SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL PROCESSO DI RIFORMA DELLE NORME DI CONTABILITÀ NAZIONALE

1º Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 MARZO 2003

Presidenza del vice presidente CURTO
indi del presidente AZZOLLINI

IC 0738

TIPOGRAFIA DEL SENATO (500)

INDICE

Audizione di rappresentanti dell'ISTAT

PRESIDENTE:
* – CURTO *(AN)* . . . . . *Pag.* 3, 9, 10 e *passim*
* CADDEO *(DS-U)* 13
CICCANTI *(UDC)* 11
GRILLOTTI *(AN)* 12
BIGGERI . . . . . *Pag.* 3, 10, 11 e *passim*
MANCINI 15

Audizione di rappresentanti della Corte dei Conti

PRESIDENTE:
– AZZOLLINI *(FI)* . . . . *Pag.* 16, 29, 31 e *passim*
* CADDEO *(DS-U)* 29
FERRARA *(FI)* 38, 39
GRILLOTTI *(AN)* 33
* MARINO *(Misto-Com)* 31
* MORANDO *(DS-U)* 30
* PIZZINATO *(DS-U)* 38
* *CARABBA* . . . . . *Pag.* 34, 39
* *STADERINI* 16, 34

N.B. – L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Indipendente della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.

Intervengono, per l'ISTAT, il presidente professor Luigi Biggeri, il dottor Andrea Mancini, direttore del Dipartimento delle statistiche economiche, e la dottoressa Daniela Collesi, dirigente il progetto «Statistiche sulla classificazione funzionale della spesa pubblica»; per la Corte dei conti, il presidente, dottor Francesco Staderini, il presidente di sezione professor Manin Carabba, i consiglieri dottor Paolo Neri e dottor Maurizio Pala.

I lavori hanno inizio alle ore 14,40.

Presidenza del vice presidente CURTO

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti dell'ISTAT

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sul processo di riforma delle norme di contabilità nazionale.

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

È oggi prevista l'audizione dei rappresentanti dell'ISTAT, ai quali cedo subito la parola, ringraziandoli per aver accettato l'invito della Commissione a partecipare a questo incontro.

BIGGERI. Signor Presidente, abbiamo predisposto un testo piuttosto tecnico, che abbiamo consegnato alla Presidenza della Commissione, che cercherò però di illustrare nel modo più semplice e rapido per renderlo chiaro e comprensibile.

Il testo è formato da una premessa e da considerazioni di carattere generale relative agli aspetti particolari della questione al nostro esame.

A nostro avviso, le proposte di riforma della legge finanziaria, contenute nei disegni di legge nn. 1492 e 1548, permettono di esprimere un giudizio sicuramente e sostanzialmente positivo.

L'utilità a fini statistici delle integrazioni e modifiche proposte appare rilevante in quanto dovrebbe permettere di arrivare ad una copertura sempre più esaustiva dell'universo di riferimento; ad una standardizza-

zione delle classificazioni adottate da tutte le unità che ne fanno parte; ad un uso per la predisposizione del conto delle amministrazioni pubbliche dei dati di base qualitativamente migliore, in quanto tali classificazioni ne risulteranno parte integrante.

Le analisi, i suggerimenti e le osservazioni da noi svolte fanno riferimento ai soli aspetti statistici che hanno conseguenze dal punto di vista della produzione dell'informazione statistica, essendo questo istituzionale compito dell'ISTAT.

In primo luogo, si fanno considerazioni di carattere generale e successivamente si presentano alcune osservazioni e suggerimenti specifici riguardanti i singoli articoli dei due disegni di legge citati. Particolare attenzione verrà posta sulla definizione del campo di applicazione delle norme e dei criteri contabili omogenei su tutto il territorio nazionale, nonché sulla tempistica prevista per la predisposizione dei vari documenti che deve essere compatibile – questo è un punto importante – con quella che l'ISTAT stessa è tenuta a rispettare per gli impegni istituzionali comunitari e nazionali.

Le considerazioni di carattere generale sono essenzialmente due e si riferiscono ai criteri contabili, che devono essere omogenei su tutto il territorio nazionale, e al campo di applicazione delle nuove norme contabili.

Per quanto riguarda i criteri contabili, nel parere già espresso dalla Commissione si richiede che nell'articolo 2 del disegno di legge n. 1492, tra i criteri direttivi per la legge delega demandata al Governo in materia di conti pubblici, venga aggiunto un più chiaro riferimento agli articoli 117 (comma 3) e 119 della Costituzione, in modo da confermare esplicitamente che le norme sui conti di Comuni, Province e Città metropolitane è materia di competenza esclusiva dello Stato.

Questa richiesta, che condividiamo pienamente, appare assai opportuna anche ai fini della produzione delle statistiche di base sui bilanci di previsione e sui conti consuntivi dei vari enti, che devono necessariamente essere basate su dati omogenei per tutti i livelli territoriali. Se così non fosse, non c'è dubbio che potremo correre il rischio di incontrare ostacoli o vincoli all'adozione di criteri contabili e di struttura dei bilanci e conti consuntivi omogenei su tutto il territorio nazionale.

Ciò mette in evidenza – a nostro avviso – anche la necessità che, in una diversa e più appropriata sede e non in quell'articolo, la questione dell'armonizzazione delle norme di contabilità e della struttura dei bilanci e conti consuntivi sia affrontata anche con riferimento ai conti e bilanci delle Regioni e dei loro enti strumentali, perché si fa riferimento ai Comuni e alle Città metropolitane. Anche per le Regioni e per gli enti strumentali è importante che ci sia omogeneità perché, nel momento in cui si vanno ad aggregare i dati di contabilità, se si hanno classificazioni diverse e non criteri omogenei, si incontra estrema difficoltà nell'operazione stessa di aggregazione.

La seconda osservazione di carattere generale riguarda il campo di applicazione delle nuove norme contabili. In molti articoli dei due disegni di legge si fa riferimento al campo di applicazione delle nuove norme uti-

lizzando spesso dizioni generiche quali «enti pubblici» o «amministrazioni pubbliche». Queste dizioni – a nostro avviso – non sono sufficienti a determinare con esattezza l'universo di riferimento cui si applicheranno le nuove norme di contabilità e di bilancio. Occorre, pertanto, specificare criteri più precisi ed adeguati di individuazione degli enti pubblici assoggettati alla nuova disciplina, per dare concretezza all'obiettivo del coordinamento dei conti pubblici, nel rispetto dei principi e delle regole stabilite per il loro consolidamento dai regolamenti europei e segnatamente da quello relativo al Sistema europeo dei conti economici (SEC 95).

È bene che la definizione del campo di applicazione si rifaccia alle definizioni del SEC 95, e in particolare il settore istituzionale amministrazioni pubbliche. Quindi, in luogo di dizioni generiche, le norme devono essere applicate agli enti pubblici o alle amministrazioni pubbliche. Occorre che nella futura legge si faccia esplicitamente riferimento al settore istituzionale «amministrazioni pubbliche» del SEC 95, che è il settore cosiddetto S 13.

Peraltro, sembra opportuno che tale esplicito riferimento sia inserito tra i criteri generali delle due deleghe al Governo in materia di conti pubblici e in materia di conti di tesoreria, affinché si segua lo stesso criterio.

Poiché la natura dei criteri stabiliti dal SEC 95 per l'individuazione delle amministrazioni pubbliche è tale da richiederne un aggiornamento annuale – a tal fine l'ISTAT procede all'aggiornamento degli enti appartenenti alle amministrazioni pubbliche del settore istituzionale – è valida l'osservazione dell'articolo 3, comma 2, del disegno di legge n. 1548, secondo la quale l'elenco delle amministrazioni pubbliche, di cui alla Tabella A allegata alla nuova legge, può essere modificato annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, secondo il parere dell'ISTAT. Condividiamo queste precisazioni e, quindi, quanto viene richiesto.

Tuttavia, è da osservare che l'indicazione di allegare alla legge di stabilità la lista delle amministrazioni pubbliche, che è utilizzata per la costruzione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, non deve costituire né un vincolo né una modifica dello stato giuridico degli enti facenti parte della lista. Se ciò non è esplicitato, potrebbe sembrare che ogni anno si aggiorna la lista introducendo nuovi enti, mentre si tratta semplicemente di un aggiornamento per completare il campo di applicazione.

Inoltre, per garantire uniformità a tutto l'impianto delle nuove norme ed omogeneità alla loro applicazione, sembra più appropriato che l'applicazione della citata procedura di revisione dell'elenco sia prevista non in questo punto ma in altra parte dei due disegni di legge, caratterizzata da maggiore generalità di applicazione; in caso contrario, sembra troppo specifica e potrebbe indurre a ritenere che si voglia cambiare la natura giuridica degli enti facenti parte della suddetta lista.

Ai fini dell'armonizzazione dei conti pubblici, in modo particolare per la corretta classificazione dei flussi relativi ai trasferimenti, sarebbe opportuno che gli enti appartenenti al settore delle amministrazioni pubbli-

che adottassero tale lista per le classificazioni dei propri bilanci e dei conti consuntivi degli enti. Infatti, per evitare problemi di sopravvalutazione o sottovalutazione dei saldi finali, per chiarire i trasferimenti, i movimenti o le transazioni che avvengono tra i vari enti affinché non rimangano terminologie generiche, è necessaria l'esatta individuazione del settore e sottosettore di contropartita di ciascuna transazione.

Le osservazioni sui disegni di legge sono indicate segnatamente per articolo.

All'articolo 1 è evidente che si fa riferimento al Patto di stabilità e non alla legge finanziaria e si trasforma la denominazione. Non c'è dubbio che tale modifica ha l'obiettivo di coinvolgere maggiormente gli enti pubblici diversi dall'amministrazione dello Stato nel raggiungimento degli obiettivi di stabilità. Si deve fare presente, però, che a livello europeo si fa esplicita menzione dello Stato come referente esclusivo del rispetto degli impegni presi in sede europea, assicurandone al contempo anche la funzione esclusiva di coordinamento della finanza pubblica.

In questo contesto, quindi, il processo di normalizzazione, coordinamento e consolidamento in materia di conti pubblici assume una rilevanza fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di armonizzazione e trasparenza della finanza pubblica. Per assicurare maggiore efficacia a tale processo, che sicuramente è importante e valido, occorre dare priorità alla standardizzazione delle classificazioni dei dati contabili. Se vogliamo, cioè, che anche a livello locale (e, quindi, non solo per lo Stato, ma per tutte le altre amministrazioni al di fuori dello Stato) si segua l'idea di fare riferimento al Patto di stabilità, occorre dare priorità alla standardizzazione delle classificazioni dei dati contabili, nonché all'uniformità e alla condivisione dei princìpi definitori cui si ispirano i bilanci dei vari enti pubblici.

Siamo consapevoli che il processo di standardizzazione dei conti di tutte le amministrazioni pubbliche ed il loro adeguamento agli schemi di contabilità nazionale è un processo lungo e di non facile attuazione. Passi in avanti sono già stati compiuti sia in base alla legge n. 94 del 1997 sia con riferimento al 2000 e al 2001; però, a parere dell'ISTAT, è necessario che ora l'attenzione sia rivolta a far condividere i suddetti *standard* classificatori nelle rappresentazioni contabili degli enti appartenenti anche ai sottosettori delle amministrazioni territoriali e di quelle previdenziali.

Credo sia chiaro il nostro riferimento e tali standardizzazioni, che sono già state precisate, si devono seguire non soltanto a livello di Stato, ma anche a livello dei sottosettori delle amministrazioni territoriali e di quelle previdenziali; diversamente sfuggirebbero le indicazioni del Patto di stabilità.

Con riferimento all'articolo 2 relativo alla costituzione di una rete telematica che permetta di conoscere in tempo reale l'andamento dei flussi finanziari delle amministrazioni pubbliche, dobbiamo solo osservare che è indispensabile assicurare l'accesso a tale rete, in qualità di utente, anche all'ISTAT, perché altrimenti l'Ente non può effettuare i propri compiti;

non si può aspettare, cioè, che qualcun altro dia le informazioni all'ISTAT, perché ciò significherebbe allungare i tempi per poter fare le aggregazioni dei dati. Quindi, si tratta di una piccola aggiunta, che considero indispensabile.

Nell'articolo 3 del disegno di legge n. 1492 si propone di delegare al Governo il riordino dei conti di tesoreria. A parere dell'ISTAT, ciò dovrebbe rappresentare un netto miglioramento nella leggibilità delle varie fonti informative utilizzate per la compilazione dei conti pubblici.

D'altra parte il riordino di tale materia, che va senz'altro nella direzione dell'attuazione del federalismo, pone un problema che noi vorremmo sottolineare, ma che voi certamente conoscete visto che non è nuovo: solleva un dubbio, cioè, sul mantenimento dell'efficienza del sistema in quanto, soprattutto nella fase iniziale del processo di decentramento, occorrerebbe assicurare un forte controllo informativo da parte dell'amministrazione centrale. Se tale controllo non viene effettuato, si rischia che anche un articolo di legge che certamente prevede un miglioramento nella leggibilità determini confusione.

Il quarto punto riguarda il disegno di legge n. 1548, il quale si articola sostanzialmente in tre punti.

Il primo è rappresentato dall'articolo 1, che va molto più in profondità rispetto ai documenti che riguardavano il precedente disegno di legge cui poc'anzi ho fatto riferimento. Esso va più in profondità sui documenti che costituiscono gli schemi di riferimento per la programmazione economica.

Viene puntata l'attenzione sulla necessità che il conto programmatico delle amministrazioni pubbliche venga presentato almeno per il primo livello della classificazione economica e, per le spese, anche per il primo livello della classificazione funzionale. Si tratta di un aspetto particolarmente importante (che noi condividiamo pienamente), in quanto l'incrocio tra la classificazione economica e quella funzionale offre un quadro di sintesi che permette di cogliere, meglio di altre analisi, l'impatto delle manovre di spesa sulle principali aree di intervento dell'operatore pubblico.

