecipare ai nostri lavori e gli cedo subito la parola.

FRANCO. Signor Presidente, svolgerò una breve introduzione per poi passare la parola al dottor Mazzotta, ispettore generale capo del bilancio.

Nel corso degli ultimi anni il quadro delle regole fiscali e contabili che governano la finanza pubblica è stato ripetutamente modificato. Ci sono state modifiche dovute ai cambiamenti nell'assetto europeo e modifiche dovute al tentativo di risolvere criticità a livello nazionale. Tutto questo, nel complesso, ci ha dato un assetto progressivamente più solido.

I decreti legislativi che esaminiamo questa sera, per il completamento della riforma della struttura del bilancio e per il potenziamento del ruolo del bilancio di cassa, rappresentano un passo importante in questo processo avviato con la riforma della contabilità del 2009. Ulteriori interventi, come sapete, saranno definiti in attuazione della legge n. 243 del 2012, in materia di accorpamento dei disegni di legge di bilancio e di stabilità.

Inoltre, la parte della legge rinforzata relativa alla disciplina degli enti territoriali potrebbe richiedere alcuni cambiamenti.

All'inizio dello scorso anno, in Ragioneria abbiamo avuto una serie di incontri tecnici con le altre principali istituzioni operanti nel campo della finanza pubblica e lo scorso luglio siamo stati auditi per la prima volta in questa sede.

Le proposte del Governo, incluse nei due decreti legislativi emanati, tengono conto degli elementi emersi in tali incontri tecnici, oltre che delle linee guida indicate dal Parlamento a seguito dell'indagine conoscitiva effettuata lo scorso anno.

Vorrei ora richiamare gli obiettivi principali dei due decreti legislativi. Per quanto riguarda il decreto relativo al completamento della riforma del bilancio, ci attendiamo innanzitutto una maggiore leggibilità e significatività del bilancio e un miglioramento della qualità dei dati sulle entrate e sulle spese. Ci attendiamo, inoltre, un rafforzamento del processo di programmazione finanziaria e del ruolo allocativo del bilancio, anche attraverso la messa a punto di un processo di revisione della spesa integrato nel ciclo di bilancio e attraverso il potenziamento del monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi fissati. Ci aspettiamo una semplificazione delle procedure e degli strumenti previsti per i provvedimenti di variazione del bilancio per rendere più tempestiva la disponibilità delle risorse.

Per quanto riguarda il decreto legislativo per il rafforzamento del ruolo della cassa, che fa riferimento all'articolo 42 della legge di contabilità, ci attendiamo innanzitutto un potenziamento del ruolo delle previsioni di cassa nel senso di rendere più diretto il legame tra la decisione sull'allocatione delle risorse presa in bilancio e il momento in cui queste determinano un impatto sul sistema economico. Ci attendiamo, poi, un rafforzamento della programmazione dei flussi di cassa, che è importante per avere un collegamento più stretto con la gestione del fabbisogno e con la dinamica del debito pubblico. Ci aspettiamo, infine, una revisione e una razionalizzazione del fenomeno dei residui di bilancio.

I decreti, come avete visto, trattano molti temi ed entrano in dettagli tecnici, ma io credo siano due le linee guida sottostanti tali decreti.

Si mira, cioè, a definire un assetto istituzionale ed un insieme di regole di contabilità e di finanza pubblica che, da un lato, favorisca il Governo e la sostenibilità dei conti pubblici, la capacità di programmare l'uso delle risorse e la capacità di conseguire gli obiettivi fissati per i saldi e per la composizione del bilancio, l'affidabilità delle previsioni. Dall'altro lato si mira ad avere un assetto che contribuisca ad un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche in funzione delle scelte del Parlamento, del Governo e dei bisogni dei cittadini.

Le varie misure rispondono all'una o all'altra esigenza. Per esempio, l'enfasi sulla cassa risponde alle esigenze di avere un bilancio più vicino all'evoluzione del debito e dell'indebitamento netto, mentre l'introduzione delle azioni mira a facilitare la valutazione dell'efficacia della spesa. Interventi sulle contabilità speciali, la tesoreria ed i residui rispondono ad entrambi gli obiettivi in quanto un assetto più semplice, più trasparente,

più organico e meno frammentario dovrebbe consentire sia di controllare meglio l'evoluzione dei conti sia di rendere più efficiente l'uso delle risorse pubbliche.

Sappiamo che non esistono regole fiscali perfette, non esistono soluzioni miracolose e questo si evince dall'evoluzione delle cornici fiscali di tutti i Paesi in cui, ogni qualche anno, si va alla ricerca di nuove soluzioni. Riteniamo, però, che le soluzioni prospettate rappresentino dei passi in avanti sotto entrambi i profili che ho menzionato prima. I contributi odierni della Corte dei conti e dell'Ufficio parlamentare del bilancio riconoscono questo aspetto e possono anzi contribuire a migliorare le soluzioni che abbiamo prospettato.

Alcune delle modifiche proposte necessitano di un periodo di progressiva applicazione, anche attraverso apposite sperimentazioni in cui si era condiviso, con tutte le strutture interessate, un percorso che giunga a una valutazione finale condivisa.

Per quanto riguarda l'integrazione della revisione della spesa nel ciclo di bilancio, il decreto relativo al completamento della riforma di bilancio va nella direzione di rivedere l'attuale processo di predisposizione del disegno di legge di bilancio. Attualmente, le amministrazioni, in assenza di incentivi espliciti a rivedere la base storica della spesa e a riconsiderare le priorità tra i diversi programmi, tendono a concentrarsi sulla formulazione di richieste di stanziamenti aggiuntivi rispetto a quelli previsti a legislazione vigente. In concreto, il processo di costruzione del bilancio è in parte separato da quello di definizione della manovra di bilancio.

Tali considerazioni suggeriscono l'opportunità di definire un ciclo di bilancio in cui si colleghino più strettamente fin dall'inizio le scelte delle varie amministrazioni al quadro complessivo, agli obiettivi complessivi per la spesa pubblica e per i suoi saldi. Suggestiscono, inoltre, l'opportunità di definire un ciclo di bilancio in cui si integri più strettamente il processo di bilancio con il processo di revisione della spesa.

Questo è un approccio utilizzato in altri Paesi con risultati in genere positivi. Tale l'approccio, cosiddetto a cascata (*top down*), ha guidato in passato l'introduzione in Italia del DPEF e poi del DEF ed in esso si enfatizzano la programmazione, l'ottica pluriennale e il collegamento delle politiche di spesa con il quadro complessivo.

Nello schema previsto dal provvedimento in esame, l'avvio del ciclo di programmazione finanziaria avviene con la presentazione del DEF al Parlamento entro il 10 aprile. Su tali basi, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia, sono assegnati a ciascuna amministrazione specifici obiettivi di spesa o limiti di spesa entro il mese di maggio.

Il processo previsto delinea un rilevante anticipo rispetto alla prassi attuale. Noi pensiamo che la disponibilità di un più ampio periodo temporale dovrebbe consentire una preparazione più approfondita delle varie misure. L'innovazione mira anche ad accrescere la responsabilizzazione dei

Ministeri coinvolti che avrebbero contezza fin dall'inizio dell'anno delle proprie dotazioni.

In coerenza con gli obiettivi attribuiti, le amministrazioni centrali dello Stato dovranno definire la propria programmazione finanziaria tenendo conto della legislazione vigente, dei miglioramenti nell'efficienza dell'utilizzo delle risorse conseguibili attraverso procedure amministrative e delle eventuali proposte normative volte a raggiungere i risultati attesi, cioè le eventuali nuove iniziative. Interventi più rilevanti saranno oggetto di specifici accordi triennali tra il Ministero dell'economia e ciascun Ministero di spesa. Attraverso gli accordi triennali saranno stabilite le modalità e i termini del monitoraggio sul conseguimento degli obiettivi di spesa e delle eventuali nuove iniziative connesse con le priorità politiche del Governo. Il monitoraggio riguarderebbe la verifica dello Stato di attuazione delle misure amministrative e legislative previste e, laddove pertinente, anche della realizzazione della quantità e qualità dei beni e servizi prodotti.

Questa mattina la Corte dei conti ha rilevato l'opportunità di dare pubblicità a tali accordi anche al fine del controllo gestionale e della rendicontazione. Gli accordi dovrebbero essere oggetto di periodici incontri tra le amministrazioni per poter monitorare il grado di raggiungimento dei risultati e per far fronte tempestivamente ad eventuali criticità.

È evidente che l'attuazione concreta di queste innovazioni non sarà facile e, in particolare, è importante che si eviti in futuro, per quanto possibile, l'introduzione di modifiche rispetto alle materie, oggetto degli accordi: ovvero se si stipula un accordo che subito dopo viene rimesso in discussione difficilmente i vari Ministeri al giro successivo resteranno al gioco.

Sarebbe bene, per esempio, che gli obiettivi formulati nel DEF siano in buona misura confermati nella Nota di aggiornamento. Questo richiede ovviamente una volontà politica di anticipare le scelte delle politiche di bilancio e richiede anche buona capacità previsiva sia macroeconomica sia di finanza pubblica, sulle quali credo siamo d'accordo. Infine richiede anche un contesto economico e finanziario relativamente stabile, anche a livello internazionale, che non renda necessari interventi correttivi adottati con urgenza nel corso dell'esercizio finanziario.

È un processo che non sarà facile. Mi sembra che anche il professor Pisauro abbia sottolineato questo aspetto, ma noi siamo convinti che se riusciamo a portarlo a termine il Paese ne guadagnerà molto in termini di efficienza della spesa e di qualità dei servizi ai cittadini.

*MAZZOTTA.* Signor Presidente, riprendo il discorso dagli obiettivi cui ha accennato prima il Ragioniere generale che ispirano le due deleghe. In particolare, per quanto riguarda l'articolo 40 che è stato già introdotto, ne ricordo gli obiettivi: leggibilità, significatività e qualità. Approfondirò ora gli strumenti attraverso i quali pensiamo di riuscire a realizzare tali obiettivi di leggibilità, significatività e qualità.

Per quanto riguarda la leggibilità, vorremmo arrivarci attraverso la revisione della struttura del bilancio, partendo proprio dall'individuazione delle azioni quali articolazioni dei programmi. Tale sforzo, che in realtà abbiamo cominciato a portare avanti con le amministrazioni già dal 2013, nell'ambito dei nuclei di analisi e valutazione della spesa che abbiamo istituito ai sensi della legge n. 196, hanno portato all'individuazione, sempre nel 2103, di una serie di azioni che, di fatto, sono aggregati di capitoli omogenei per finalità e per autorizzazione di spesa sottostante e sono rappresentativi, come avrete modo di leggere nel testo che vi lasceremo, di quali siano le finalità della spesa, sempre nella logica funzionale dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche. Questo è lo sforzo che abbiamo cercato di fare: creare raggruppamenti di capitoli al di sotto del programma.

Abbiamo cercato di fornire un livello di conoscenza più dettagliato rispetto al programma, perché, in realtà, ci siamo resi conto, anche sulla base delle critiche arrivate dal Parlamento, della scarsa leggibilità dell'attuale bilancio, che viene approvato a un livello molto alto, cioè a livello di programma. A volte il programma, dalla semplice denominazione, non esprime quello che effettivamente l'amministrazione realizza con le risorse indicate, quindi si avvertiva l'esigenza di rendere più trasparente l'utilizzo delle risorse. La nascita delle azioni – ispirate, come sapete, al bilancio francese – dovrebbe consentirci di riuscire nel nostro obiettivo.

Tutto questo lavoro è stato fatto nel 2013 insieme alle amministrazioni. In seguito, lo abbiamo aggiornato nel 2014 e nel 2015 da soli, portandolo avanti in modo da non disperdere lo sforzo fatto in questi anni. Tra l'altro, abbiamo tutte le relazioni dei nuclei di analisi e valutazione della spesa; quindi, ove il Parlamento lo ritenesse utile, possiamo fornire la documentazione relativa a tutte le relazioni dalle quali sono emerse le azioni che, ripeto, abbiamo aggiornato negli anni 2014-2015, tanto è vero che insieme alla nostra relazione vi lasceremo una bozza (la chiamo così perché ci stiamo lavorando in questi giorni) delle azioni, individuate nell'anno 2013 e aggiornate successivamente, per farvi capire di cosa stiamo parlando.

È chiaro che ci stiamo lavorando ancora e, a partire dai prossimi giorni, dovremo tenere degli incontri con le amministrazioni per definirle ancora meglio.

Dal 2013 ad oggi, comunque, è emerso che, in realtà, la struttura del bilancio, articolata in missioni e programmi, e i programmi che, così come sono individuati, come voi sapete sono più di 180, in realtà potrebbero essere aggiornati e meglio calibrati proprio in funzione di questa analisi ulteriore, di questo sforzo che abbiamo fatto insieme alle amministrazioni. Infatti, in alcuni casi i programmi possono essere poco significativi e taluni programmi potrebbero essere trasformati in azioni. Sono poco significativi sia dal punto di vista delle risorse finanziarie sia dal punto di vista della politica perseguita, perché non esprimono una politica ma un'attività che svolge un'amministrazione. Sicuramente, quindi, questo lavoro potrà portare ad una ristrutturazione, ad una revisione dei programmi.

Un altro obiettivo che ci siamo posti, con l'indicazione delle azioni, è quello di provare a riallocare nei Ministeri competenti alcuni fondi che oggi sono attribuiti per errore o comunque per qualche evento «strano», ad altri Ministeri. Mi riferisco soprattutto al MEF, cui fanno capo molti fondi e programmi di diversi tipi. La nostra idea, e quindi la proposta che faremo, è di provare a riallocare nei Ministeri competenti risorse, stanziamenti e programmi che attualmente fanno capo al MEF. Tale riallocazione avverrebbe in base alla competenza. Questo è il lavoro che stiamo facendo con le azioni.

Prendendo spunto da questo, ci siamo resi conto che, in prospettiva, un altro lavoro da fare sarà quello di provare a rivedere, insieme alle amministrazioni, la normativa sottostante alle azioni. Oggi, infatti, sotto i capitoli abbiamo circa 10.000-15.000 autorizzazioni di spesa che forse potrebbero essere razionalizzate, semplificate e magari – attraverso apposite norme – ricondotte ad unità nell'ambito di un'azione partendo dal punto di riferimento. Questo, quindi, potrebbe essere il punto di partenza per un lavoro di sgrossamento e di eliminazione di tutta una serie di autorizzazioni legislative che, a nostro avviso, potrebbero essere accorpate, riviste o comunque unificate. Ovviamente, per fare questo, ci vogliono le leggi e quindi ci vuole il passaggio parlamentare. Questo è quanto prevediamo di fare per la revisione di missioni, programmi e azioni per aumentare la leggibilità del bilancio.

Per raggiungere una maggiore significatività, abbiamo introdotto alcune norme di soppressione graduale delle gestioni contabili operanti fuori dal bilancio statale, quindi le gestioni fuori bilancio soprattutto delle contabilità speciali. Abbiamo allegato in appendice alla nostra relazione una tavola in cui abbiamo rappresentato i conti di tesoreria oggi aperti.

Come voi sapete, il bilancio dello Stato ha un istituto cassiere che è rappresentato dalla Tesoreria dove tutte le amministrazioni appoggiano risorse in denaro. Credo che anche il professor Pisauro, stamattina, ne abbia parlato. La Tesoreria ha una funzione di intermediazione tra il bilancio e l'economia, quindi una serie di amministrazioni hanno aperto, nel corso del tempo, miriadi di conti correnti intestati a loro strutture periferiche oppure ai sensi di altre norme. Ad oggi abbiamo più di 21.000 conti correnti di Tesoreria. Di questi ce ne sono circa 1.300 che possono essere ricondotti ai Ministeri e circa 9.000 riferibili a scuole (8.500 istituti scolastici hanno conti di Tesoreria).