La stessa Commissione bilancio, quando andrà ad esaminare i documenti programmatici, certamente vorrà verificare l'impatto: se c'è l'incrocio tra la classificazione economica e quella funzionale, sarà più facile verificare l'impatto di determinati provvedimenti di legge.

Tuttavia il quadro economico-funzionale programmatico può diventare un efficace strumento di analisi dell'insieme delle amministrazioni pubbliche solo quando si completa il processo di standardizzazione. Ci spiace ripetere quanto abbiamo già affermato, ma ora è puntuale fare riferimento a questo disegno di legge. È necessario il processo di standardizzazione delle fonti informative relative alle rappresentazioni contabili di tutti gli enti delle amministrazioni pubbliche diversi dallo Stato. La mancanza di una completa standardizzazione potrebbe dar luogo al rischio che gli enti, chiamati a partecipare al raggiungimento dell'obiettivo di stabilità, abbiano difficoltà a riconoscersi nel quadro generale programmatico di riferimento. Se loro utilizzano definizioni e criteri contabili diversi, ma-

gari non si riconoscono in un provvedimento che è stato fatto per rispettare il Programma di stabilità.

Va comunque segnalato che, al fine di favorire una lettura comparata con il Documento di programmazione economico-finanziaria riferito allo stesso anno di programmazione, sarebbe utile ed efficace che il conto economico programmatico delle amministrazioni pubbliche, previsto dalla modifica del comma 3 dell'articolo 1-*bis* della legge n. 468, fosse affiancato anche dal corrispondente quadro tendenziale.

Vorrei insistere su tale punto, perché la mancanza del quadro tendenziale o delle previsioni tendenziali e programmatiche triennali non solo per le amministrazioni pubbliche, ma anche per i tre sottosettori amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza, rende difficile verificare *a posteriori* se effettivamente il programma di stabilità è stato rispettato con i provvedimenti attuati. Occorre – appunto – che non solo vi sia il quadro programmatico, ma che vi sia anche una previsione degli andamenti tendenziali con riferimento agli anni per i quali il quadro programmatico si riferisce.

L'articolo 3 riguarda le tempistiche, in relazione alle quali non mi soffermerò perché sono indicate nell'articolo. Intendo, però, richiamare soltanto quella secondo cui entro il 10 marzo il Ministro dell'economia e delle finanze deve presentare in Parlamento una relazione sulla stima del fabbisogno del settore statale.

Secondo l'analisi che abbiamo svolto, la tempistica che consentirebbe di disporre rapidamente di informazioni molto aggiornate purtroppo non è fattibile dal punto di vista della produzione dei dati statistici. Innanzi tutto, occorre tenere conto della data del 10 marzo e di quella del 30 marzo.

Con riguardo alla definizione della tempistica si fa presente che le informazioni statistiche sul conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, sul conto della protezione sociale e sul raccordo fabbisogno-indebitamento, relative all'anno precedente, che dovrebbero entrare a far parte integrale della relazione che il Ministro dell'economia e delle finanze è tenuto a trasmettere al Parlamento entro il 10 marzo, sono prodotte dall'ISTAT con dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato, dal Dipartimento del tesoro, dal Dipartimento delle finanze, dal Ministero della salute e così via. Poiché, secondo gli accordi e i protocolli siglati, i dati non ci vengono forniti prima della fine del mese di febbraio (gli ultimi ci arrivano il 25 o il 26 febbraio), è evidente che possiamo semplicemente fare la prima stima *flash* (avrete verificato che quest'anno è stata inviata alla Comunità europea). Pertanto, la scadenza prevista non è compatibile con quella che l'ISTAT stesso è tenuto a rispettare per altri impegni istituzionali: i dati vanno inviati ad Eurostat entro il 28 febbraio, come stima *flash*; l'analisi più analitica, poi, deve essere svolta con riferimento alla relazione che deve essere presentata il 30 marzo e, quindi, tutta la struttura della contabilità nazionale è impegnata in tal senso; inoltre, nei primi 15 giorni di marzo vengono effettuate le visite ispettive di Eurostat e di Ecofin.

È chiaro, quindi, che per il 10 marzo non potremmo fornire questi dati, se volessimo rispondere agli obiettivi istituzionali. Proponiamo, pertanto, di posticipare detta scadenza al 30 marzo, la stessa data prescritta per la presentazione della Relazione generale sulla situazione economica del Paese. D'altra parte si tratta di due documenti collegati e, quindi, ciò non dovrebbe comportare alcun danno per l'analisi del Parlamento e consentirebbe di ottenere i dati. Infine, alcune piccole modifiche riguardano gli articoli 27-*quinquies* e *septies*, 28, 30 e 31. Con riferimento all'articolo 27-*quinquies* sarebbe opportuno che, con riferimento al monitoraggio sul patto di stabilità interno del Ministero dell'economia e delle finanze, venisse sentita anche l'ISTAT sull'elencazione delle informazioni integrative. Anche per l'articolo 27-*septies*, si renderebbe opportuno il coinvolgimento dell'ISTAT nella raccolta e trasmissione dei dati prevista a carico del Ministero dell'economia e delle finanze.

Con l'articolo 28 si richiede di assicurare anche per l'ISTAT il collegamento alla RUPA (rete unificata per la pubblica amministrazione), allo scopo di permettere un più agevole e tempestivo accesso ai dati di base.

Nell'articolo 30, sicuramente per un errore formale, si parla di «fabbisogno del settore statale». Se così fosse, risulterebbero esclusi gli enti che non fanno parte dell'Amministrazione statale. Ritengo invece che il termine utilizzato andrebbe sostituito con quello di «fabbisogno pubblico», in modo da ricomprendere tutti gli enti della pubblica amministrazione.

Infine, nell'articolo 31 si auspica una separazione dei conti correnti per la parte relativa ai flussi dei trasferimenti provenienti dall'Unione europea nell'ambito dei diversi strumenti di intervento.

PRESIDENTE. In attesa che i colleghi analizzino la relazione fornita alla Commissione, rivolgo alcune domande ai nostri ospiti. Una delle questioni più ricorrenti, non ancora risolta, è relativa all'armonizzazione del conto del fabbisogno con quello del conto economico della pubblica amministrazione. A tal proposito fu istituita una commissione con il compito di determinare le misure più virtuose per raggiungere questo obiettivo. Potete dirci quali risultati sono stati ottenuti da questo punto di vista?

In secondo luogo, faccio riferimento alla conoscenza dei dati relativi all'indebitamento netto della pubblica amministrazione. Il problema è dato dal fatto che i tempi abbastanza lunghi – parliamo di due o tre scadenze nel corso dell'anno – normalmente non permettono di intervenire adeguatamente al fine di correggere la tendenza di alcuni fattori economici che necessiterebbero invece di essere monitorati molto più costantemente e tempestivamente.

Potete darci al riguardo qualche suggerimento? Sono in corso iniziative da parte dell'ISTAT per accorciare questi tempi? Intervenire in tempi rapidi su un andamento anomalo può probabilmente determinare situazioni virtuose.

BIGGERI. La prima domanda che mi è stata rivolta dal Presidente fa riferimento ai lavori della cosiddetta «Alta commissione» chiamata a verificare la discordanza tra fabbisogno di cassa e fabbisogno di competenza.

La commissione fu istituita più di un anno fa, mi sembra nel gennaio del 2002. Ne fanno parte il sottoscritto, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ragioniere generale dello Stato, il Governatore della Banca d'Italia, oltre ad un sottogruppo di lavoro. È stata svolta un'attività molto laboriosa.

Il sottogruppo di lavoro – composto da rappresentanti dell'ISTAT, della Banca d'Italia, del Ministero dell'economia e delle finanze e della Ragioneria generale dello Stato – ha iniziato ad analizzare le discordanze di fabbisogno relative all'anno 2000, che risultavano piuttosto rilevanti. Quest'analisi ha reso necessario l'esame di migliaia di flussi di cassa e di impegni al fine di individuare la competenza.

L'analisi relativa al fabbisogno del settore statale è stata portata a termine. Abbiamo già predisposto una relazione relativa ai motivi delle discordanze tra i due fabbisogni (di competenza e di cassa), alcune di natura metodologica, altre dovute ad errori di classificazione della Banca d'Italia o del Ministero stesso. Gli errori di classificazione dipendono dal fatto che quando la tesoreria registra l'impegno, e le banche il pagamento, non viene indicata con chiarezza la causale. Ciò comporta che i dati che arrivano non sono facilmente attribuibili. Per questo motivo nella relazione si propone che d'ora in avanti vengano specificate con chiarezza le causali. Dopo avere individuato queste differenze, si è proceduto ad indicarle specificamente nella relazione.

PRESIDENTE. In quali settori si sono determinati questi errori? Mi sembra abbastanza anomalo che vengano effettuati pagamenti senza che siano riportati i dati individuativi dell'operazione.

BIGGERI. Non corrispondono alla classificazione. Se la classificazione è standardizzata – in parte è il discorso che si sta facendo oggi – è facile individuare da quale ente è stato fatto il bonifico oppure la causale specifica. Se invece questa standardizzazione manca, ognuno può indicare, sia a livello territoriale e nazionale, elementi diversi.

Al Ministero dell'economia e delle finanze si è stati costretti addirittura a fare una ricerca a livello cartaceo. Questo è il motivo per cui sarebbe opportuno rendere operativa una rete, secondo quanto indicato anche dalle varie proposte di legge. Siamo stati costretti a lavorare per mesi e mesi su materiale cartaceo per ritrovare una singola pratica grazie alla quale si è poi risaliti alla banca. Ricordo ad esempio un pagamento per circa 800 milioni di vecchie lire – dunque non di poco conto – legato alla San Paolo di Torino, che non si sapeva a chi fossero state addebitate. È stato necessario un lavoro molto lungo e vari passaggi per risalire a quel dato. Ciò dimostra che la mancanza di registrazioni standardizzate può portare ad alcuni inconvenienti, a differenze tra fabbisogno di cassa e di

competenza. Credo che tale aspetto, anche in base alla nuova legge, si possa superare.

Attualmente siamo in attesa di sapere dal Ministro dell'economia delle finanze se bisogna andare avanti o se, avendo individuato le motivazioni e dunque i problemi di metodologia e di standardizzazione, ciò sia sufficiente.

PRESIDENTE. Esistono soltanto problemi di discordanza formale o può accadere anche altro? Questo lo dico perché il sistema descritto non mi sembra efficiente, se è vero che ancora si è costretti a lavorare su documenti cartacei.

BIGGERI. Signor Presidente, forse non mi sono espresso bene. Il problema non è dato dal fatto che si lavora sui documenti cartacei – i documenti forniti dalle banche sono in formato elettronico – ma dalla necessità di risalire, quando le classificazioni della Banca d'Italia e del Ministero dell'economia e delle finanze discordavano, alla motivazione e di capire i motivi di discordanza. Altrimenti, sarebbe risultato difficile capire, ad esempio, a chi potesse essere riferito un certo mutuo. Se il dato non risulta dal *file* elettronico bisogna risalirvi attraverso il documento cartaceo. Per questo motivo è necessario un lavoro molto lungo per risalire alle cause. Una volta individuate le motivazioni credo che sia importante d'ora in poi seguire criteri relativi alla standardizzazione e ad una metodologia comune di registrazione degli atti ad una certa data. Una volta eliminati tali problemi sarà possibile garantire che il fabbisogno di cassa e quello di competenza presentino poste di raccordo facilmente individuabili.

CICCANTI *(UDC)*. Mi pare che la differenza fosse pari a 20 mila miliardi?

BIGGERI. Per ora il sottogruppo ha lavorato su 11.600 miliardi di lire con riferimento al fabbisogno statale.

CICCANTI *(UDC)*. Mi meraviglia che queste discordanze formali siano tanto elevate da corrispondere addirittura ad un terzo dell'intero fabbisogno statale.

BIGGERI. È così elevata perché – come dicevo prima – alcuni stanziamenti sono dovuti a rilevazioni della Banca d'Italia, altri a rilevazioni del Ministero dell'economia e delle finanze, quindi in realtà a volte si duplicano, nel senso che uno va in un senso, l'altro nell'altro, e lo stanziamento raddoppia: se della stessa operazione uno registra mille miliardi in meno, l'altro mille miliardi in più, cioè fanno una classificazione diversa, è chiaro che le differenze diventano due miliardi. Quindi, bisogna fare attenzione nella valutazione dell'ammontare complessivo.

Per quanto riguarda queste poste, tra l'altro si è trovato che alcune delle classificazioni non riguardavano l'amministrazione dello Stato: la di-

scordanza non era tutta determinata a livello di dell'amministrazione dello Stato ma riguardava anche le amministrazioni locali, all'interno delle quali è ancora più difficile andare ad indagare le cause, in quanto le registrazioni a livello locale sono ancora differenti – proprio perché manca questa standardizzazione che spero possa essere conseguita – rispetto alle registrazioni dell'amministrazione statale. Manca, cioè, una standardizzazione dei criteri e delle codifiche.

GRILLOTTI *(AN)*. Avranno un codice diverso, ma la domanda che mi pongo è come si fa ad avere un pagamento senza la causale indicata, quando sussiste da sempre un obbligo di indicare causale, motivazione e riferimento; come si fa ad avere una differenza così importante riferita agli enti locali che hanno un obbligo, perché il tesoriere non dovrebbe liquidare niente senza questi dati minimali obbligatori.

BIGGERI. È facilmente giustificabile, nel senso che la causale può essere abbastanza generica: si dice, per esempio, che deve essere acceso un mutuo per fare questo tipo di operazione, e si indica l'operazione, però, quando dopo andiamo a verificare se questo è un impegno relativo ad un certo anno o se invece è relativo ad un altro anno, se non c'è tale indicazione è poi difficile ricostruirla; perché la differenza è tra cassa e competenza: allora, la cassa viene registrata chiaramente perché rappresenta il momento finanziario, ma la competenza se non è indicata non si riesce a determinarla, quindi è facile commettere errori di stima.