La nostra idea era provare, innanzi tutto, in attuazione della delega prevista dalla legge n. 196, ad eliminare gradualmente, entro due anni, tutto ciò che viene gestito con contabilità speciali come le strutture periferiche dei Ministeri, riconducendo tutto a contabilità ordinaria. Oggi ciò vuol dire avere in tempo reale il polso della situazione di quello che succede in periferia. Al momento stiamo cercando di informatizzare la contabilità speciale, e penso che a partire dal 2017 ci riusciremo, ma oggi il rendiconto avviene a consuntivo, con un ritardo di un anno, quindi noi non sappiamo esattamente cosa sta succedendo nelle amministrazioni periferiche. Riconducendo tutto in contabilità ordinaria possiamo provare



a sopprimere tutta una serie di altre contabilità speciali, non solo le periferiche ma anche altre un po' «strane» che sono nate nel corso del tempo per effetto di varie disposizioni normative, con lo scopo ultimo di dare più significatività alle risorse che pagano il bilancio. Certamente non riusciremo mai a sopprimere la Tesoreria. Esistono, infatti, moltissimi altri conti. Nella tavola che abbiamo predisposto abbiamo provato a classificarli e, ove lo riteneste utile, siamo disponibili a fornirvi degli approfondimenti in merito.

Quindi per significatività intendiamo la riduzione delle gestioni contabili operanti fuori bilancio, nel rispetto dei punti di delega previsti dalla legge n. 196 che esclude da tale possibilità una serie di gestioni fuori bilancio, autorizzate per legge, relative dei cosiddetti accordi di programma tra più amministrazioni.

Per quanto riguarda la qualità, l'aumento della qualità è un altro obiettivo che intendiamo raggiungere attraverso l'affiancamento alla contabilità finanziaria – voi sapete il bilancio dello Stato ha contabilità finanziaria – della contabilità economico-patrimoniale che dovrà essere adottata obbligatoriamente da parte di tutti i Ministeri. In realtà, a questo proposito, riusciamo già a fare alcune cose attraverso il nostro sistema di contabilità gestionale. L'intenzione della norma è di estendere tale sistema sia alla spesa che all'entrata e renderlo obbligatorio per le amministrazioni che oggi non utilizzano il nostro sistema di contabilità integrata finanziaria ed economico-patrimoniale.

Parlo di migliore qualità dei dati perché anche dal punto di vista dei conti nazionali, per alcune tipologie di spesa come gli acquisti di beni e servizi e gli investimenti, l'impatto effettivo sui conti non lo rende tanto la contabilità finanziaria – e quindi l'impegno giuridico, la cassa e il pagamento degli investimenti – quanto piuttosto la vera competenza economica, cioè il momento in cui il bene effettivamente viene consumato o prodotto dall'amministrazione. Per quanto riguarda gli investimenti fissi, ciò avviene in base allo stato di avanzamento dei lavori che oggi, invece, per il bilancio dello Stato vengono registrati sui conti nazionali in base al pagamento.

Quindi la contabilità economico-patrimoniale ci aiuterà in questo senso così come ci aiuterà anche a capire meglio quali siano i costi effettivi delle strutture ministeriali attraverso l'individuazione dei centri di costo che in realtà sono già monitorati da noi e sono stati individuati.

Alla contabilità economico-patrimoniale, ovviamente, affiancheremo il cosiddetto piano dei conti integrato anche per realizzare quell'armonizzazione contabile prevista dall'articolo 2 della legge n. 196. Il piano dei conti integrato, in prospettiva, potrà superare anche il piano dei conti che stanno adottando gli enti non territoriali nel DPR che è di prossima pubblicazione in attuazione dell'armonizzazione e anche il bilancio dello Stato ne terrà conto in questa riforma, ovviamente con tutti i necessari periodi di sperimentazione. Questi sono gli strumenti attraverso cui vogliamo realizzare leggibilità, significatività e qualità.

Per quanto riguarda la programmazione delle risorse, ha già parlato il Ragioniere generale: si parla dell'istituzionalizzazione della revisione della spesa nel processo di bilancio ma su questo non mi soffermo.

Per quanto riguarda il cambiamento della programmazione finanziaria, ci sarà l'anticipazione di tutta una serie di passaggi che oggi avvengono per lo più a settembre – ottobre. A tale proposito, nel momento in cui, come diceva il Ragioniere generale, vengono fissati degli obiettivi, dei limiti di spesa per le amministrazioni, è importante provare a garantire alle amministrazioni un po' più di flessibilità perché una volta che è stato assegnato un *budget* inteso o come risparmio da realizzare o come limite per alcune tipologie di spese, è chiaro che le amministrazioni, poi, dovrebbero riuscire a muoversi un po' di più rispetto a quanto fanno oggi. L'idea era quella di potenziare la loro flessibilità sia a livello previsionale, con le proposte che vengono presentate sia nella legge di bilancio che nella legge di assestamento, sia a livello gestionale.

Ovviamente, a livello previsionale, noi immaginavamo di mettere a regime una norma che già esiste, cioè di poter autorizzare le amministrazioni a fare proposte anche tra missioni diverse in termini di rimodulazione sia di fabbisogno, sia di autorizzazione di spesa e quindi di fattori legislativi. La rimodulazione, quindi, potrebbe essere formulata come proposta in funzione dell'obiettivo che le amministrazioni vogliono raggiungere.

Ovviamente l'autorizzazione di spesa deve passare dal Parlamento perché il Parlamento deve sapere – e di questo daremo conto negli appositi allegati – cosa l'amministrazione propone di spostare da A a B in termini di fattori legislativi, per fissare spese predeterminate sulla base di leggi approvate dal Parlamento. Questo è valido a livello previsionale, ma la stessa cosa si prevede anche per l'assestamento.

A livello gestionale, ovviamente, non possiamo andare oltre ciò che il Parlamento autorizza, quindi noi immaginiamo la flessibilità gestionale sotto il programma tra le azioni, dentro le azioni, ma non per le spese predeterminate per legge bensì solo per le spese cosiddette discrezionali, cioè quelle di adeguamento al fabbisogno che servono sostanzialmente per il funzionamento delle amministrazioni. In questo senso vorremmo provare a dare all'amministrazione qualcosa in più in termini di flessibilità, nel senso che, per farvi un esempio, all'interno del programma, tra azioni diverse potrà essere sufficiente un semplice decreto del Ministro competente per spostare risorse da un'azione ad un'altra. Dentro l'azione che ha più capitoli sottostanti, le risorse si potrebbero dunque spostare con un semplice decreto del Direttore generale, quindi senza la firma del Ministro. Questo nella prospettiva che le azioni diventino (in prospettiva, cioè quando avremo capito davvero se lo possono essere) unità gestionali di bilancio. Quindi il Direttore generale, sempre per le spese discrezionali, non per le autorizzazioni di spesa previste dal Parlamento, potrà riallocare risorse nell'ambito dei beni e servizi, ad esempio dalle spese per fitto locali alle spese per utenze o per la TARSU. Questo lo potrà fare il Direttore generale, previa valutazione da parte della Ragioneria e dell'Ufficio

centrale del bilancio, che verificheranno che da tali rimodulazioni non derivino debiti o quant'altro.

Vorrei precisare, dato che non l'ho detto prima, che le azioni che avevamo individuato sono circa 720, a fronte di 4.300 capitoli. I due dati, comunque, non si possono paragonare perché con le azioni alcuni capitoli, specie quelli relativi a beni e servizi, si spaccheranno e quindi aumenteranno, perché noi attribuiremo a ciascuna azione la relativa parte di beni e servizi, necessaria a realizzare la finalità prevista.

Con l'introduzione dell'azione ci sarà uno *split* e dunque i capitoli relativi a beni e servizi si moltiplicheranno in funzione del numero delle azioni.

Questa scelta non è stata estesa al personale per varie motivazioni: innanzi tutto perché gestire il personale in questo modo sarebbe complicato, in secondo luogo perché non volevamo che l'amministrazione interessata potesse spostare le risorse interne ad una determinata azione dal personale a beni e servizi e viceversa. Dunque la nostra scelta serve a tenere sotto controllo le spese relative al personale, fermo restando che forniremo al Parlamento, in apposito allegato, il riflesso delle spese per il personale su ciascuna azione.

Riusciremo, quindi, a far comprendere al Parlamento quanto effettivamente ciascuna azione «costa» (uso questo termine anche se non è proprio corretto) anche attraverso il ribaltamento degli oneri del personale su ciascuna azione. Mi pare che stamattina sia stata posta qualche domanda in questo senso al professor Pisauro. Sulla questione, quindi, vi forniremo una visione trasversale nel senso vero della parola.

Torno un attimo indietro per parlare di flessibilità: noi intendiamo perseguire un aumento della flessibilità in questo senso, cioè attraverso strumenti che consentano una più veloce messa a disposizione delle risorse per l'amministrazione.

Spostare risorse con un decreto del Direttore generale si può fare in un giorno perché non si passa dalla Corte dei conti, non serve la firma del Ministro. Spostare risorse con un decreto del Ministro competente, quindi non del Ministro del tesoro, magari è questione di una settimana perché anche in questo caso non si passa dalla Corte dei conti.

Per farmi capire meglio faccio un esempio: se il Ministro dell'economia stabilisce di spostare risorse da un programma all'altro, perché la legge lo autorizza, il Ministero scrive, noi prepariamo il decreto e lo sottoponiamo alla firma del Ministro, dopodiché il decreto passa alla Corte dei conti per la registrazione. Prima di due o tre mesi l'amministrazione non vede un euro. Con decreto del Ministro competente questo non accade perché il Ministro firma, il decreto viene solo comunicato alla Corte e la variazione – nel momento in cui il nostro ufficio centrale la convalida – è disponibile.

Utilizzando un decreto del Direttore generale, l'*iter* è ancora più veloce. Quindi, anche in relazione alla problematica dei debiti e dei ritardi di pagamento, questo è uno degli strumenti che intendiamo utilizzare per in-

trodurre maggiore flessibilità nella gestione e semplificazione delle procedure.

Non ho elencato tutti gli strumenti che avremmo pensato di mettere a disposizione delle amministrazioni per l'attuazione della delega dell'articolo 40, ma se ci saranno domande specifiche su qualche punto risponderemo. A questo punto mi fermerei, almeno per quanto riguarda la struttura del bilancio e quindi l'attuazione di questa delega.

Passando alla parte relativa al potenziamento del bilancio di cassa, ricordo brevemente gli obiettivi di questa delega: innanzi tutto l'avvicinamento della competenza alla cassa. Infatti, tra decisione parlamentare ed effettiva realizzazione della spesa a volte passano anni e si formano i residui. Mediamente ci vogliono tre-quattro anni tra il momento dello stanziamento e il momento in cui le amministrazioni cominciano a spendere. Come possiamo avvicinare questi due momenti?

Tra l'altro, bisogna tener conto del fatto che gli enti territoriali sono già andati avanti, sono passati al concetto di competenza finanziaria potenziata e hanno già fatto delle scelte in tal senso.

Quindi noi, come Stato, ci troviamo ad un bivio: seguiamo pedissequamente gli enti territoriali o facciamo qualcosa di diverso? Il decreto prevede di armonizzare il concetto di impegno con quello degli enti territoriali, anche se il bilancio dello Stato presenta caratteristiche diverse da quello degli enti locali. Ad esempio, non ha il fondo pluriennale vincolato, il che è una differenza rilevante. Abbiamo comunque ritenuto, almeno nella prima fase, di voler sperimentare questa soluzione anche per vedere cosa accade, tanto è vero che su tali nuovi concetti di impegno è prevista una fase di sperimentazione di un anno, dopo di che si vedrà se funziona o meno e come funziona. Dunque l'avvicinamento tra competenza e cassa è stato realizzato in base ad una ridefinizione del concetto di impegno sulla base di quello degli enti locali.

Per quanto riguarda l'accertamento, abbiamo riflettuto molto ma, come vedete, il testo contiene una mera norma di rinvio perché su tale concetto ci siamo resi conto che la nostra definizione faceva avvicinare l'accertamento alla riscossione e anche in questo caso sarebbe stato un avvicinamento alla cassa.

Ci siamo resi conto, però, che questo tipo di scelta comportava una serie di effetti immediati pesantissimi sul rendiconto e sulle scritture contabili dei concessionari. Abbiamo quindi pensato che forse sarebbe stato meglio approfondire, prendendoci un anno di tempo al massimo per provare a riscrivere il concetto di accertamento, per capire cosa andasse cambiato nelle procedure di accertamento delle entrate. Mi riferisco all'Agenzia delle entrate, ad Equitalia e quant'altro. Dobbiamo metterci intorno ad un tavolo e provare a vedere cosa succede cambiando il concetto di accertamento per verificare poi gli effetti che si avrebbero sul rendiconto. L'idea, comunque, è quella di andare verso l'accorpamento di accertamento e riscossione e quindi, più o meno, si tratterebbe della stessa strada che hanno percorso gli enti territoriali.

Un altro strumento importante per avvicinare cassa e competenza è l'istituzionalizzazione, anche a livello di previsione e non solo di gestione, del cosiddetto piano finanziario dei pagamenti, o cronoprogramma dei pagamenti, che diventa obbligatorio per tutte le amministrazioni. Lo renderemo obbligatorio anche in sede di previsione, cioè le amministrazioni dovranno fare previsioni sulla base del cronoprogramma, sulla base di quello che pensano effettivamente di spendere, distinguendo tra le spese previste sui residui e le spese previste sulla competenza.

In generale, l'idea è provare a spingerli a ragionare in termini di cassa, a programmare la cassa, visto che, almeno per le spese in conto capitale, noi abbiamo un grosso problema: la competenza è molto alta ma poi i pagamenti, in un determinato anno, sono più o meno la metà rispetto alla competenza. Pensiamo di realizzare un adeguamento della competenza alla cassa attraverso vari strumenti.

Per quanto riguarda la competenza, ci sarà una sorta di flessibilità orizzontale degli stanziamenti: ferma restando l'autorizzazione di spesa approvata con legge parlamentare, l'idea è quella di fare quello che fa oggi la Tabella E nella legge di stabilità, cioè rimodulare in senso orizzontale negli anni gli stanziamenti in funzione delle scadenze previste, perché tanto – vale soprattutto per le spese in conto capitale – l'impatto sui conti è dato dalla cassa o dallo stato di avanzamento dei lavori.

Avere tutta quella competenza non serve a nulla se non ad impegnare o magari a far andare gli impegni in economia. Se poi gli impegni non vengono pagati, vanno in perenzione e si crea un problema enorme per ripescarli perché i fondi di riserva sono esigui e così via.

La nostra idea, quindi, era costringere le amministrazioni a programmare basandosi sulla cassa. Praticamente li costringiamo ad andare verso la cassa. Fermo restando che una distinzione tra competenza e cassa resterà sempre, vogliamo costringere le amministrazioni a pensare e a programmare in termini di cassa. Le amministrazioni dovranno quindi rimodulare la competenza in funzione del cronoprogramma dei pagamenti con le previsioni.

A questo proposito, la Corte dei conti lamentava il fatto che mentre per gli enti locali esiste il fondo pluriennale vincolato, per lo Stato cosa succede? La nostra linea guida è l'autorizzazione di spesa data dal Parlamento. Daremo conto, in appositi allegati, delle rimodulazioni in senso orizzontale, come avviene oggi per la Tabella E, che si spalmano negli anni, fermo restando che l'autorizzazione complessiva è quella valida.