La seconda domanda riguardava l'indebitamento della pubblica amministrazione che viene conosciuto solo una volta all'anno. Posso dire – perché abbiamo già informato il Ministro dell'economia e sulla questione sono intervenuti anche il Sottosegretario e il Vice Ministro – che in base a richieste avanzate dall'Istituto statistico della Comunità europea, l'ISTAT sta approntando i conti trimestrali della pubblica amministrazione, in modo da avere la possibilità di seguire appunto ogni tre mesi l'andamento dell'indebitamento e dei principali aggregati dei conti delle pubbliche amministrazioni. Per ora i conti sono in una fase informale, come si suol dire di *test*, cioè stiamo provando per vedere se gli strumenti statistici di rilevazione che abbiamo sono sufficientemente attendibili, però l'impegno che abbiamo preso con EUROSTAT è che a partire da giugno – quindi saremo tra i primi Paesi, se non addirittura il primo – forniremo i dati dei conti trimestrali della pubblica amministrazione, con gli aggregati principali e soprattutto con l'indebitamento (quindi entrate per imposte, eccetera, spese per interventi sociali, eccetera), in modo che il Parlamento oltre che il Governo avranno la possibilità di prevedere quello che dovrebbe essere l'indebitamento per i periodi successivi ed intervenire.

PRESIDENTE. Mi pare di poter dire che il sistema di rilevazione trimestrale per l'indebitamento netto, ammesso che avvenga anche in tempo reale, è sempre un periodo abbastanza ampio all'interno del quale le azioni di correzione di alcune tendenze possono produrre solamente effetti

limitati. A mio parere, non so quale è quello dei colleghi sulla materia, probabilmente andrebbero ridotti notevolmente i tempi per arrivare ad un sistema di rilevazione possibilmente mensile, perché mensile non sarebbe mai anche perché poi ci dovrebbe dare un congruo periodo di tempo per poter rendere leggibili questi stessi dati.

Quindi, rimanere sui tre mesi mi pare che non sia un rilevante risultato.

BIGGERI. Io invece, mi permetta, signor Presidente, lo ritengo un grosso risultato perché – come dicevo – EUROSTAT chiede che questi conti vengano effettuati per il 2005-2006 e noi riusciremo a farli per il 2003, il che vuol dire che negli altri Paesi della Comunità europea, non solo nessuno è in grado di farli sotto i tre mesi, ma addirittura molti non saranno in grado di farlo fino al 2005-2006; noi cominciamo a farlo ora quindi credo sia un grosso risultato.

Poi, è chiaro, se il Parlamento ed il Governo chiederanno di avere tempi più ristretti e se le risorse che vengono dedicate alla statistica anche in questo Paese saranno adeguate a quelle che vengono date in altri Paesi, probabilmente ci possiamo impegnare a raggiungere l'obiettivo che lei pone.

CADDEO *(DS-U).* Volevo ringraziare il professore Biggeri e i suoi collaboratori per la presenza, l'informazione e la collaborazione.

Il Governo ogni tanto affaccia l'esigenza di introdurre anche in Italia la contabilità economica. Volevo chiederle come vede questo eventuale programma di lavoro, le fasi intermedie, insomma una valutazione su una problematica che a me pare molto rilevante.

La seconda questione: noi dell'opposizione ogni tanto, professore, abbiamo polemiche con il Ministro e con il Governo, ad esempio, sugli interventi nel Mezzogiorno, perché a suo tempo abbiamo posto per legge l'impegno al Governo di regionalizzarli; tuttavia, non abbiamo mai una situazione precisa, cioè non riusciamo molto spesso a leggere questa funzione obiettivo. Volevo chiederle da che cosa dipende, come valuta questo problema e come si può naturalmente correggere.

La terza questione: lei giustamente ha posto il problema che per quanto riguarda il Patto di stabilità gli obiettivi di finanza pubblica si devono basare sull'analisi del tendenziale preciso a cui poi deve seguire il quadro programmatico in modo da valutare bene poi i risultati. È una impostazione molto corretta che condividiamo solo che non riusciamo a seguirla, nel senso che il decreto-legge cosiddetto «taglia spese», per esempio, ha modificato sostanzialmente questa sequenza creando molti problemi. Noi sosteniamo che occorre tornare ad una normalità nei processi di decisione della spesa, ma vorrei avere da voi una valutazione sulle nostre procedure di bilancio come modificate dal decreto-legge «taglia spese» che ha sconvolto completamente queste procedure.

PRESIDENTE. Avrei altri due quesiti da porre.

In primo luogo, se potete fornirci delle indicazioni sui possibili strumenti volti a migliorare la leggibilità dei principali programmi di spesa. Mi riferisco alla previdenza, all'assistenza, alla sanità: queste sono le voci fondamentali ma potrebbero chiaramente essercene anche altre.

In secondo luogo, vorrei sapere quali sono, a vostro avviso, i vantaggi e gli svantaggi derivanti dall'adozione del criterio della contabilità economica per le amministrazioni dello Stato e per quali categorie di spesa e di entrata tale criterio potrebbe essere agevolmente trattato.

BIGGERI. Debbo dire che le domande rivolte richiedono l'espressione di un giudizio sui processi decisionali del Governo che non mi compete. Come Presidente di un Istituto tecnico non posso entrare nel merito delle decisioni governative, ma posso fornire gli strumenti di carattere tecnico, scientifico e statistico che dovrebbero essere utilizzati anche dall'opposizione.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, dal punto di vista dell'informazione, forniamo alcuni servizi, dei quali uno è frequentemente aggiornato a differenza di altri effettivamente datati. Tuttavia, i dati – per esempio – della contabilità regionale, addirittura a livello provinciale, consentono di rilevare provincia per provincia alcuni aggregati della contabilità nazionale, e non solo il PIL, come l'occupazione che rappresenta uno degli elementi più importanti per fare tale valutazione.

Dati aggiornati sono quelli che abbiamo – per esempio – diffuso nella giornata di ieri sul sito Internet relativi all'indagine delle forze di lavoro nell'anno 2002 a livello provinciale (occupazione a tempo indeterminato e determinato, con contratto e via dicendo) che offrono uno spaccato ben preciso; sono dati che permettono di rilevare se effettivamente avvengono o meno certi impatti. Se fosse richiesto, gli istituti di ricerca sono in grado anche di fare questo tipo di valutazioni.

Inoltre, molto aggiornati sono anche gli 86 indicatori strutturali che forniamo per una collaborazione con il Ministero dell'economia e del tesoro, in particolare con il dipartimento che si occupa dei problemi strutturali del Paese, che è collegato con un progetto europeo riguardante le aree ad obiettivo 1. Questi indicatori vengono forniti su un disco CD-*rom* che, se il Presidente della Commissione desidera, possiamo fornirvi. Sono indicatori che in genere forniamo ai Ministri.

Per quanto riguarda l'analisi tendenziale, nel documento non abbiamo scritto che è determinante ma che è rilevante insieme al documento di programmazione, anche se poi è difficilmente verificabile, sebbene si compie in tutti i Paesi. Se esaminate i dati di contabilità nazionale dell'ultimo anno degli Stati Uniti, che ha registrato un fortissimo sviluppo del PIL, potete rilevare che inizialmente il tasso di crescita era superiore all'1,5 per cento in un trimestre, per poi essere corretto allo 0,6 fino a diventare negativo.

Nell'ultimo quadrimestre, di fronte ad una previsione dello 0,7, si è manifestato l'1,6. È chiaro che le previsioni tendenziali devono essere aggiornate frequentemente, ma credo che il Governo di regola lo faccia.

Ripeto che il giudizio su questo tipo di decisioni ovviamente non spetta a me. Posso, però, parlare dei vantaggi e degli svantaggi della classificazione economica e del riferimento non alla cassa ma agli impegni.

Dal punto di vista dell'andamento dell'economia nazionale o anche dell'economia della pubblica amministrazione locale, il riferimento alla cassa è fuorviante: in un anno si può aver speso poco e registrare tante entrate che in realtà, però, possono riguardare introiti degli anni precedenti, mentre le uscite sono relative solo ad una parte degli impegni dell'anno. È evidente che si tratterebbe di un giudizio basato sul fabbisogno di cassa che ha poco significato se non dal punto di vista della tesoreria. È più importante avere gli impegni e le entrate effettive del periodo perché riguardano l'andamento economico della pubblica amministrazione statale e locale.

Il dottor Mancini potrebbe aggiungere considerazioni sugli strumenti atti a migliorare i programmi di spesa di alcuni settori, dal momento che rientrano nella sua specializzazione.

MANCINI. Le esperienze fatte in Italia, a partire da quelle della Corte dei conti e dalla determinazione del bilancio per funzione-obiettivo, hanno indicato un'innovazione nel corso della seconda metà degli anni novanta. Tuttavia, esiste al riguardo un problema di sistemi informativi molto più ampio rispetto al sistema che parte dalla contabilità pubblica e fa quindi riferimento alle spese. Da questo punto di vista, è chiaro che si tratta di un problema di valutazione delle politiche pubbliche, argomento di portata assai più ampio.

Certamente, la questione della determinazione delle classificazioni funzionali incontra due problemi. In primo luogo, bisogna riportare ad unitarietà ciò che può essere rappresentato a vari livelli di Governo. Se parliamo di politica dei trasporti, dobbiamo ricostruire un quadro economico contabile che va dallo Stato fino al singolo Comune per un determinato intervento sulle infrastrutture di trasporto o sulla gestione dei sistemi di trasporto. Faccio un esempio: per snellire il traffico in una determinata macro area – prendiamo il Veneto che attualmente vive problemi piuttosto rilevanti nell'ambito del settore traffico – incontriamo allo stato attuale (almeno fino a questo momento) il problema di ricostruire i programmi di spesa, se non attraverso specifiche indagini e specifiche ricostruzioni *ex post,* fatte di volta in volta e non secondo un sistema precostituito. Questa è la prima difficoltà.

PRESIDENTE. Chiedo scusa, ma le chiedo come si fa a superarla.

MANCINI. Per fare questo, credo occorra ricondurre le riclassificazioni funzionali intanto ad unitarietà, come ha già detto il Presidente. Mi sembra si tratti di una possibilità offerta dai disegni di legge in esame.

Dobbiamo arrivare all'unificazione del decreto legislativo n. 77, che prevede la classificazione funzionale per i Comuni, le Province e le Comunità montane, per averne una valida anche per lo Stato e le Regioni

e che costituisca almeno un punto di riferimento. Questo è il passaggio necessario da compiere, che mi sembra coerente con quanto si è stabilito.

C'è un altro punto da evidenziare. Non è sufficiente fare riferimento alle funzioni obiettivo e confonderle con le UPB o con i centri di responsabilità. Avere un bilancio che confonde una funzione obiettivo con un centro di spesa, un dipartimento ministeriale, non ha senso sotto il profilo delle politiche pubbliche. Per loro definizione, infatti, possono essere trasversali e quindi, da questo punto di vista, conviene realizzare una griglia assai diversa rispetto a tali tipologie.

Tuttavia, la classificazione funzionale deve rispettare perlomeno i primi tre livelli della COFOG, per essere coerente con l'impostazione complessiva dei due disegni di legge che avete in esame. Ciò ci consente di rispettare i criteri della contabilità e delle classificazioni internazionali. D'altra parte, si tratta di un fatto già acquisito in relazione alla legge di riforma del bilancio dello Stato, perché i primi tre livelli sono coerenti.

Il problema è rifarsi con più decisione a queste tipologie di classificazione, magari curando molto anche la definizione dei livelli più disaggregati che attualmente rappresentano l'elemento più debole.

PRESIDENTE. Colgo l'occasione per ringraziare i rappresentanti dell'ISTAT, il professore Biggeri, la dottoressa Collesi e il dottor Mancini che oggi hanno fornito un contribuito molto prezioso al lavoro della Commissione bilancio.

Presidenza del presidente AZZOLLINI

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno prevede ora l'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti. Sono presenti il presidente, dottor Staderini, il professor Carabba, presidente di sezione, il dottor Neri e il dottor Pala, che ringrazio tutti sin d'ora per la cortesia nei nostri confronti e ai quali do subito la parola.

STADERINI. Sono io a ringraziare il Presidente per avermi dato la possibilità di esprimere in questa audizione, insieme ai colleghi, il pensiero della Corte in una materia, quella degli ordinamenti contabili, che afferisce direttamente alle competenze del nostro Istituto e sulla quale già abbiamo avuto modo di fornire altri contributi al Parlamento. È stato distribuito un testo scritto, del quale darò brevemente lettura.

Le considerazioni che la Corte offre, oggi, al Senato possono essere ponderate dalla Commissione sia come possibile materiale da utilizzare per precisare i principi e i criteri direttivi all'interno di norme di delega, sia come contributo all'elaborazione di norme legislative direttamente

operanti. Lo strumento della delega legislativa è certamente utilizzabile in materia, con i limiti derivanti dalla natura costituzionale delle decisioni di bilancio e tenendo conto, con riguardo a specifiche materie, dei limiti derivanti da altri principi costituzionali, come quelli relativi alle materie di legislazione concorrente individuate dal nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione (fra queste di particolare rilievo il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario).

Uno sguardo d'assieme al materiale comparatistico offerto dalla disciplina del processo di bilancio nei maggiori Stati democratici mostra come il procedimento di elaborazione e decisione della manovra annuale di politica fiscale e del bilancio si articoli secondo uno schema che può ritenersi sostanzialmente comune: definizione degli orientamenti generali, dei limiti e delle compatibilità macroeconomiche della *fiscal policy*; definizione dei contenuti innovativi della manovra annuale; definizione dell'allocazione delle risorse e delle linee guida delle politiche pubbliche di settore attraverso il bilancio (in senso proprio). Questa distinzione corrisponde al ruolo assegnato, nelle procedure di bilancio italiane, dal 1988 ad oggi: al documento di programmazione economico-finanziaria; al disegno di legge finanziaria (e/o ai provvedimenti collegati di sessione); al disegno di legge di bilancio.

Per quanto attiene ai contenuti del documento di programmazione economico-finanziaria sono da condividere le conclusioni raggiunte dalle risoluzioni delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento; conclusioni che precisano, con utile continuità, gli orientamenti già fissati dalla legge n. 208 del 1999. Il Documento di programmazione costituisce il necessario termine di raccordo con il patto di stabilità e crescita dell'Unione Europea e, attraverso le risoluzioni delle due Camere, il quadro di riferimento per la sessione di bilancio. La necessità di costruire il quadro tendenziale e quello programmatico del documento di programmazione economico-finanziaria, con riferimento non solo alla gestione di bilancio, ma anche al settore statale ed al conto delle pubbliche amministrazioni sottolinea l'importanza dei profili, già prospettati dai referti della Corte, concernenti la costruzione di un trasparente raccordo fra aggregati della finanza pubblica e contabilità economica nazionale.

È utile anche attribuire un carattere più vincolante alla preventiva indicazione, nel documento di programmazione economico-finanziaria, degli accantonamenti per i fondi speciali.

I contenuti di manovra annuale di *fiscal policy* devono mantenersi entro limiti rigorosi. La Corte ha affermato, nella relazione sul rendiconto 1999, la necessità di mantenere il quadro delle garanzie poste dall'articolo 81, commi terzo e quarto, della Costituzione, tanto più utili nell'ambito della Costituzione fiscale europea e come punto di equilibrio fra potere di proposta del Governo e decisioni del Parlamento. Il primo, ed essenziale, contenuto del disegno di legge finanziaria resta la determinazione dei saldi della finanza pubblica, in coerenza con il quadro di compatibilità macroeconomiche e con i vincoli segnati dal patto di stabilità e crescita europeo come determinati dal documento di programmazione econo-

mico-finanziaria e dalle risoluzioni parlamentari. L'esigenza di accrescere la razionalità della decisione di bilancio e la consapevolezza del suo impatto suggeriscono l'opportunità di includere, all'interno del disegno di legge finanziaria, una previsione programmatica che ponga, a fini conoscitivi, una specifica correlazione fra effetti finanziari diretti e conseguenze attese sull'indebitamento netto nel conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Potrebbe essere utile, anche sulla base dei confronti internazionali, una distinzione, nell'ambito del conto delle pubbliche amministrazioni, dei tre grandi comparti della finanza statale: finanza previdenziale, finanza regionale e locale. Il legislatore può indicare tale strumentazione come linea guida in sede di conformazione di norme di delega ovvero introdurre direttamente un'integrazione dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 modificata.

La configurazione della legge finanziaria come «legge di stabilità» (prospettata dal Ministro dell'economia e ripresa dal disegno di legge n. 1492) sottolinea, nelle condizioni date della finanza pubblica, la prevalenza assegnata agli obiettivi di rispetto dei vincoli del patto di stabilità e crescita dell'Unione Europea e, in particolare, al percorso di riequilibrio del debito pubblico. Se si adotta questa impostazione si può ritenere coerente un passo indietro rispetto all'apertura recata dalla legge n. 208 del 1999, che consente di includere nella legge finanziaria anche «norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata ed il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia». Lo spazio che, nell'ambito della politica economica di breve e medio periodo, dovesse essere correlato a misure espansive mirate resterebbe affidato a diverse iniziative legislative.

Sulla base della, pur breve, esperienza compiuta dopo l'entrata in vigore della novella del 1999, si può affermare che, per rendere più chiaro il contenuto innovativo della manovra annuale, la Corte ritiene indispensabile la costruzione (eventualmente accanto al bilancio a legislazione vigente, o in luogo di questo) di un «bilancio a politiche invariate», che consente una migliore visione degli andamenti tendenziali che la manovra intende integrare e correggere; questo documento potrebbe recare le necessarie informazioni di raccordo fra grandezze finanziarie e conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

La Corte conferma il proprio convincimento (utilmente accolto dalla legge n. 208 del 1999) sulla necessità di escludere dal contenuto del disegno di legge finanziaria norme prevalentemente organizzative e deleghe legislative; la legge finanziaria include esclusivamente norme correttive che abbiano, fin dal primo anno del bilancio pluriennale, dirette conseguenze sui saldi di bilancio.

Nella logica di un orientamento della legge finanziaria verso obiettivi di stabilità sembra opportuna una più rigorosa disciplina dei fondi speciali (articolo 11-*bis* della legge n. 468 modificata). È da condividere la proposta di utilizzare questo strumento per la copertura dei provvedimenti collegati, strutturali o ordinamentali, ai quali il Governo e le risoluzioni par-

lamentari di approvazione del documento di programmazione economico-finanziaria intendono attribuire priorità. Di conseguenza la struttura dei fondi speciali, nell'elenco incluso nelle tabelle annesse alla legge finanziaria, sarebbe costituita con accantonamenti specificamente riferiti a ben individuate iniziative legislative (e non più genericamente assegnati alla disponibilità per iniziative dei Ministeri); si tornerebbe così all'originaria concezione dei fondi speciali, intesi dal legislatore costituente, come limitata deroga al precetto dell'articolo 81, comma terzo, della Carta costituzionale). Sembrano attinenti al contenuto della manovra le Tabelle C (quantificazioni della legislazione di spesa demandate alla decisione annuale), D (rifinanziamento delle spese in conto capitale) ed F (modulazione annuale delle leggi di spesa pluriennali); non sembra, quindi opportuno, per consentire una trasparente identificazione delle innovazioni da introdurre con le scelte di politica economica di breve periodo, lo spostamento di queste tabelle nella legge di bilancio.

La legge n. 94 del 1997 ha affrontato il problema (restato ai margini delle riforme del 1978 e del 1988) della struttura interna del documento di bilancio introducendo la distinzione fra «bilancio politico», oggetto della decisione parlamentare con la legge di bilancio, e «bilancio gestionale» affidato alla discrezionalità del Governo. Il Parlamento assegna le risorse sulla base di uno schema semplificato, rispetto alla tradizionale ripartizione finanziaria per capitoli, fondato sulle classificazioni per centri di responsabilità e per funzioni-obiettivo; «in cambio» della minore articolazione delle decisioni di spesa, le Camere, nella logica della riforma, sono poste in grado di decidere sulle grandi allocazioni di risorse, con la contestuale individuazione – affidata alla parte speciale del DPEF ed alle note preliminari a ciascun stato di previsione – degli indirizzi strategici della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa e degli indicatori di risultato (articolo 2, comma 4-*quater* della legge n. 468 del 1978 modificata). Il «bilancio gestionale», affidato al Governo e, in particolare, al Ministero dell'economia e delle finanze, si articola in unità elementari finanziarie (i capitoli) e in unità elementari di contabilità economica (centri di costo).

L'esperienza applicativa mostra come sia ancora largamente insufficiente la capacità degli strumenti previsti di fornire al Parlamento la base per la definizione delle politiche pubbliche di settore; il «bilancio gestionale» ha effettivamente posto le basi per una maggiore flessibilità dell'azione amministrativa, anche se, nell'esperienza concreta, la gestione continua a fondarsi prevalentemente sulla partizione per capitoli, piuttosto che su quella per centri di costo.

La distinzione fra bilancio sottoposto all'approvazione parlamentare e bilancio per la gestione (di pertinenza del Governo) è resa meno netta dalle disposizioni, ogni anno inserite nella parte normativa della legge di bilancio, che modulano, anche al di là dei confini delle unità previsionali di base, l'area entro la quale il Ministero dell'economia e delle finanze può introdurre variazioni, di consueto compensative, alla ripartizione delle risorse assentita dal Parlamento.

Le esperienze di riforma amministrativa e del bilancio nei maggiori Stati democratici offrono ulteriori affinamenti e schemi alternativi per una razionale struttura del bilancio, mantenendo un'impostazione fondata sulla distinzione fra una programmazione di bilancio «strategica» decisa dalle assemblee elettive e strumenti, a livello amministrativo, fondati su modelli gestionali imperniati sulla contabilità economica. Si pensa, in questa chiave, soprattutto al «*government performance and results act*» del 1993 negli Stati Uniti, alla legge organica francese dell'agosto 2001 *(loi organique)* o all'esperienza inglese del *new public management.*

Il riferimento a queste esperienze potrebbe condurre ad impostare (mediante una delega al Governo) una classificazione per missioni e per programmi, sulla quale fondare la decisione parlamentare di bilancio, accompagnata da una più diffusa articolazione, per la gestione di modelli di contabilità analitica e di contabilità economica. L'adozione di schemi classificatori più chiaramente ancorati a scelte programmatiche, consente di affidare l'allocazione delle risorse decisa dal Parlamento ad unità di voto di dimensioni finanziariamente più ampie (rispetto alla conformazione assunta, nella prassi, dalle unità previsionali di base, così come configurate dal decreto legislativo n. 279 del 1997 e dalle successive leggi di bilancio).

In questo scenario la maggiore significatività della decisione parlamentare, affidata a partizioni maggiori, dovrebbe diminuire l'area delle eccezioni e delle deroghe alla demarcazione che separa la sfera delle scelte parlamentari da quella affidata, per la gestione, al Governo e alle amministrazioni lasciando, al tempo stesso, un maggiore spazio di flessibilità alla gestione amministrativa.

In tutte le esperienze riformatrici assunte come termine di riferimento, l'introduzione delle innovazioni richiede un ampio impegno in azioni innovative delle tecniche e tecnologie di amministrazione e un certo arco di tempo (dell'ordine di tre-cinque anni).

La Corte ha adottato, due anni prima della riforma del '97, in sede di esame del rendiconto, una nuova classificazione funzionale per funzioni-obiettivo legata alla classificazione SEC europea di contabilità economica nazionale ed adatta a connettersi ad una struttura decisionale programmatica; l'esperienza della Corte è, ovviamente, posta a disposizione del Governo e del Parlamento per le innovazioni che si volessero introdurre. Come si dirà più avanti l'introduzione di innovazioni di questa natura deve essere resa compatibile con le esigenze di monitoraggio e controllo degli andamenti finanziari.

Le considerazioni sin qui svolte mostrano come appaia essenziale la trasparenza della distinzione fra tre diversi ordini di contenuti del percorso di bilancio: quadro delle compatibilità; manovra; allocazione delle risorse. Nel quadro costituzionale definito dall'articolo 81 sembra utile mantenere la distinzione fra contenuti innovativi della manovra (disegno di legge finanziaria) e costruzione del documento annuale di bilancio in senso proprio (disegno di legge di bilancio). L'impostazione unitaria di un solo disegno di legge di bilancio, che includa sia la manovra sia l'allocazione

delle risorse, può richiedere una lettura del terzo comma dell'articolo 81 che, pur sostenuta da una parte della dottrina, contrasta con la lettera della norma. I vantaggi che potrebbero derivare dall'unicità del documento della decisione annuale di bilancio, in termini di procedure parlamentari e di chiarezza delle scelte complessive da compiere, possono essere valutati, ove si apra un terreno di revisione costituzionale, eventualmente, in sede di una nuova stesura della norma fondamentale dell'articolo 81.

Le novelle ai regolamenti parlamentari introdotte nel 1988-1989 hanno integrato la disciplina procedimentale disegnata dalle leggi del 1978 e del 1988, costruendo le basi dell'esperienza compiuta nell'ultimo decennio. Naturalmente in questo campo le riflessioni della Corte sono tanto più caute ed accentuano il loro carattere di mero ausilio al Parlamento, esclusivo «*dominus*» della materia.

Si può riconoscere che la disciplina della sessione di bilancio, dopo la legge n. 468 del 1978 e le novelle introdotte nei regolamenti delle due Camere, hanno consentito di salvaguardare gli equilibri complessivi e le partizioni maggiori della manovra annuale; si sono ciclicamente riproposti, tuttavia, due fenomeni difficili da fronteggiare nel reale processo politico istituzionale: la estrema complessità del processo emendativo, pur frenato dai poteri di esame preliminare attribuiti alle Commissioni bilancio ed alle Presidenze dei due rami del Parlamento; la difficoltà di salvaguardare la delimitazione dei contenuti propri della decisione di bilancio, posta in forse dalla sicurezza conseguita di un'approvazione tempestiva entro l'anno, confrontata con l'incertezza degli approdi delle ordinarie iniziative legislative anche del Governo.

Fra le proposte emerse nel dibattito recente sembra persuasiva la tendenza a rafforzare il passaggio costituito dall'esame in Commissione (delle Commissioni bilancio in equilibrato nesso con il contributo delle Commissioni competenti nelle varie materie). Si può pensare che, una volta definito il testo della Commissione, sulla base di un confronto di elevati contenuti tecnici, il potere emendativo potrebbe essere limitato, in Assemblea, dal potere del Governo di proporre, in ambiti delimitati per materia, un nuovo testo da esaminare prima di tutti gli altri emendamenti, con effetti preclusivi del loro successivo esame; si tende, per questa via, ad adottare una sorta di procedura «redigente – attenuata» compatibile con la riserva di Assemblea posta dalla Costituzione in materia di decisione di bilancio.

Potrebbero essere preclusi non solo gli emendamenti che incidono sui saldi, ma anche quelli che alterino l'ammontare globale dell'entrata e della spesa, così configurati come tetti invalicabili (dal momento che l'equilibrio fra componente della manovra affidata all'entrata e componente affidata alla spesa costituisce un elemento qualificante della politica economica di breve periodo).

Possono, inoltre, essere esplorate limitazioni all'effetto allocativo degli emendamenti parlamentari, che potrebbero essere circoscritti all'interno delle grandi allocazioni di risorse oggetto della decisione parlamen-

tare: oggi le unità previsionali e, in prospettiva, le «missioni» ispirate alla struttura di bilancio della legge organica francese n. 692 del 2001.