Quindi, il nostro punto di riferimento è l'autorizzazione di spesa totale che noi caleremo nei nostri sistemi informativi nel momento in cui il Parlamento autorizza una legge. Quello diventerà il nostro limite complessivo. Quello che invece cambierà, andando contro il principio dell'annualità – detto con una certa forzatura – è questa «spalmabilità» prevista dalla legge di bilancio, peraltro con la nuova ottica della legge di bilancio sostanziale credo che non ci saranno problemi a farlo. In un secondo momento vedremo che cosa potrà fare il nuovo bilancio. Quindi la rimodu-

lazione della competenza si farà in funzione dell'andamento della cassa, dei pagamenti.

Questo nuovo assetto, ovviamente, sgonfierebbe i residui e potrebbe comportare, in prospettiva, un incremento della competenza, a lungo andare. Potrebbe inoltre comportare, sempre in prospettiva, la necessità di evidenziare, magari nella stessa legge di bilancio, quale sia la quota degli stanziamenti già impegnata per effetto di norme precedenti. In alcuni Paesi questo accade e stiamo lavorando su questo. Quindi, è vero che si sgonfiano i residui ma potenzialmente potrebbe aumentare la competenza.

A proposito di residui, come sapete l'UPB ha presentato molte tavole sui residui, ma noi sappiamo che sono tantissimi. Ne abbiamo quasi 80-90 miliardi in perenzione e altrettanti correnti. Ora, l'idea è smaltirli lentamente, non so in quanti anni ma ci riusciremo.

A tale proposito, così come avviene per la competenza, in sede di rendiconto, quando ci sarà un residuo di stanziamento, cioè un somma che l'amministrazione non ha ancora formalmente impegnato ma che ai sensi della legge di contabilità potrà portarsi nelle scritture, l'amministrazione, in sede di decreto di accertamento residui, potrà dichiarare in un allegato se deciderà di cancellare dalle scritture contabili tali residui per poterli riscrivere in competenza negli anni successivi in funzione del piano finanziario dei pagamenti, quindi del cronoprogramma.

Tenete conto che i residui di stanziamento in conto capitale arrivano fino a circa dieci miliardi l'anno, quindi pensate se l'amministrazione (visto che talvolta impiega molto tempo ad impegnare le somme che poi magari vanno in perenzione) potesse, ma solo se vuole, cancellare quel residuo. L'attestazione di cancellazione diventerà l'atto formale, attestato anche dalla Corte dei conti, in base al quale noi potremmo riscrivere, in coda magari all'autorizzazione di spesa, quelle somme e quindi riportare in competenza quello che oggi è un residuo di stanziamento che, di fatto, in assenza di un impegno è come se fosse competenza.

Ciò significa – scusate se sono piuttosto tecnico – che ci sarà la possibilità di non far andare né in economia né in perenzione quelle somme, cioè non si verificherà il grosso problema che tante volte abbiamo avuto soprattutto per le opere pubbliche.

Infine, sempre a proposito di residui, con l'attuazione dell'articolo 49 del decreto legislativo n. 66, con il quale abbiamo fatto un nuovo accertamento dei residui passivi perenti e correnti, individuando quelli non più dovuti, abbiamo fatto un buon lavoro. Anche gli enti locali, ogni tanto, fanno accertamenti sui residui e magari si accorgono che, tra i residui passivi in particolare, non ci sono più somme da pagare e quindi si liberano risorse per altre spese.

Ebbene, perché non mettere a regime una simile norma anche per lo Stato? Abbiamo quindi pensato di mettere a regime questa norma e quindi di ripetere annualmente l'accertamento. Tenete conto che con il decreto legislativo n. 49 stiamo cancellando 22 miliardi di residui passivi dal conto del patrimonio, perché le amministrazioni hanno dichiarato che non servono. Ovviamente, per spingere l'amministrazione, dobbiamo poi

riportare questa cancellazione in bilancio in termini di competenza, ma facendolo in modo tale da non creare problemi sui conti, come abbiamo già fatto con l'articolo 49.

Si prevede quindi la cancellazione dei residui perenti non più dovuti e la loro re-iscrizione nella competenza degli anni successivi, spalmandoli nel tempo in funzione degli obiettivi di finanza pubblica. Infatti questa misura potrebbe anche incidere sui saldi. Questa è una valutazione che nell'eventualità che tale norma andasse a regime si potrà fare caso per caso.

Quindi, in generale, la nostra idea è ridurre i residui e adeguare la competenza alla cassa provando ad avvicinare il momento della decisione a quello della realizzazione della spesa.

CARIELLO (M5S). Signor Presidente, ringrazio la Ragioneria generale dello Stato per averci spiegato come si compongono la spesa e il bilancio dello Stato. Forse l'abbiamo capito più oggi con questa audizione che non con le tre leggi di stabilità che abbiamo seguito.

La mia domanda è semplicissima, e credo che se la porranno tutti nel momento in cui leggeranno la Tavola 2, a pagina 31, relativa alle giacenze al 31 dicembre. L'occhio è caduto su una riga che contiene l'unico dato a tre cifre di questa tabella: 160 miliardi di giacenze al 31 dicembre. Vedo che la voce corrisponde ad un altro dato.

Se mi permettete, in questo processo di riforma chiederò esplicitamente che venga abolita la parola «altro» nei documenti che la Ragioneria generale dello Stato fornisce al Parlamento.

Forse a voi è chiaro tutto quello che c'è dietro quella parola, ma dall'altra parte non è così. Dicendo questo credo di rappresentare quello che tutti penseranno leggendo questa tabella. Dire «altro» in un documento del genere non rende le cose chiare proprio ai fini della leggibilità e trasparenza che si chiede alla documentazione dello Stato. Ci sono poi altre righe che vanno specificate. Non parliamo di un documento di bilancio, ma cerchiamo di comprendere al meglio per avviare un percorso di collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato, in un processo di *spending review* che, a nostro avviso, dovrebbe vedere il Parlamento più partecipe che il Governo.

La nostra proposta è di avviare un processo serio di *spending review* attraverso una maggiore collaborazione e un'apertura anche ai dati che la Ragioneria generale dello Stato mette a disposizione del Parlamento. In una seduta della Commissione bilancio alla Camera abbiamo discusso, infatti, proprio della possibilità per ogni singolo parlamentare di visionare sia i bilanci degli enti territoriali sia il bilancio dei singoli Ministeri per avere, in vista di una legge di stabilità, una chiara idea di dove approfondire su fondi inutilizzati o azioni – così le chiameremo d'ora in poi – non effettivamente utilizzate per le loro finalità. Credo di aver fatto un intervento di principio, però chiedo che mi venga chiarito cosa comprende questo «altro», che è pari a 160 miliardi.

GUERRIERI PALEOTTI (*PD*). Ringrazio per le due introduzioni, che hanno chiarito molti aspetti di cui avevamo iniziato a discutere nell'audizione precedente.

Vorrei fare due domande perché questa mattina non era emersa in maniera chiara la finalità, nell'ambito del programma per la leggibilità e significatività, del passaggio fondamentale della definizione delle azioni.

In realtà, mi sembra di aver capito che le azioni, che si vengono a introdurre tra capitoli e programmi, sono finalizzate a regime alla sostituzione dei capitoli. Questo non era chiaro perché, in realtà, continuavamo a chiederci in che maniera questa definizione intermedia potesse conciliarsi con i capitoli. Se però le cose stanno così, siamo in presenza di un vasto programma, perché i capitoli sono più di 4.000. In realtà, vanno spaccettati perché un capitolo non si presta ad essere trasferito nella sua interezza dentro le azioni e 4.000 è un dato di partenza. Da quello che si capisce, c'è già stato un lavoro di sperimentazione in questo senso. Allora, sarebbe utile capire meglio il tipo di problemi che questo pone perché, in prima battuta, lo spaccettamento e la riagggregazione implicano una ridefinizione dalle fondamenta delle unità da cui partire. Ciò avverrà in tempi che avete già stimato sulla base di queste sperimentazioni, di cui anche l'Ufficio parlamentare sapeva molto poco. Noi abbiamo fatto delle domande. Chiedo, quindi, se potete metterci al corrente oppure se ci sono dei materiali per avere delle esemplificazioni del tipo di problemi che si sono posti. È fondamentale per tutto quello che si assegna al ruolo delle azioni. Anche il discorso dei programmi verrebbe rivisto da quello che si capisce, perché, non essendo semplicemente un modo di inserire tra capitoli e programmi, la sostituzione dei capitoli implica che anche i programmi vengano ridefiniti in funzione delle azioni. I programmi saranno sempre più aggregati rispetto al numero odierno o si pensa di aumentarli? È possibile avere adesso qualche vostra considerazione o del materiale che ci possa far capire? La finalità è condivisibile. Noi ci mettiamo dalla parte del ruolo che può avere il legislatore e il Parlamento; poi si tratta di capire se maneggiare azioni, anziché capitoli, sia un passaggio verso una maggiore trasparenza e di fare anche una valutazione per verificare se gli obiettivi sono stati raggiunti.