La limitazione dei contenuti propri della finanziaria, che dovrebbero restare fermi secondo la Corte, lasciano aperto lo spazio per le misure di riforme strutturali di medio periodo nei grandi campi della finanza pubblica (che pur possono costituire elementi essenziali per le strategie complessive di governo dell'economia). La legge n. 208 del 1999 ha delineato l'istituto dei provvedimenti collegati «strutturali» o «ordinamentali» che dovrebbero essere presentati alle Camere entro il 15 novembre di ciascun anno. Anche prima dell'introduzione di questa norma, diversi Governi hanno integrato i contenuti, doverosamente ancorati alla manovra di breve periodo, della decisione di bilancio con la presentazione di «collegati strutturali», non legati ai vincoli di contenuto della finanziaria (che possono, quindi, recare norme di delega o riforme organizzative e procedimentali). Al di là di qualunque valutazione sul merito di queste iniziative (che non compete alla Corte), si può dire che l'istituto dei provvedimenti collegati strutturali, non rafforzato da alcuna disciplina nei regolamenti parlamentari, non è apparso incisivo ed ha lasciata inalterata la pressione del «sovraccarico istituzionale» che pesa sulla decisione annuale di bilancio. Si può ritenere che la configurazione, secondo il modello già offerto dalla sessione di bilancio, di percorsi parlamentari tipizzati, entro sessioni temporalmente definite, potrebbe garantire maggiori certezze e più sicuri approdi per l'esame parlamentare delle misure strutturali di medio periodo, garantendo sia la linearità dell'azione del Governo e della maggioranza parlamentare, sia il contributo dell'opposizione nel percorso normativo.

Su questi temi, come su quelli della copertura della legislazione recante nuovi oneri, i contributi della Corte nascono da una esperienza fruttuosa di cooperazione e scambio di esperienze con i servizi studi e i servizi bilancio delle due Camere.

L'esigenza di controllo e coordinamento della finanza pubblica, sia con riferimento agli equilibri complessivi ancorati alle regole europee e al DPEF, sia con riferimento all'effettività della copertura della legislazione recante nuovi o maggiori oneri, è sempre più avvertita dinanzi ai mutamenti degli scenari internazionali e degli andamenti dell'economia europea ed italiana. Su questi temi la Corte è direttamente investita di specifiche responsabilità costituzionalmente rilevanti attraverso le relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri introdotti dalla nuova legislazione (articolo 11-*ter*, comma 6, della legge n. 468 del 1978) e, in sede di controllo preventivo sugli atti, attraverso l'esame delle variazioni di bilancio recate da atti del Governo.

La ricostruzione a consuntivo degli andamenti finanziari per l'attuazione delle leggi di spesa non è stata realizzata in modo rigoroso, verosimilmente anche a causa delle difficoltà derivanti da una conformazione dei capitoli del bilancio spesso non facilmente riconducibile alla legislazione di spesa. Anche questo fattore tecnico concorre a spiegare come

sia rimasta inattuata, sin qui, la norma recata dal comma 7 dell'articolo 11-*ter* della legge n. 468, in base alla quale il Ministro del tesoro (oggi dell'economia) riferisce al Parlamento con propria relazione quando, nel corso del processo di attuazione, si verifichino scostamenti delle spese o delle entrate rispetto alle previsioni che rendevano congrua, in sede di esame parlamentare, la copertura dei nuovi o maggiori oneri.

Rimedi volti a fronteggiare queste carenze (che pongono a rischio gli equilibri recati da singole leggi o quelli generali della finanza pubblica) sono introdotti dal decreto legge n. 194 del 2002, convertito nella legge n. 246 del 2002, che inserisce nel corpo dell'articolo 11-*ter* della legge n. 468 due commi aggiuntivi e introduce, parallelamente, norme integrative. La prima delle nuove regole introdotte dalla legge n. 246 del 2003 afferma che «le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi». Accertato il raggiungimento dei limiti di spesa, un decreto dirigenziale del Ragioniere generale dello Stato provoca la inefficacia delle stesse autorizzazioni di spesa. Questa regola si propone di attribuire a qualunque autorizzazione legislativa di spesa il carattere di «tetto di spesa» non valicabile. L'attuazione della norma richiede, ovviamente, l'effettivo approntamento di meccanismi tecnici efficaci per il monitoraggio del percorso attuativo di tutte le leggi recanti nuove o maggiori spese; questo impulso all'attività del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è certamente da valutare positivamente; dovrà indurre ad un complesso lavoro di ricostruzione delle unità elementari di spesa in termini finanziari (capitoli) volto a rendere trasparente il collegamento con le autorizzazioni legislative. Resta aperto il tema, di grande momento, del bilanciamento fra la regola generalizzata dei tetti di spesa e la conformazione di quelle leggi sostanziali che costruiscono i meccanismi di spesa sulla base della configurazione di diritti soggettivi dei cittadini, tanto più se questi diritti trovano la loro radice in sfere tutelate dalla parte I della Costituzione. Su questo tema non compete alla Corte dei conti un orientamento determinante, che finisce per entrare nella sfera propria delle valutazioni di costituzionalità. Si può ritenere che l'effettività della regola della generalizzazione dei tetti di spesa potrebbe essere resa più agevole e meno controvertibile se la conformazione futura della legislazione di spesa espressamente, in sede di disciplina sostanziale delle posizioni giuridiche attive dei cittadini, dettasse il criterio del limite invalicabile posto dalla disponibilità delle risorse assegnate, eventualmente disciplinando i criteri preferenziali di accesso alle prestazioni amministrative che incontrino, sia pure eventualmente, un limite finanziario. Ovviamente anche la possibilità di adottare tale tecnica legislativa incontra limiti, che sarà il Parlamento a vagliare, allorché la legislazione ordinaria si connetta a posizioni giuridiche soggettive attive dei cittadini legate alla tutela offerta dalla parte I della Costituzione. La legge n. 246 del 2003 introduce, in stretta connessione con i contenuti dell'articolo 11-*ter* della legge n. 468, una ulteriore regola in virtù della quale «in presenza di uno scostamento rilevante dagli obiettivi indicati per l'anno considerato dal DPEF», il Ministro

dell'economia, sulla base di un apposito atto di indirizzo del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, può decidere, con proprio decreto, la limitazione all'assunzione di impegni di spesa o all'emissione di titoli di pagamento a carico del bilancio dello Stato, entro limiti percentuali uniformi (e con esclusione delle spese per il personale pubblico, delle spese obbligatorie e così via). Il decreto del Presidente del Consiglio recante gli indirizzi in materia è comunicato, per il parere, alle Commissioni parlamentari competenti. I decreti del Ministro dell'economia sono trasmessi alle Camere solo quando lo stesso Ministro, avvalendosi di un potere assentito dall'ultimo periodo della norma in esame, corregga, per effettive e documentate esigenze, il taglio al di là dei limiti definiti dall'atto di indirizzo del Presidente del Consiglio.

Laddove la prima regola qui richiamata si occupa degli equilibri finanziari relativi al percorso di attuazione di specifiche leggi, questa norma (recata dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 246 del 2003) poggia su una premessa più vasta che configura un potere discrezionale del Governo molto più ampio (lo scostamento rilevante degli andamenti complessivi di finanza pubblica rispetto al DPEF).

L'ampiezza del presupposto maggiore della norma, attesa la difficoltà oggettiva delle stime concernenti il nesso tra andamenti della gestione di bilancio e situazione tendenziale complessiva della finanza pubblica, richiede ovviamente una ponderazione rigorosa. Si può ritenere che un limite meno «discrezionale» all'applicazione di una regola, che certamente incide sul nesso Parlamento-Governo in materia di bilancio, potrebbe essere conseguito se lo scostamento fosse ritenuto rilevante (ai fini di aprire la strada al «taglio» da parte del Ministro dell'economia) solo se ancorato alla constatazione di un rischio rilevante di scostamento degli andamenti tendenziali della finanza pubblica dal percorso segnato dal patto di stabilità e crescita europeo.

Uno sguardo alla documentazione comparatistica relativa alle procedure di governo della finanza pubblica negli Stati democratici mostra come ovunque sia previsto il possibile intervento rettificativo dei Parlamenti allorché sia necessaria una rilevante correzione degli indirizzi generali della politica di bilancio approvati dalle Assemblee elettive.

Le esigenze di un tempestivo controllo degli andamenti effettivi della finanza pubblica possono giustificare uno spazio da assentire a rettificazioni di rotta affidate in via d'urgenza all'Esecutivo. Resta nella logica del sistema parlamentare l'esigenza di una decisione di approvazione da parte delle Camere nei tempi ragionevolmente consentiti dagli strumenti disponibili: la legge di assestamento per tagli intervenuti nella prima parte dell'anno; eventualmente apposite leggi di variazione di bilancio nei mesi successivi; comunque norme recettive delle innovazioni introdotte in via amministrativa da inserire «a sanatoria» nella legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato.

La fondata preoccupazione di rafforzare il controllo sulla copertura della legislazione e sugli andamenti effettivi della finanza pubblica sotto-

linea, se si guarda alle attribuzioni della Corte, una particolare attenzione rivolta alle relazioni quadrimestrali sulle coperture.

È possibile prospettare un'estensione di questo compito referente e una sua qualificazione più incisiva. Si può prevedere la facoltà, per le Commissioni bilancio, di chiedere la valutazione della Corte sulla congruità della stima degli oneri e delle coperture nel momento iniziale dell'*iter* parlamentare. Questo specifico referto potrebbe essere previsto come doveroso e normale adempimento per tutti i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, dal momento che immediati e diretti sono gli effetti di questi sugli andamenti della finanza pubblica.

Di particolare rilievo, dinanzi all'evoluzione della conformazione delle fonti del diritto, appaiono i problemi che nascono dalla copertura dei decreti legislativi. Il ricorso – più ampio nell'ultimo decennio – a leggi delegate finisce per spostare di fatto, all'interno della concreta conformazione delle norme delegate, la misura e la graduazione degli interventi e, quindi, la verifica della congruità della valutazione dei nuovi oneri e della stima dei mezzi di copertura.

La Corte costituzionale fissa il principio che «di regola» l'obbligo di provvedere alla copertura dei nuovi oneri, fissato dall'articolo 81 della Costituzione, «grava sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa». Ne segue che, nelle ipotesi di decretazione delegata, «dove è soltanto in forza della previa legge delegante ed in ottemperanza alle disposizioni in questa contenute che il Governo assume l'esercizio della funzione legislativa», «deve essere il legislatore delegante a disporre in ordine alla copertura della spesa» (in questo modo dispone la Corte costituzionale nella sentenza n. 226 del 1976).

Data l'estrema difficoltà di prevedere compiutamente, sin dalla legge di delega, tutte le implicazioni connesse a nuovi oneri eventualmente derivanti dai provvedimenti delegati, appare tanto più opportuno che venga affidata in via permanente alle relazioni quadrimestrali della Corte la verifica delle coperture sulla base di uno specifico esame dei decreti delegati, a garanzia del Parlamento ed a tutela dell'articolo 81 della Costituzione.

È apparsa insufficiente a questi fini la norma, recata dall'articolo 16 della legge n. 400 del 1988 (finora mai applicata), che lega la verifica da parte della Corte della copertura dei decreti delegati ad una specifica richiesta della Presidenza di una delle Camere.

È del tutto da condividere l'impostazione, già presente nell'esposizione del Ministro dell'economia del febbraio 2002, di un efficace raccordo fra vincoli posti dalla Costituzione fiscale dell'Unione europea ed evoluzione complessiva della finanza pubblica, con riguardo essenziale, nel quadro del nuovo ordinamento costituzionale, alla finanza regionale e locale.

Una disciplina organica del coordinamento della finanza pubblica, e in questa cornice la nuova configurazione del «patto di stabilità interno», potrebbe essere dettata attraverso un'organica riforma della disciplina oggi

posta dai Titoli IV e V della legge n. 468 del 1978 modificata, da adattare al nuovo ordinamento federale.

Il legislatore, ove il tema venga affrontato in questa sede di esame dei disegni di legge nn. 1492 e 1548, dovrà certamente tenere conto dell'ampiezza dell'intera materia del cosiddetto federalismo fiscale, i cui confini sono tracciati dal nuovo Titolo V, ma che è affidata ad una legislazione di attuazione solo in parte già avviata attraverso iniziative sottoposte al Parlamento. Si deve ovviamente tenere conto anche dell'ulteriore opera di revisione costituzionale affidata al disegno di legge costituzionale in tema di devoluzione.

Il prudente apprezzamento del legislatore, al quale la Corte affida le riflessioni in materia, dovrebbe tenere conto, anche in questa sede di riforma della legge n. 468 del 1978 modificata, del sistema complesso di una normativa organica ancora in via di costruzione. Accanto al tema specifico del patto di stabilità interno (incluso all'interno della materia «coordinamento della finanza pubblica») si pongono quelli del coordinamento del sistema tributario, della disciplina del fondo di perequazione ordinario, dei contributi di scopo per lo sviluppo e della disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni legate ai diritti civili e sociali. Ovviamente è necessario, pur se si adotta una strategia graduale di attuazione, configurare un disegno coerente di ordine generale.

Il nuovo testo della Costituzione include la materia del coordinamento della finanza pubblica tra quelle di legislazione concorrente. Il rilievo degli indirizzi fondamentali in questo campo posti dalla Costituzione fiscale dell'Unione europea accentua il peso delle responsabilità del legislatore statale. Si può osservare che un tema di tale importanza non dovrebbe ricadere soltanto sulla decisione annuale di bilancio, ma deve essere oggetto di una normativa organica, integrativa della disciplina generale delle procedure di bilancio. In questo senso sembrano orientarsi in modo persuasivo le iniziative legislative di riforma in esame presso questa Commissione bilancio del Senato.

Una disciplina generale e di principio dovrebbe definire i contenuti del patto di stabilità interno, limitando per questa via gli spazi di discrezionalità affidati alla manovra annuale. Sarebbe alleviato, così, il sovraccarico istituzionale che incide negativamente sulla decisione di bilancio ogni anno. Questa considerazione è molto rilevante per la proficuità della costruzione del «Patto di stabilità interno» che si svolgerebbe in modo più utile se la concertazione annuale dei vincoli, in sede di legge finanziaria, potesse muoversi entro una cornice istituzionale stabile, dettata appunto da una legge organica.

L'attribuzione della materia alla legislazione concorrente sottolinea, tuttavia, la necessità di una concomitante assunzione di responsabilità delle Regioni; per questo sono necessarie, ma non sufficienti, le forme di concertazione o di intesa fra Governo e Conferenza unificata. Sembra opportuno attivare tempestivamente il procedimento legislativo rafforzato che si connette, nella disciplina dettata dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, all'integrazione ed all'effettiva operatività della

Commissione per le questioni regionali, nella sua composizione allargata. È in quella sede che i rappresentanti delle Regioni potranno concorrere all'opera comune assumendosi pienamente le responsabilità che l'Europa e la nostra Costituzione assegnano al mondo delle autonomie per la salvaguardia degli equilibri complessivi della finanza pubblica.

Non sembra da porsi in questione, anche in attesa della attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che resti affidata alla discrezionalità istituzionale del Parlamento la possibilità di dettare, ora, norme di principio in materia di Patto di stabilità interno; ma, tenendo conto della configurazione «tipica» del procedimento parlamentare, per la legislazione concorrente, appare da valutare con prudenza l'opportunità del ricorso alla delega legislativa, sotto il profilo di una piena correttezza costituzionale in queste materie.

L'introduzione di profonde innovazioni al sistema normativo della contabilità pubblica è una esigenza sospinta da un duplice ordine di motivazioni: il raccordo con le regole, di rilievo macroeconomico, poste dall'Unione europea; la promozione dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'attività amministrativa.

Sotto il primo profilo si è già detto, affrontando i temi concernenti il contenuto del DPEF e della finanziaria, dell'importanza essenziale di un trasparente raccordo, in sede di previsione ed in sede di conti consuntivi, fra conti della finanza pubblica e contabilità economica nazionale. La necessità di acquisire il quadro complessivo del conto delle pubbliche amministrazioni all'interno dei documenti fondamentali per la decisione parlamentare (e conseguentemente in sede di struttura del rendiconto) è rafforzata dall'impiego di strumenti di esternalizzazione della gestione patrimoniale e degli investimenti pubblici il cui impatto sugli equilibri e sugli andamenti del settore pubblico deve essere trasparente per il Parlamento. Questo tema richiama, sotto il profilo delle regole di contabilità pubblica, il graduale passaggio da un bilancio costruito sulla base della competenza giuridico-finanziaria ad un bilancio costruito secondo le regole della competenza economica; regole queste ultime che consentirebbero di configurare l'assegnazione delle risorse in bilancio in modo meno distante dalle metodologie adottate in sede europea (SEC 95) che registrano l'impatto economico delle entrate e delle spese pubbliche nel momento in cui si perfeziona il diritto al pagamento da parte del soggetto esterno, anche se il pagamento è contrattualmente dovuto in un successivo esercizio. Questo metodo implica, come è noto, serie differenze di contabilizzazione in materia di investimenti (cadono i limiti di impegno) e di interessi. La necessità di mantenere, anche nel quadro del monitoraggio previsto dalla legge n. 246 del 2002, il controllo dell'evoluzione delle grandezze finanziarie, in una situazione ancora caratterizzata da considerevoli difformità delle regole contabili nei diversi Stati membri dell'Unione europea e le difficoltà tecniche ed amministrative della transizione, suggeriscono, comunque, la determinazione di un periodo sufficientemente lungo (da 3 a 5 anni) per l'adozione generalizzata del metodo della competenza economica.

Sotto il profilo delle regole contabili per la gestione è già stata avviata, sulla base del decreto legislativo n. 279 del 1997, l'introduzione nelle amministrazioni statali di strumenti di contabilità economica per «centri di costo»; esperienze di utilizzazione della contabilità economica sono avviate nel sistema degli enti locali, delle aziende sanitarie, delle università, delle Camere di commercio. La strada intrapresa deve essere continuata. Anche al livello «micro», fondato sull'articolazione per centri di costo, l'adozione della sola contabilità economica deve essere collocata al termine di un percorso temporale adeguato.

L'inserimento delle funzioni di controllo della Corte dei conti nel quadro disegnato dal nuovo Titolo V della Costituzione è assicurato in modo corretto ed efficace dal disegno di legge presentato dal Governo già approvato dal Senato, ora in esame alla Camera (A.S. n. 1545; A.C. n. 3590). La Corte conferma la propria valutazione positiva espressa dalle Sezioni riunite in sede consultiva. A livello nazionale il ruolo neutrale della Corte, posto a tutela oggettiva degli equilibri di finanza pubblica ed in funzione ausiliaria del Parlamento, si esprime con referti annuali della Corte sulla finanza regionale e locale. A livello regionale i compiti di *auditing* finanziario e di controllo sulla gestione, affidati dal disegno di legge per l'attuazione del Titolo V alle Sezioni regionali di controllo della Corte, integrate da membri designati dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali, sono da condividere. Le analisi di diritto comparato mostrano la presenza diversificata, nelle esperienze dei maggiori Stati democratici con assetto federale, di forme di cooperazione fra organi di controllo esterno dello Stato federale e organi di controllo esterni ancorati all'ausiliarietà nei confronti delle istituzioni rappresentative dei governi locali.

Per quanto attiene alla finanza statale ed alla finanza pubblica unitariamente considerata la Corte giudica positivamente l'esperienza compiuta in ausilio del Parlamento, che ha consentito di offrire la valutazioni della nostra magistratura, in primo luogo alle Commissioni bilancio delle due Camere, in occasione dell'esame parlamentare del DPEF e dei disegni di legge finanziaria e di bilancio. La Corte, su richiesta del Parlamento, ha inoltre fornito numerosi contributi al processo di elaborazione di tutti gli interventi legislativi di riforma delle procedure e della struttura del bilancio, dal 1978 ad oggi.

Potrebbe essere opportuna una disciplina normativa, più adeguata rispetto alle esigenze attuali e confortata dai riscontri comparatistici, dei contenuti e delle modalità del giudizio della Corte sul rendiconto generale dello Stato. Il giudizio di parificazione, pur conservando alcune sue peculiarità di cui agli articoli 39-41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, potrebbe essere conformato (secondo il modello offerto dagli organismi internazionali, dalla Corte dei conti della Unione europea e dalle Istituzioni superiori di controllo esterno dei principali Stati democratici) come certificazione dell'affidabilità e attendibilità dei dati («*sincérité*», secondo la suggestiva espressione adottata dalla *loi organique* francese n. 692 del 2001) e valutazione, attraverso verifiche a campione, della re-

golarità contabile delle procedure sottostanti. La relazione si struttura, come misurazione e valutazione degli esiti della gestione finanziaria e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, in termini di politiche pubbliche come definite dalla decisione parlamentare sul bilancio e di efficienza, efficacia ed economicità dei servizi resi dalle amministrazioni, con particolare riguardo alle prestazioni finali verso i cittadini.

Il raccordo costante fra la programmazione e l'esito delle funzioni di controllo della Corte con il Parlamento potrebbe essere ulteriormente rafforzato, soprattutto nella sede propria dell'esame della legge sul rendiconto generale dello Stato. Appropriate innovazioni ai Regolamenti parlamentari potrebbero introdurre, nel corso della sessione estiva di bilancio dedicata alla legge di assestamento ed alla legge di approvazione del rendiconto, forme più estese di dialogo diretto non solo con le Commissioni bilancio, ma anche con le Commissioni di merito, in modo da consentire alle Camere una più adeguata ponderazione attraverso contributi finalizzati, come recita la definizione legislativa del rendiconto, alla valutazione delle politiche pubbliche di settore anche in funzione della misurazione e valutazione dei risultati delle attività delle pubbliche amministrazioni in termini di soddisfazione dei bisogni dei cittadini. Se ne gioverebbe il rilievo della discussione sul consuntivo, che appare in ombra nelle prassi parlamentari, mentre costituirebbe ovviamente la necessaria base di partenza per la razionalizzazione delle scelte di programmazione del bilancio.

In generale, si potrebbe immaginare, secondo un modello offerto dall'esperienza della Gran Bretagna, una sede parlamentare permanente investita della competenza di esaminare i programmi di controllo sulla gestione della Corte e di valutarne le risultanze, riferendo periodicamente in Assemblea.

Come è emerso nel corso di questa esposizione, le esigenze di controllo degli andamenti di finanza pubblica sottolineano la necessità di rafforzare il ruolo della Corte, in primo luogo in sede di verifica della copertura. La Corte potrebbe anche svolgere un ruolo ausiliario del Parlamento anche nell'impostare per le Camere il monitoraggio degli andamenti della gestione del bilancio statale e dei risultati periodici del conto delle pubbliche amministrazioni, come momento di verifica dell'attività del Governo e degli enti pubblici nazionali in questi campi.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Staderini, per la sua esposizione. Gli elementi sottoposti alla nostra attenzione sono notevoli. Chiedo ai colleghi se intendono porre domande ai nostri ospiti.

CADDEO *(DS-U)*. Dalla relazione ora svolta è sembrato di capire che si ritiene utile introdurre il bilancio di competenza economica in tempi abbastanza stretti, se ho capito bene in tre-cinque anni. Volevo chiedere un approfondimento su questo ed anche sul modo di procedere, sui tempi, sui percorsi da seguire, data anche la difficoltà che ci può essere per la sua introduzione; vorrei capire ad esempio se una simile scelta possa essere utilizzata all'inizio contestualmente con la competenza finanziaria e ma-

gari successivamente anche sostituendo – questa è la domanda più precisa – il bilancio di cassa. Vorrei cioè capire appunto come si ipotizza un'operazione così consistente ed importante.

Vorrei poi chiedere un'altra cosa. Il Titolo V pone il problema del coordinamento della finanza pubblica come potere concorrente tra lo Stato e le Regioni. Ora, si è detto che il rapporto tra il Governo e la Conferenza Stato-Regioni è importante, ma non sufficiente; così mi è sembrato di capire, e credo sia condivisibile questa affermazione. Volevo chiedere come potrebbe essere ipotizzato questo rapporto, magari a cominciare dalla sede di esame del DPEF, una sede in cui possa essere magari concordato; vorrei capire se si ha qualche idea, qualche elaborazione, qualche ipotesi in proposito.

Vorrei inoltre chiedere in modo specifico una valutazione sul problema del debito pubblico, dato che anche le Regioni hanno la possibilità e quindi stanno assumendo un debito consistente con i BOR. Anche su questo vorrei capire se si ha qualche idea e proposta su come controllare questo processo, dato che ad esempio in Germania esiste una specifica Commissione costituita tra il Governo centrale e i Länder che determina anche un controllo e l'autorizzazione di questa emissione di debito.

MORANDO *(DS-U)*. Mi scuso per essere arrivato in ritardo e quindi per il fatto che riferirò le mie domande soltanto alla parte che ho potuto ascoltare. Vorrei un chiarimento a proposito di una frase contenuta nella relazione illustrata in quanto – sarà per mio difetto – non conosco bene il fondamento giuridico di questa affermazione. Mi riferisco a quanto dichiarato (e riportato nel testo distribuito a pagina 13) laddove, parlando dell'applicazione del cosiddetto «decreto taglia spesa», si è detto: «I decreti del Ministro dell'economia sono trasmessi alle Camere solo quando lo stesso Ministro, avvalendosi di un potere assentito dell'ultimo periodo della norma in esame, corregga, per effettive e documentate esigenze, il taglio al di là dei limiti definiti dall'atto di indirizzo del Presidente del Consiglio». A me risulta che il decreto di «taglio» – mi si passi il termine – debba essere trasmesso al Parlamento sempre e comunque in quanto attuativo dell'atto di indirizzo. Già io considero tutto il «decreto taglia spesa» inaccettabile nel rapporto tra potere del Governo in sede amministrativa e potere del Parlamento sulla scelta di bilancio; se fosse così, saremmo ad un'ulteriore e a mio avviso del tutto inaccettabile limitazione del potere del Parlamento. Se è come io penso, chiedo un chiarimento, perché non vorrei che passasse un'interpretazione della Corte che va anche al di là delle intenzioni della Corte stessa. Posso però non aver capito bene io e quindi mi si spiegherà.

Per quello che riguarda sempre la questione del cosiddetto «decreto tagliaspesa», volevo fare un'altra domanda, se vogliamo molto ingenua. Noi siamo già alla verifica dell'attuazione di questo «decreto taglia spesa», c'è stato l'intervento nel mese di dicembre scorso con l'emanazione del decreto del Ministro dell'economia in attuazione dell'atto di indirizzo, che ha significativamente tagliato le disponibilità residue, natural-

mente escludendo dalle disponibilità le cosiddette spese obbligatorie. Dal punto di vista contabile, come intende la Corte dei conti valutare gli effetti di questo decreto? Cioè, questi tagli alla fine cosa sono da un punto di vista contabile? Credo di non aver bisogno di ulteriormente specificare il senso della domanda: contabilmente, sotto il profilo degli effetti, questo taglio cosa definisce? E in sede di elaborazione del consuntivo, soprattutto sul versante della competenza (la cosa mi risulta più chiara sul versante della cassa), come intende condursi la Corte?

PRESIDENTE. Se posso, vorrei aggiungere anch'io un paio di domande. Siccome nella relazione si parla nuovamente del possibile bilancio di competenza economica, anzi sotto un certo profilo lo si auspica, come interpretare a quel punto l'obbligo di copertura *ex* articolo 81 della Costituzione, se ci spostiamo dal criterio di competenza giuridico-finanziaria così come è stato denominato dalla Corte al criterio di competenza economica?