La seconda domanda riguarda il tema della centralizzazione dell'allocazione della flessibilità nell'implementazione di queste risorse. Questo sarebbe un fondamentale passaggio perché darebbe molta più capacità di monitorare, da un punto di vista di politica economica, la destinazione per grandi programmi di spesa e, allo stesso tempo, potrebbe riguardare un rapporto tra Ministero dell'economia, altri Ministeri e altri centri di spesa che sappiamo oggi essere molto più irreggimentata rispetto al modo con cui si interviene in questo. Vorrei capire meglio in cosa si sostanzia questa flessibilità, al di là delle cose precisate. Il dato di partenza in che maniera viene fissato? Esso rappresenta un vincolo o paletto rispetto alla possibilità di muoversi. Sulla carta, infatti, sembrerebbe che questa possibilità di muoversi sia molto relativa. Forse non ho capito bene il rapporto tra la



linea guida che si dà – che è il vincolo – e come su questo l'amministrazione si possa muovere.

BULGARELLI (*M5S*). Ringrazio i nostri ospiti perché l'esposizione è stata alquanto esaustiva e mi ha chiarito tante cose. Noto, però, ancora tante criticità. Apprezzo molto il tentativo di riallocare i fondi ai Ministeri competenti. Credo non ci arriverete mai. Mi dispiace, ma credo che questo obiettivo non sarà mai raggiunto.

Le criticità riguardano soprattutto le economie. Lei prima ha detto che i residui e le economie sono un grosso problema. Non trovo che le economie siano un problema; lo diventano se qualcuno le vuole spendere in qualche altro modo. Le economie vanno restituite al bilancio dello Stato e riallocate. Facendo in questo modo si cercherà di avere sempre più economie rispetto al lavoro che si sta facendo, per poi riallocarle da altre parti. Questo è molto pericoloso, soprattutto perché lo si può fare con atti normativi che sono anche di secondo livello. Come diceva lei, basta poco. Questo lo trovo molto pericoloso, soprattutto in un Paese come l'Italia. Le economie diventano una risorsa. Questo non solo è pericoloso, ma va anche contro il principio fondamentale delle coperture di bilancio. Se vogliamo riarmonizzare tutte le leggi di bilancio, questo non è fattibile, perché l'economia non può essere usata per fare da copertura a qualcos'altro, riallocando semplicemente la risorsa.

L'altra cosa molto pericolosa è che si perde, attraverso questo meccanismo di riallocazione così semplificata, il vincolo fra quella che è la posta contabile e la legislazione vigente. La legislazione vigente è poco nominata in questi decreti e credo, invece, che debba essere più ripresa, perché le poste di bilancio devono essere allocate come da legislazione vigente.

Concordo sulla flessibilità, ma troviamo un modo tale per cui la flessibilità non vada contro principi fondamentali. Noi stiamo cercando di armonizzare le leggi di contabilità e non di stravolgerle completamente; i principi cardine devono rimanere. Sentir dire dalla Ragioneria che le economie sono un problema un po' mi preoccupa. So che sono all'opposizione, però mi preoccupa e dovrebbe preoccupare tutti perché la ruota gira e tutti ci troviamo dall'altra parte. Quando ci sarà qualcun altro e quando chi ha deciso queste cose sarà dall'altra parte, forse si renderà conto che le criticità effettivamente c'erano, ma che era comodo velocizzare tutto. Dopo però ci si rende conto che non va tutto così bene.

AZZOLLINI (*AP (NCD-UDC)*). Stasera do per scontate due cose. Innanzitutto do per scontato che il Parlamento e gli enti locali sono i peggiori in termini di virtuosità e, quindi, va bene tutto ciò che si sottrae loro. I direttori generali sono un noto modello di virtuosità e di capacità di programma, per cui se fanno uno spostamento è certo che lì i soldi andranno bene e dall'altra parte non si scopre niente. Do, inoltre, per certo che i Ministeri, specie quelli che più hanno a che fare con la legge e la giustizia, non fanno debiti fuori bilancio come fatto amministrativo.

Do per certo tutto questo e, quindi, che il Parlamento è il meno virtuoso perché questa è la *vulgata* e la verità che c'è sotto tutta questa straordinaria descrizione. Do altrettanto per scontato questa sera che l'intenzione è di avere un bilancio più leggibile e flessibile. Lo do per scontato per fare due domande. Le pongono i meno virtuosi che purtroppo si oppongono alle volontà risanatrici di tutti; però c'è un problema costituzionale per cui il decisore è proprio il meno virtuoso.

Questo non è stato cambiato e per questo me ne occupo ancora questa sera. Quando sarà cambiato questo, non ce ne occuperemo più. Le domande sono quindi due molto semplici e riguardano i due problemi affrontati, ma visti dall'ottica di colui che deve approvare il bilancio, che è una fastidiosa incombenza che ancora esiste.

Innanzitutto è certo che dividendo 4.200 per 6, si passa a 700. Dunque, si accorpa.

Se, come ha detto chiaramente la Ragioneria generale, agli accorpamenti – stasera andiamo peggio perché all'inglese abbiamo aggiunto anche le cose francesi e io non parlo l'inglese, tantomeno il francese – aggiungiamo gli splittamenti – che non ho capito cosa sono, ma ho capito che da qualche parte va a qualche altra e da qualche altra va a qualche parte – il tutto comunque si riduce ad un sesto e diventa più leggibile. A me questa cosa pare difficile.

Diciamo però che è così perché non ho più 4.200, ma 700. È certamente più leggibile. È un fenomeno quantistico, cioè non è detto che accada: solo se lo si osserva, c'è. Ci credo pure, però vi chiedo: fino a che punto la Ragioneria, come ha detto con straordinaria precisione stasera, propone al Parlamento di autolimitare i poteri amministrativi? Fino a che punto quello che io approvo è qualcosa di vagamente somigliante a ciò che esce alla fine? Voglio capire: a che punto si interviene? Non chiedo un allegato, ma mi domando con che sistematicità si dice al Parlamento – può essere ogni tre o quattro mesi – che si stanno facendo tante manovre per cui da lì è passato lì, da qui a lì? Tutto sembra essere avvenuto in maniera virtuosa e noi, siccome ho detto che sono certo che va tutto bene, alziamo le mani. Ma ce lo dite a che punto? Vi ringrazio davvero per la chiarezza dell'esposizione.

Tra azioni, decreti direttoriali sottratti a controlli, a che livello il lavoro, che è stato definito, con una parola meravigliosa, di flessibilità finisce e subentra la brutta parola rigidità? Vorrei capire a che punto si ferma la modifica che va dal decreto ministeriale al decreto direttoriale.

La seconda vicenda riguarda i concetti di impegno e cassa. Non affronto e do per scontato il tema della copertura, che è di natura costituzionale. Se finanzia un'opera pubblica che costa 100, penso che in un anno ci metto 100, ma diteci se rimane così.