La seconda questione è la seguente. Indubbiamente uno dei problemi che abbiamo di fronte e che ritorna sistematicamente è quello dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e, soprattutto in rapporto alla nuova competenza concorrente delineata dalla Costituzione e dal federalismo, del modo in cui attualmente la Repubblica italiana si articola. In che modo la Corte può dare un contributo all'armonizzazione dei bilanci pubblici nel loro complesso, visto che la Corte è uno degli organismi che in qualche modo ne dispone già, sia di quelli di provenienza dello Stato, sia degli altri?

Ed infine – e questa è una cosa più specifica nostra e che ci appassiona tutti i giorni – mi voglio riferire alla questione della clausola di salvaguardia. Concordiamo, vi è stato un nostro parere che in questo caso ha acceso un faro, sulla necessità di tenere ben distinti i tetti di spesa dai diritti soggettivi. Non sempre il tetto di spesa può essere adottato laddove i diritti soggettivi sono chiari, e quindi in quel caso c'è il problema della clausola di salvaguardia; stamattina ne abbiamo avuto un altro esempio. Cosa può dirci la Corte sul modo in cui la clausola di salvaguardia deve essere interpretata e poi adottata dalle scelte del Parlamento?

MARINO *(Misto-Com).* Signor Presidente, ho seguito con molta attenzione le osservazioni e le proposte avanzate dalla Corte dei conti. Abbiamo un problema che certamente riguarda il ruolo del Parlamento, che riguarda il «decreto tagliaspesa», le leggi di delega con criteri e principi direttivi molto vaghi, le *Authorities*; c'è quindi sostanzialmente un problema di ruolo del Parlamento. Però c'è anche un problema di trasparenza che attiene certamente alla correttezza dei rapporti tra il Parlamento e l'Esecutivo, ma che non può riguardare solamente chi sta all'opposizione.

Da questo punto di vista, ho seguito con particolare attenzione quanto in sostanza la Corte afferma (a pagina 18 della relazione distribuita) sulla mancanza di trasparenza dell'impatto sugli equilibri e sull'andamento nel settore pubblico di tutti quelli che sono stati gli strumenti di esternalizza-

zione della gestione patrimoniale degli investimenti pubblici. Abbiamo letto quanto ha osservato la Corte con riferimento alle società Patrimonio Spa e Infrastrutture Spa e alla cartolarizzazione. Esiste poi un problema di trasparenza legato a quanto viene richiamato a pagina 15 della relazione. Sono certamente d'accordo sul fatto che sia necessario prevedere la valutazione della Corte sulla congruità della stima degli oneri e delle coperture nel momento iniziale dell'*iter* parlamentare e che questo specifico referto potrebbe essere previsto come doveroso e normale adempimento per tutti i disegni di legge di conversione di decreti-legge.

Ora, proprio per dare compiutamente senso alla discussione odierna, ricordo anche a me stesso che recentemente, a fine esercizio, è stato esaminato il decreto-legge n. 282 del 2002 la cui conversione, a mio avviso, procurerà un notevole danno patrimoniale. Purtroppo, stante l'urgenza di chiudere entro il 31 dicembre l'esercizio, si è provveduto nel giro di tre giorni a vendere a trattativa privata, ed in blocco, una serie di beni chi appartenevano o al demanio dello Stato o all'*ex* ETI, tra l'altro cancellando il diritto di prelazione anche in caso di rivendita, abolendo le concessioni d'uso, gli usi governativi e quant'altro. Cancellando i diritti di prelazione, o meglio, ribadendo che il diritto di prelazione eventualmente esistente viene sostanzialmente eliminato anche in caso di rivendita, viene meno una forma di trasparenza sulla chiarezza dell'operazione.

Inoltre, abbiamo un prezzo che viene stabilito soltanto in maniera «provvisoria», nel senso che poi un terzo valutatore dovrebbe indicare se esiste o no una differenza. Chiedo scusa se insisto ancora su tale questione già da me sollevata alcuni mesi fa, ma il terzo valutatore in questo caso è nominato dalle parti che, guarda caso, sono da un lato il Ministero dell'economia delle finanze e dall'altro Fintecna, il cui consiglio di amministrazione è nominato per intero dal Ministero dell'economia e delle finanze, quale ente a totale partecipazione pubblica. Questo terzo valutatore, in sostanza è nominato da A e B che, pur essendo soggetti distinti, in realtà sono del tutto assimilabili.

Ritengo dunque che quanto si è incassato, cioè circa 500 milioni di euro, non corrisponda al reale valore di quei beni. Se il mio discorso non è del tutto campato in aria, si è determinato un notevole danno patrimoniale. In base all'attuale Regolamento – ed ecco perché accolgo ben volentieri l'osservazione – la Commissione bilancio dovrebbe chiedere una valutazione al Presidente del Senato, che poi farà la stessa cosa con la Corte, ma in realtà questa possibilità di intervenire nel momento stesso dell'emanazione del decreto, in via preventiva, viene sostanzialmente negata alla minoranza, trattandosi di una decisione esclusivamente politica.

Ecco perché ho letto con molto interesse la parte della relazione secondo cui si vorrebbe rendere normale tale adempimento. Sarebbe auspicabile una valutazione che tenga conto dell'esigenza di trasparenza e salvaguardi quel rapporto che deve sempre sussistere tra Esecutivo e Parlamento.

Infine, poiché dalla conversione del decreto-legge in questione alla vendita sono passati appena tre giorni, immagino che debba essere inter-

venuto un decreto ministeriale per autorizzare il funzionario alla stipula. Tale atto sarà stato certamente inviato anche alla Corte dei Conti, la quale sicuramente lo ha registrato senza osservazioni, perché in caso contrario, a norma di Regolamento, sarebbe stato trasmesso anche alla Commissione bilancio. Devo presupporre dunque che il decreto-legge n. 282 del 2002, che attiene ad una vendita a trattativa privata, in blocco e anche in contrasto con le direttive dell'Unione europea, almeno in prima battuta non abbia apparentemente incontrato ostacoli per la registrazione presso la Corte dei Conti.

In ogni caso, prendendo spunto da questo episodio, rilevo che esiste un problema più generale di trasparenza rispetto a certe questioni specifiche e ribadisco che le osservazioni fatte a pagina 15 sono pienamente condivisibili – come del resto anche le altre – e potrebbero essere di aiuto nel momento in cui si affronterà il tema della riforma delle procedure relative alla struttura dei conti pubblici.

GRILLOTTI *(AN)*. Dal momento che in precedenza per l'ISTAT si è parlato del decreto legislativo n. 77 del 1995 per il passaggio al bilancio economico, la resistenza fatta, con riferimento specifico agli enti locali e agli enti funzionali, è che se si adotta il bilancio economico gli ammortamenti si trasformano in costi. Nella presenza e nella continuità del pareggio di bilancio obbligatorio evidentemente tutti gli enti locali si troverebbero a fare i conti con una postazione fittizia da dover comunque coprire.

Non sarebbe pensabile, in prima applicazione, di il calcolo degli ammortamenti rispetto all'obbligo di conseguire un pareggio? Altrimenti l'anno successivo si trasformerebbe in un'indicazione figurativa e dunque non sarebbe considerabile come un'uscita. L'ammortamento viene indicato come costo, ma in realtà non è un'uscita reale. Questo è il problema per il quale fino ad oggi il decreto legislativo n. 77 del 1995 relativo agli enti locali non ha mai trovato attuazione o almeno questa è stata la ragione per respingere tale impostazione.

Se in prima applicazione questa fattispecie non rientrasse nell'obbligo di conseguire il pareggio di bilancio – trattandosi non di un costo, ma semplicemente di una postazione figurativa che l'anno successivo si elide da sola – probabilmente il problema dell'attuazione del decreto legislativo n. 77 del 1995, almeno per quanto riguarda gli Enti locali, le Province e i Comuni, potrebbe essere superato. Dopo rimarrebbe soltanto un problema – che non vi riguarda – relativo al passaggio alla partita doppia degli enti locali, da molti considerato una sorta di «partita a tennis». Considerato il livello delle tradizionali ragionerie che operano nel pubblico impiego, immagino le difficoltà nell'effettuare una comparazione tra le due tipologie di bilancio.

Sarebbe auspicabile che questa postazione fosse esclusa per il primo anno. Non so poi a livello centrale quale sia la ragione per non passare al bilancio economico, ma penso che sia analoga a quanto detto finora. In ogni caso, se si spostano le quote di ammortamento si dà luogo ad una spesa figurativa con evidenti effetti distorsivi della spesa. Rilevo che, no-

nostante il momento caratterizzato da notevoli difficoltà economiche, si continua a rinviare quest'attuazione.

STADERINI. Ringrazio i senatori per le numerose e interessanti domande che hanno rivolto e che dimostrano l'interesse che la nostra relazione ha suscitato.

Lascerei la parola al presidente Carabba, che è stato relatore nella predisposizione degli elementi per l'audizione e che, anche in considerazione del carattere prevalentemente tecnico delle domande, ritengo particolarmente competente a rispondere.

CARABBA. Devo cominciare ad ammettere che la proposizione sulla quale ho ricevuto la domanda del senatore Morando è mal detta. Si intendeva sottolineare come esista un particolare potere del Ministro di provvedere alle ulteriori eccezioni dai tagli; ma ha perfettamente ragione il senatore Morando, la frase è scritta male e nel nostro documento finale, non avendo i vincoli dello stenografico, la correggeremo; è ovvio che il quarto periodo della norma citata dispone che tutti i decreti siano inviati al Parlamento.

Cominciando dalla prima domanda, non c'è dubbio che l'introduzione della competenza economica in luogo della competenza giuridica e della cassa richieda un passaggio graduale. Noi abbiamo indicato tre-cinque anni; occorre certamente un'opera di coordinamento con i mutamenti della contabilità pubblica introdotti negli altri Paesi dell'Euro e occorre mantenere a lungo, forse anche più di cinque anni, comunque una contabilità finanziaria degli impegni (oggi i sistemi informativi consentono di tenere più di un sistema di contabilizzazione).

In ogni caso, la Corte si esprime a favore di un passaggio graduale alla competenza economica, perché oggi il divario tra le decisioni che il Parlamento assume, espresse in termini di competenza giuridico-finanziaria, e le valutazioni, che poi sono quelle determinanti, sottoposte in termini di contabilità economica nazionale in Europa, è così ampio da far correre il rischio di una scelta parlamentare non pienamente consapevole dell'impatto effettivo, sostanziale, economico delle scelte del Legislatore sull'equilibrio finanziario generale. Il raccordo anche nel definire le unità di voto tra i metodi adottati in contabilità di Stato e i metodi della contabilità economica nazionale è un'esigenza posta fin dall'inizio, mi pare, nell'esposizione del Ministro dell'economia e che la Corte condivide. Dovremo studiare – proprio sulla traccia anche dell'intervento del senatore Grillotti – tutti i meccanismi che concilino l'introduzione di nuove regole con i parametri adottati per il conseguimento del pareggio. Insomma, c'è un'opera di revisione delle norme di contabilità che dovrà promuovere l'introduzione della competenza economica. Non c'è dubbio che nella nostra esperienza (anche per quello che conosciamo della stessa cultura degli organi come la Corte dei conti o la Ragioneria generale dello Stato che dovrebbero avere la cultura più avanzata in materia contabile) il passaggio alla competenza economica e, dal punto di vista microeconomico, alla

contabilità aziendalistica implica uno sforzo di formazione professionale e di adeguamento della prassi amministrativa di straordinaria portata e di straordinario impegno.

La Corte dei conti nella propria relazione sulla finanza regionale e locale, che viene annualmente approvata dalla sezione autonomie e poi ripresa nell'ambito delle valutazioni macroeconomiche nella relazione al Parlamento sul rendiconto, inserirà una valutazione dello *stock* del debito che fa capo alle Regioni e agli enti locali sulla base dei nuovi strumenti. Vi è stato un primo quadro tracciato nella relazione dello scorso anno, approvata dalla sezione autonomie, e questo è certamente uno dei temi sui quali siamo impegnati con maggiore severità.

Per parte mia non mi sento in grado di dare una risposta tecnica, ora, alle domande del presidente Azzollini, che mi sono annotato come impegno per un lavoro da compiere, cioè in che modo configurare le norme di copertura di fronte al passaggio alla competenza economica; e forniremo il contributo della Corte in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Questo è un terreno più agevole, anche se nell'esperienza della Corte – così mi avvicino poi alle domande poste da ultimo dal senatore Marino – si deve considerare che tutto affatto diverse dai meccanismi normali di bilancio per gli enti pubblici che operano in via amministrativa, sono le regole che disciplinano quella parte ancora cospicua del settore pubblico dell'economia che è affidata a società per azioni in mano pubblica e che sono enti gestori di imprese. Naturalmente credo di poter interpretare anche il sentimento intellettuale del presidente della Corte, che del resto è qui al mio fianco – l'estensione del compito referente della Corte anche ai decreti-legge e ai decreti delegati – di cui alle considerazioni del senatore Marino – ci porrebbe di fronte ad un compito non lieve dal punto di vista professionale. Tuttavia a noi sembra che, se il nostro ausilio è ritenuto utile, certamente l'estensione al momento iniziale dell'*iter* dei decreti-legge e una verifica *ex-ante* della congruità della copertura (che in una fase precedente è stata assentita dal Parlamento nel momento in cui ha elaborato la norma di delega) siano, dal punto di vista professionale; un passaggio essenziale; da un lato perché inevitabilmente molte partite fra gli interessi in gioco e i problemi da risolvere nascono nel momento in cui si scrive la normativa delegata piuttosto che quella delegante (quindi è in quel momento che la verifica della tenuta delle previsioni di copertura può realizzarsi); dall'altro perché mi pare venga delineandosi in alcuni disegni di legge – che naturalmente noi studiamo in anticipo per poi essere pronti a riferire sulle leggi come è nostro dovere con le quadrimestrali – affiora una tecnica che collega le gradualità della spesa, o della minore entrata a normative delegate con quantificazioni degli oneri affidate alle decisioni annuali della legge finanziaria. Questa tecnica, sulla quale la Corte non si è mai pronunciata – di cui saranno i collegi competenti della Corte ad esaminare la conformità rispetto all'articolo 81, comma 4, della Costituzione – in ogni caso raccomanda una chiamata in causa della magistratura contabile al momento in cui il decreto legislativo effettivamente quantifica quella quota di oneri che si intendesse affi-

dare alla manovra della decisione annuale di bilancio. Quindi, il problema non è scolastico, ma si lega ad un'importantissima legislazione riformatrice che è all'esame del Parlamento.