Poi, come per tutte le opere pluriennali, non ho capito bene quello che accade. Si prevede – e diamo per scontato che in Italia le previsioni, come è noto, si realizzano tutte – ogni anno di fare 20, poi 30 e poi 50, che in totale sono 100? Ogni anno metto 20 e non faccio la questione di quali saldi, perché ci sono alcuni saldi costituzionali come quello dell'in-

debitamento netto, che spiegheremo dopo. Do per scontato tutto questo. Siccome purtroppo gli scostamenti temporali non dipendono dal Parlamento ma da una serie di vicende italiane che tutti conoscono e che è difficile prevedere, mi chiedo: se non c'è una memoria, come molto opportunamente ha detto la Ragioneria generale, per gli enti locali e il fondo pluriennale, cosa ci proponete a livello di bilancio dello Stato? Siccome purtroppo un'opera non si fa in tre anni e incomincio a mettere dieci il primo anno, sembra che, dato che avete portato anche la contabilità economico-patrimoniale come una delle questioni, è come se si perdesse memoria del debito complessivo. Invece, quando approvo ho capito che ci saranno 20 o 30 di cassa e, comunque, ci deve essere il livello del monte. Se lo Stato si è impegnato con la ditta Azzollini a dare 100 – poi si fanno le cause con i giudici e così via – alla fine devo ricordarmi che un giorno – mentre fino ad adesso ho messo 5, 7, 4,5 e 12, perché ha potuto spendere – arrivano a 78. Come avviene nel bilancio dello Stato questa rappresentazione? Cosa ci proponete per evitare che io approvi bellamente un bilancio in cui, per un'opera da 100 miliardi, ci sono risorse solo pari a cinque, perché quell'anno si prevedono cinque di cassa? Poi ci saranno altri otto, altri sette, eccetera, ma dove vedo io che ci sono cinque, più otto, più otto, che fanno venti, che sottratti a cento, fanno ottanta, che comunque sono stati impegnati ove siano stati impegnati? Queste sono le due domande che vi faccio ai fini del parere che dobbiamo dare al Governo sul tema: a che punto ci limitiamo nella questione flessibilità e in che modo conserviamo la memoria del debito complessivo?

BULGARELLI (M5S). Per quanto riguarda gli oneri del personale, proponete di tenerli separati. Faccio un esempio che non so se sia possibile: se un'azione fosse interministeriale con personale interministeriale, ovvero sparso su vari Ministeri, come fate a dare la rappresentazione del personale sull'azione, ma anche sulle diverse allocazioni del personale in enti diversi, in Ministeri diversi e in posti diversi? Diventa un po' complicato, secondo me. Mi chiedevo se ci aveste già pensato.

PRESIDENTE. Vi chiedo un giudizio sintetico.

Noi abbiamo una vera e grande emergenza nazionale che è la *spending review*, cioè la revisione della spesa, che nelle intenzioni è una politica radicalmente diversa da quella dei tagli lineari – che pure continuano ad essere lo strumento più tipico e più consueto – che mira a riorganizzare la spesa in funzione di obiettivi di efficacia e di efficienza. Questa riorganizzazione del bilancio in che misura può essere funzionale a questo obiettivo? Indubbiamente le criticità ci sono, perché se chiunque, come ha detto il Ragioniere generale all'inizio, avesse inventato il sistema perfetto lo avrebbe adottato per sempre e, invece, tutti sono continuamente alla ricerca di modalità il più possibile affinate e, quando si fa un cambiamento, ci si prepara a farne un altro. Questi cambiamenti ci aiutano in questo senso? Possono aiutare un'amministrazione pubblica che voglia riorganizzarsi seriamente ad avere uno strumento di bilancio più utile e viabile?

Aiuta questa riorganizzazione della spesa, che è una questione decisiva, per fare degli 800 miliardi complessivi che noi spendiamo, che sono metà del prodotto nazionale lordo, un volano davvero di sviluppo e di qualità sociale, che è, come spesso succede, uno dei nostri grandi problemi e una delle «palle al piede» del Paese? Come sempre, i giudizi drastici sono falsi, però in questo momento prevalgono gli elementi di criticità della nostra spesa rispetto a quelli positivi. La famosa produttività totale dei fattori vede uno degli elementi critici proprio nella produttività e nella qualità della spesa pubblica. Questi cambiamenti ci aiutano in questo senso dal vostro osservatorio, che è ovviamente privilegiato?

*FRANCO.* Onorevole Cariello, sotto la voce «altro» si nasconde soprattutto la Cassa depositi e prestiti che presta al Tesoro, attraverso un deposito in tesoreria, circa 150 miliardi stabilmente. È essenzialmente risparmio postale che viene raccolto e riversato in tesoreria. Se lei guarda tutte le analisi sulla struttura del debito pubblico, è indicata la quota della Cassa depositi e prestiti. Non è un segreto. Non è stata qui messa in chiaro perché gli altri conti sono di soggetti che hanno avuto fondi pubblici e possono spenderli. Nel caso della Cassa, ha dei soldi in tesoreria, ma sono suoi fondi che ha prestato. Questo era il motivo per cui in questa tavola non è stato esplicitato, ma non c'è niente di segreto. Era fuori dall'enfasi della tavola. La nostra preoccupazione è che esistono fondi di garanzia, protezione civile e molte altre strutture pubbliche che hanno dei fondi che, in teoria, potrebbero spendere in qualsiasi momento. La Cassa depositi e prestiti potrebbe ovviamente recuperare i suoi soldi se volesse, però ovviamente ha un rapporto con i suoi azionisti.

*BULGARELLI (M5S).* Quindi, non sono economie?

*FRANCO.* È risparmio postale. Un 7,8 per cento del debito pubblico consiste in questo prestito della Cassa depositi e prestiti, che viene remunerato con una certa regola definita con una norma.

Il senatore Guerrieri Paleotti ha chiesto delle azioni. Se possiamo spiegare meglio la sperimentazione ma anche la struttura di quello che si può fare, ne siamo contenti. La struttura del bilancio ha senso se consente di comunicare, di scambiarsi informazioni ed è condivisa. Se fosse una struttura a cui il dottor Mazzotta e il sottoscritto pensano, scrivono e nessuno capisce, non avrebbe nessun valore. Se su questo c'è l'interesse, siamo contenti di spiegare anche perché questo può consentire di indirizzare meglio le scelte che possono essere effettuate.

La senatrice Bulgarelli chiedeva delle economie. Non vogliamo dire che le economie e il fatto che non si spenda sia di per sé una brutta cosa. È anomalo che ogni anno si ripeta che stanziò 100 e spendo 50. Ciò vuol dire che chi imposta il bilancio (il Governo) e chi lo approva (il Parlamento) approva qualcosa che è 100 e poi sistematicamente si spende 50. Occorrerebbe, se si pensa in effetti di spendere 50, che si stanzi grossomodo 50. Questo è il senso. Questo vuol dire avere un bilancio che è più

vicino alla cassa, che è cosa non banale. So che ci sono i problemi sollevati dal senatore Azzollini, però il senso del nostro discorso era quello, e non di dire che l'economia è di per sé una brutta cosa.

La legislazione vigente è importante. Si tornerà sulla norma che dovrà fondere la legge di bilancio e la legge di stabilità. Questo rimette al centro la questione della legislazione vigente. Fa parte dell'*iceberg* che sta nel bilancio e dovrebbe diventare più evidente. Anche questo è facile a dirsi, ma non a farsi. Il senso è riportare la legislazione vigente più sotto i riflettori e renderla più trasparente. Sulle questioni più difficili poste dal senatore Azzollini lascerei la parola al collega.

*MAZZOTTA.* C'è un tema trasversale nelle domande dei senatori Guerrieri Paleotti, Bulgarelli e del Presidente.

Il bilancio dello Stato è costruito sulla base della legislazione vigente. Questo è il faro. Per noi e per me, in particolare, che sono il responsabile del bilancio, quella non si tocca. Se c'è, un direttore generale non la può modificare in nessun modo. Se un importo è fissato per legge, lo modifica solo il Parlamento. Ecco perché prima facevo riferimento a flessibilità decisionale e flessibilità gestionale. Ci sono due livelli diversi. Se il Parlamento ha autorizzato per legge una spesa per realizzare un'opera, quella è la spesa. Il Parlamento l'ha deciso e il direttore non può far altro che mettere in atto tutti gli atti amministrativi per realizzare quello che il Parlamento ha deciso. Quello che, invece, può fare il direttore generale è spostare semplicemente, come dicevo prima, la spesa discrezionale nell'ambito, per esempio, del funzionamento. È quella che le amministrazioni toccano soprattutto. Spesso le amministrazioni hanno problemi per pagare i fitti, la manutenzione delle automobili o degli immobili, la TARSU. Quando riallocano risorse, lo fanno soprattutto su queste voci. Già in parte hanno un po' di flessibilità. Loro riescono a muovere complessivamente – avevamo fatto i conti – circa un 5 per cento dei loro singoli bilanci. Ci vuole un primo nostro consenso: passano da noi e siamo noi a stabilire che va bene perché stanno avendo delle spese discrezionali, sempre dentro il programma e sotto l'unità di voto parlamentare. Solo quello possono fare. Loro non possono andare oltre il programma. Sono sotto il nostro rigido controllo. Mi pare che il senatore facesse questa domanda: fino a che punto arriva questa flessibilità? La flessibilità sull'autorizzazione di spesa può esserci, ma solo a livello parlamentare: l'amministrazione propone di togliere 10 milioni da un'autorizzazione per spostarla da un'altra parte, lo dichiara – noi lo evidenzieremo, come già facciamo adesso, in allegato – dopodiché il Parlamento potrà valutare, in funzione di questo, se concordare o meno. Se non va bene ritorniamo indietro. Su questo è solo il Parlamento che decide sia in bilancio che in assestamento. Della spesa discrezionale daremo indicazione in allegati specifici, dove indicheremo i capitoli e l'autorizzazione di spesa.

Prima dicevo che per noi la legislazione vigente è importante. Questo mi consente di riallacciarmi alla seconda domanda che poneva il Presidente: dove si conserva la memoria? Mentre per gli enti locali la memoria

ce l'abbiamo nel fondo pluriennale, nello Stato questo non esiste. Siamo in un periodo di sperimentazione, ma se ci rendiamo conto di aver sbagliato torniamo indietro. La memoria è data proprio dalla legislazione vigente. Noi, a differenza di quello che credo facciano gli enti locali, anche se non sono un esperto di bilancio degli enti locali, memorizziamo nel nostro sistema tutte le autorizzazioni di spesa in funzione di quello che approva il Parlamento. Quindi, noi abbiamo il limite complessivo per ciascuna autorizzazione di spesa. Anche se domani entreranno le azioni, anche se domani non ci dovessero essere più capitoli, continuano ad esserci capitoli finché tutti noi (Corte dei conti, Banca d'Italia e Parlamento) non ci convinciamo che li possiamo abbandonare. Faremo sperimentazioni e, quando saremo tutti convinti, supereremo i capitoli. Probabilmente incroceremo le azioni con il piano dei conti e quello sarà il nuovo capitolo, l'incrocio tra azioni e piano dei conti. Però oggi i capitoli rimangono e nessuno li tocca. In prospettiva potrebbero essere superati. Quello che comunque deve restare sotto le azioni, se domani superiamo i capitoli, è l'autorizzazione di spesa, perché quella è la nostra memoria. L'autorizzazione di spesa è approvata dal Parlamento; potranno essere competenza o residui ed è lì che conserveremo la memoria. Quindi, noi lo faremo voce per voce, autorizzazione per autorizzazione. Credo che nel Fondo pluriennale vincolato, se ci sono contratti per opere, loro ne tengano conto a livello generale. Noi lo dobbiamo fare sulla base delle singole autorizzazioni che approva il Parlamento. È chiaro che le autorizzazioni sono migliaia e che con le azioni ci auguriamo che alcune cose si possano accorpate. Se il Parlamento vorrà, si farà. Quella è, per noi, la nostra memoria. Il sistema che stiamo cercando di costruire è proprio questo. La memoria è data dalle autorizzazioni di spesa e dovremo mantenere traccia anche degli impegni pluriennali. Quello che assume un'enorme importanza è il bilancio pluriennale in questa sede. Se l'impegno è a scadenza, come succede per gli enti locali, è il pluriennale che è importante. E ne terremo traccia nel bilancio pluriennale. Come già facciamo oggi, il bilancio pluriennale seguirà tutto il profilo dell'autorizzazione di spesa con gli impegni assunti di cui daremo evidenza. Deciderete voi se darlo già direttamente nel bilancio, in allegato al bilancio o se volete il di cui. Ci organizziamo e lo facciamo. Questo non è un problema. Ci sono sempre soluzioni tecniche ed informatiche che lo consentono. Altri Paesi adottano questo tipo di soluzione.

Per quanto riguarda le economie, anche se ha già risposto in parte il Ragioniere, se sono spese discrezionali, l'amministrazione, con questa flessibilità che le abbiamo dato, potrebbe spostare sempre e solo tra spese discrezionali e non su spese predeterminate o per legge che ha voluto il Parlamento. In quel caso, se si vuole intervenire si fa un provvedimento. Se si vede che l'amministrazione non utilizza delle risorse, il Parlamento o il Governo decideranno eventualmente di riallocarle. Una volta chiuso il consuntivo diventano economie e non si recuperano più. È questo il vero problema. Questo ci preoccupa e l'abbiamo pensato soprattutto per le spese in conto capitale e per i trasferimenti.

BULGARELLI (*M5S*). Non è vero che non si recuperano. Non le recuperate se sono nel Ministero, ma tornano nel bilancio dello Stato.

MAZZOTTA. Tornano all'erario; vanno ai saldi.

Molte volte il Ministero si arrabbia con noi se loro non sono in grado di utilizzare in tempo queste risorse. Ne prendiamo atto. Siccome molte di queste risorse riguardano gli enti territoriali, in particolare le Regioni e la sanità, abbiamo pensato ad una disciplina un po' più benevola nei confronti delle Regioni e delle amministrazioni, nel senso che conserviamo in bilancio per un anno in più le somme che vanno agli enti.

AZZOLLINI (*AP (NCD-UDC)*). Il massimo di flessibilità è tra azioni sotto l'unità di voto, che è il programma, per le sole spese discrezionali e fatte salve le autorizzazioni di spesa fissate. Se lo scriviamo così è chiaro.

FRANCO. L'ultimo quesito era del Presidente sul rapporto con la revisione della spesa. Noi pensiamo che questo assetto possa agevolare la revisione della spesa. Non è la revisione della spesa, ma può aiutare, in particolare, per quanto riguarda la spesa dei Ministeri, dove dovrebbe partire un processo di programmazione dalla primavera e spingere gli stessi ad un ripensamento delle loro priorità e della loro organizzazione. Ovviamente, questa funziona solo se nell'attuazione ognuno fa la sua parte; non è che scrivere la norma esaurisca la questione. Per questo serve uno sforzo congiunto. Resta in parte fuori la spesa della finanza locale e degli enti di previdenza. È chiaro che molta di questa spesa è alimentata con trasferimenti dei Ministeri, però occorre che ci sia un'accezione più ampia dei limiti di spesa che vengono dati al Ministero del lavoro, che ha i trasferimenti all'INPS. Questo è un assetto che può aiutare. Non è la soluzione, ma è qualcosa che può aiutare.

C'è un'ultimissima questione posta dalla senatrice Bulgarelli sui dati. Se guarda la nota 3 della nostra audizione, elenchiamo una serie di iniziative che abbiamo preso per diffondere i dati. Noi, in realtà, pubblichiamo sul nostro sito molti dati. Se vi sono modi in cui possiamo spiegarli, integrarli o venire incontro ai nostri utenti, di questo siamo molto contenti.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo offerto ai nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e l'indagine conoscitiva in titolo.

*I lavori terminano alle ore 21,35.*