Quanto agli effetti del decreto-legge n. 194, abbiamo posto in rilievo per il 2002 la diversa qualità delle due nuove regole. La prima incide su ogni singola legge e pone un principio che non può che essere visto con simpatia dalla Corte, avvocato – come è – dell'equilibrio finanziario. Si pone infatti, il problema degli *entitlements*, presente in tutti i Parlamenti democratici. Laddove il legislatore ha configurato la posizione giuridica soggettiva attiva del cittadino come un diritto perfetto sarà poi in definitiva il giudizio della Corte costituzionale (che ha già una sua giurisprudenza in materia) a bilanciare il peso relativo dei diritti costituzionalmente garantiti e del principio dell'articolo 81 della carta costituzionale; non sembra, però, alla Corte che possa stabilirsi un criterio di prevalenza costante dell'articolo 81 su tutti gli altri. Si tratta di un problema di bilanciamento che – come abbiamo detto – non spetta a noi risolvere, ma spetta alla Consulta ed in prima battuta naturalmente al legislatore. Comunque, abbiamo segnalato la questione.

Certamente il problema sarebbe alleviato laddove il legislatore, nella sua ponderazione, ritenesse che questa tecnica legislativa non contrasta con la parte I della Costituzione; potrebbe essere, allora, il legislatore sostanziale, e più difficilmente un decreto di un dirigente dello Stato, a configurare la posizione giuridica soggettiva del cittadino come legata a diritti la cui graduazione, in caso di esaurimento delle risorse, è il legislatore stesso a disciplinare, stabilendo indicatori di priorità, criteri per accesso alle prestazioni sociali e finanziarie. Insomma, la materia dei diritti non passa solo attraverso il confine Parlamento-Governo, ma anche attraverso la posizione giuridica del cittadino.

La seconda misura contenuta nel comma 3 dell'articolo 1 del cosiddetto decreto-legge «taglia spese» è ancora più ampia. Non v'è chi non veda che il presupposto maggiore, cioè uno scostamento tra andamenti effettivi della finanza pubblica e previsione del Documento di programmazione economico-finanziaria, sia materia di stima altamente discrezionale. L'andamento complessivo della finanza pubblica, espressa in termini di contabilità economica nazionale, è una valutazione professionalmente difficile da confrontare con le previsioni; quindi, il comma 3 configura una sfera di discrezionalità molto vasta, affidata al Governo ed al Ministro dell'economia e delle finanze rispetto a scelte sin qui proprie del Parlamento.

Per tale motivo la Corte avanza suggerimenti alla riflessione delle Camere, come quello di prevedere una discrezionalità meno vasta nella premessa maggiore, che potrebbe ancorarsi ad un'assunzione di responsabilità politico-programmatica del Governo e del Ministro dell'economia e delle finanze connessa alla dichiarazione del rischio per il Paese di uno sfondamento dei limiti posti dal programma di stabilità.

Ciò offre un parametro che sarebbe pur sempre sottoposto alla valutazione politica del Parlamento. Naturalmente si tratta di un suggerimento molto sommesso, perché si entra nell'ambito della proposizione di rimedi

che spettano al Parlamento. La valutazione del materiale comparatistico mostra che in molti stati democratici i Parlamenti riescono ad avere anche sessioni, diverse da quelle di bilancio, più rapide. In Francia le correzioni di rotta vengono affidate alla *loi rectificative de finance* e in Gran Bretagna vi sono periodici rapporti di aggiornamento.

Quindi, in questo rapporto, la Corte sottopone all'attenzione del Parlamento la possibilità di configurare talune norme della legge di assestamento per le modifiche amministrative, che dovessero intervenire nella prima parte dell'anno, come la sede propria nella quale il Parlamento può rettificare, integrare e correggere le scelte. La Corte ammette che nel sistema previsto dal decreto-legge n. 194 del 2002 (convertito dalla legge n. 246 del 2002) tali scelte possano essere assunte dal Governo.

È molto serio il problema (sul quale credo dovremo lavorare tanto) delle modalità con cui il brillante risultato conseguito in termini di riduzione del fabbisogno è stato perseguito nella parte finale dell'anno dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Dipartimento del tesoro.

Approfitto, infine, di una mia casuale funzione di esercizio del controllo su Fintecna, che mi rende informato delle sue *technicalities*. La decisione è intervenuta attraverso il socio unico (il Ministero dell'economia e delle finanze) e non c'è stato il passaggio attraverso un decreto ministeriale; è una decisione assunta in assemblea.

Come magistrato addetto al controllo, posso affermare di aver fatto presente al consiglio di amministrazione, innanzitutto, che le responsabilità del consiglio medesimo e del collegio dei sindaci sono maggiori e non minori di fronte ad una società ad azionista unico, ancorché quest'ultimo sia il Ministero dell'economia e delle finanze; in secondo luogo, ho posto a verbale la riserva di studiare ed eventualmente sottoporre alla Sezione enti, il problema specifico di questa operazione immobiliare quando perverranno le stime definitive che ora non sono disponibili. Infatti, la fonte normativa è stato il decreto-legge del 23 dicembre mentre il consiglio d'amministrazione di Fintecna, per il caso di cui sono testimone, è stato convocato il 27 dicembre.

Insomma, la stima è stata portata in consiglio d'amministrazione dal presidente di Fintecna. Io non ho voluto partecipare all'assemblea proprio a scanso di equivoci dei ruoli e, quindi, non so cosa abbiano detto gli azionisti. Ritengo, infatti, che il magistrato della Corte preposto al controllo di enti con forma societaria debba adottare il prudenziale atteggiamento di non partecipare all'assemblea e così ho fatto. Però a me pare che la stima sia stata provvisoria, perché gli atti ufficiali affidano naturalmente ad un procedimento tuttora in atto (e che non sarà neanche breve) la determinazione definitiva del corrispettivo che Fintecna ha riconosciuto al Ministero dell'economia in cambio dell'acquisto di questi beni immobili. Insomma, ho preso atto di un atteggiamento del consiglio d'amministrazione della società che a me pareva prudenziale e che dovrebbe consentire margini affinché l'operazione sia economica. Certamente ho dovuto porre a verbale la riserva del magistrato della Corte di riferire agli

organi collegiali della Corte stessa quando tutti gli elementi della stima saranno definiti.

Ho portato una testimonianza che mi sembrava pertinente, proprio perché l'esempio era stato fatto dal senatore Marino. Operazioni del genere probabilmente sono stati affidati a diverse società o enti strumentali e la Corte sta compiendo un primo esame già in vista del referto che stiamo chiudendo sulla copertura della finanziaria e poi, con un po' più di tempo a disposizione, per giugno, quando riferiremo sul rendiconto.

Certamente l'attenzione alla componente patrimoniale è un fatto in parte nuovo ed in parte positivo, perché non c'è dubbio che una gestione più economica del patrimonio ed anche dei processi di alienazione può giovare alla riduzione dello *stock* del debito; tuttavia ciò implica – come è stato rilevato in un'altra domanda – un'attenzione molto rigorosa al consolidato, in futuro (perché sul 2002, le società Patrimonio dello Stato Spa e Infrastrutture Spa non incidono).

Quindi, se il conto del patrimonio dello Stato dovesse assumere caratteristiche di consolidato di una *holding*, certamente tale documento dovrà essere costruito con molta attenzione e si porranno problemi tecnici complessi; ma non c'è dubbio che il panorama conoscitivo che la Corte deve offrire al Parlamento dovrà essere compiuto e si dovranno studiare le tecniche perché ciò sia realizzabile.

FERRARA *(FI)*. Nel rileggere l'ottima relazione che ci avete consegnato rilevo, a pagina 5, il seguente suggerimento: «Nella logica di un orientamento della legge finanziaria verso obiettivi di stabilità sembra opportuna una più rigorosa disciplina dei fondi speciali. È da condividere la proposta di utilizzare questo strumento per la copertura dei provvedimenti collegati, strutturali o ordinamentali», che si va a collegare con quanto riportato a pagina 10 in relazione alla finanziaria: «Possono inoltre essere esplorate limitazioni all'effetto allocativo degli emendamenti».

Vi chiedo se non ritenete che questi due concetti finiscano per comprimere in modo notevole la potestà legislativa del parlamentare. A questo punto, non essendo possibile utilizzare i fondi speciali nel corso della legislatura ed essendo disciplinata l'impossibilità di emendamenti ordinamentali organizzatori, l'unica cosa che si potrebbe fare è intervenire soltanto all'interno della finanziaria attraverso l'allocazione di risorse, ma con l'effetto di allocazioni già predeterminate e, quindi, né con nuove leggi né con altra possibilità all'interno della finanziaria.

PIZZINATO *(DS-U)*. Vorrei un chiarimento in merito al decreto-legge del 23 dicembre scorso. Il rogito, che c'è stato fornito in risposta ad un'interrogazione, riporta la data del 27 dicembre. Quindi, si rileva che sono trascorsi solo tre giorni tra il decreto-legge ed il rogito di vendita. Siamo di fronte allo Stato che cede, che è il socio unico perché si tratta del Ministero dell'economia e delle finanze. Come si fa a rilevare la correttezza della valutazione in soli tre giorni?

Tralascio il resto ma risulta difficile, a fronte delle dimensioni dei beni in questione, pensare ad una valutazione compiuta in quel poco tempo che intercorre tra il momento del decreto-legge e la sottoscrizione del rogito presso il notaio.

CARABBA. Senatore Ferrara, sottolineo che quando la Corte si spinge a fornire suggerimenti – spero lo faccia in modo sempre riguardoso nei confronti del Parlamento e con tutta la deferenza possibile – trattandosi del legislatore, segnala profili tecnici.

Il tentativo compiuto è stato quello di restringere l'area discrezionale ed espansiva della finanziaria, che ci sembrava essere la volontà emergente dagli atti parlamentari, dall'esposizione del Ministro e del sottosegretario Vegas, dalla stessa espressione «legge di stabilità» che si vorrebbe adottare nel disegno di legge presentato a prima firma dal presidente Azzollini. Non c'è dubbio che un veicolo espansivo è dato dai fondi speciali, che sono andati gradatamente perdendo il rigore iniziale. I fondi speciali all'inizio erano collegati addirittura a disegni di legge approvati da un ramo del Parlamento, poi si é ammesso il collegamento a disegni di legge presentati in Parlamento per poi passare ad enunciarne il tema, che si è alla fine perso passando a meri accantonamenti collocati presso i singoli Ministeri.

Il Parlamento deve trovare le soluzioni. Noi segnaliamo come strada possibile quella di affidare un compito vincolante di programmazione della futura attività legislativa al DPEF. Non c'è dubbio che questo sposta poi sulle risoluzioni parlamentari di approvazione del DPEF il momento in cui il Parlamento potrebbe incidere non su tutte le coperture, perché le altre forme di copertura restano nel dominio...

FERRARA *(FI)*. Definendo l'esecuzione.

CARABBA. Non solo i collegati ma quei provvedimenti indicati *ex ante*. Certamente, è un'idea offerta al Parlamento, avendo noi letto nei documenti una volontà politica – sembrava emergere da tutti i parlamentari – volta a limitare i contenuti della legge finanziaria.

Allo stesso modo abbiamo avanzato anche il suggerimento di considerare la soppressione di quella norma della legge n. 208 del 1999 che ammette contenuti espansivi della finanziaria.

Come studiosi di queste materie siamo consapevoli che potrebbe essere rischioso eliminare eccessivamente i contenuti decisionali nella sessione di bilancio, trattandosi di un sistema politico parlamentare che coinvolge Governo, maggioranza ed opposizione, che ha pure bisogno di avere contenuti decisionali nel momento in cui si approva il bilancio.

È per questo motivo che abbiamo suggerito di studiare, vista la stagione di rinnovamento dei Regolamenti parlamentari, l'introduzione di una diversa sessione di bilancio per i collegati. Questa è la nostra riflessione.

Senatore Pizzinato, lei richiama le mie responsabilità rispetto al mio ruolo di controllore specifico di Fintecna. Il magistrato della Corte – in questo caso parlo in terza persona – ha posto una riserva a verbale, dichiarando di non potersi esprimere finché non avrà tutte le pezze d'appoggio giustificative, che effettivamente erano molto carenti il 27 dicembre, giorno in cui la decisione è stata assunta. Non credo che vi fosse altra possibilità. Quando gli elementi a giustificazione della scelta vi saranno, il problema – secondo la legge di controllo sugli enti n. 259 del 1958 – sarà di limitarsi ad un'osservazione a verbale o di riferirne al Parlamento nella relazione annuale o di fermare l'orologio e portare la questione specifica alla Sezione enti, potere che spetta al magistrato che controlla l'Ente. Sarà in quel momento che valuterò.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome di tutta la Commissione i rappresentanti della Corte dei Conti ai quali preannuncio, ove dovessimo interessarci ad altri aspetti oltre quello specifico oggi al nostro esame, future richieste di importanti e preziosi contributi.

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

I lavori terminano alle ore 17,25.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti