



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 2

**5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Programmazione economica, bilancio)

AUDIZIONE DEL CAPO DEL SERVIZIO DEI RAPPORTI  
CON IL TESORO DELLA BANCA D'ITALIA BRUNO  
D'OFFIZI SULLA SPERIMENTAZIONE PER IL PASSAGGIO  
DEL BILANCIO ANNUALE DI PREVISIONE  
E DEGLI ALTRI DOCUMENTI CONTABILI DELLO STATO  
ALLA REDAZIONE IN TERMINI DI SOLA CASSA

458<sup>a</sup> seduta (pomeridiana): mercoledì 15 dicembre 2010

Presidenza del presidente AZZOLLINI

**I N D I C E****Audizione del Capo del servizio dei rapporti con il Tesoro della Banca d'Italia Bruno D'Offizi sulla sperimentazione per il passaggio del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato alla redazione in termini di sola cassa**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 11, 13 e <i>passim</i>	* D'OFFIZI . . . . .	Pag. 3, 12, 13
MERCATALI (PD) . . . . .	14	* FERRO . . . . .	14
PICHETTO FRATIN (PdL) . . . . .	12	* MONACELLI . . . . .	15
* VACCARI (LNP) . . . . .	13, 14		

---

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

Sigle dei Gruppi parlamentari: Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Io Sud, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-Io Sud-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il Capo del servizio dei rapporti con il Tesoro della Banca d'Italia, dottor Bruno D'Offizi, accompagnato dal dottor Pasquale Ferro e dalla dottoressa Daniela Monacelli.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,10.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del Capo del servizio dei rapporti con il Tesoro della Banca d'Italia Bruno D'Offizi sulla sperimentazione per il passaggio del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato alla redazione in termini di sola cassa**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Capo del servizio dei rapporti con il Tesoro della Banca d'Italia, dottor Bruno D'Offizi, sulla sperimentazione per il passaggio del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato alla redazione in termini di sola cassa.

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

Saluto i nostri ospiti, ringraziandoli per aver accolto l'invito della Commissione, e cedo subito la parola al dottor D'Offizi.

*D'OFFIZI.* Desidero innanzitutto ringraziare la Commissione, a nome della Banca d'Italia, per l'invito a prendere parte alla presente audizione. Il servizio di Tesoreria statale rappresenta infatti uno dei compiti principali della Banca d'Italia sin dal lontano 1894. Nella presente audizione proseguirò il discorso affrontato nell'audizione antimeridiana, riprendendo gli spunti offerti alla discussione dal Ragioniere generale dello Stato ed evidenziando come il passaggio al bilancio di cassa non sia di per sé una condizione sufficiente, ma siano necessari anche interventi sulla Tesoreria statale.

Il ruolo della Tesoreria statale andrebbe innanzitutto definito, per capire bene la sua identità e quali funzioni svolge. La Tesoreria statale può infatti essere vista con riferimento ad almeno due funzioni. La prima riguarda un aspetto procedurale e normativo: essa effettua, infatti, milioni e milioni di pagamenti ogni anno, tramite procedure aventi un elevato grado di automaticità. L'altra funzione riguarda, invece, l'insieme dei conti che sia le amministrazioni statali sia le amministrazioni pubbliche detengono presso il sistema di tesoreria. Si tratta di una particolarità italiana, che non trova riscontro in altri Paesi. Ciò crea le condizioni affinché

l'effetto del passaggio dal bilancio di competenza a quello di cassa sia più significativo, anche attraverso un'azione di razionalizzazione e di contenimento della gestione di tesoreria.

Questo è uno degli argomenti principali del mio intervento; l'altro importante argomento riguarda la programmazione dei flussi di cassa: la legge di riforma della contabilità pubblica prevede infatti anche la riforma del Conto disponibilità, su cui impattano le varie operazioni del Tesoro e di tutti gli enti pubblici che, avendo conti presso la Tesoreria statale, producono un effetto immediato sul Conto. Questo è dunque il quadro generale. Procedendo con ordine, inizierò a parlare del passaggio a un bilancio dello Stato redatto in termini di sola cassa.

È quest'ultimo uno degli aspetti più innovativi della legge di contabilità e finanza pubblica del 2009, pur se ciò non comporterà l'abbandono del monitoraggio sulla competenza. Il passaggio alla cassa assume rilevanza soprattutto per il processo di spesa. La complessità dei processi interessati da questa innovazione ha opportunamente indotto il legislatore a prevedere nella delega un periodo di sperimentazione di due anni, oggetto del provvedimento in esame dinanzi a questa Commissione. Il passaggio pertanto non sarà immediato e richiederà di intervenire nuovamente sulla normativa in materia di formazione, gestione e rendicontazione del bilancio appena rivisitata dal legislatore.

Sulle finalità del bilancio di sola cassa il dibattito è stato ampio e articolato, con posizioni anche molto diverse. Si vuole qui sottolineare che l'adozione di un bilancio di sola cassa contribuirebbe a una significativa semplificazione del quadro contabile. Peraltro, il superamento del criterio contabile della competenza giuridica non avrebbe sensibili ripercussioni sul *reporting* dei conti, in quanto non costituisce un passaggio intermedio rispetto alla competenza economica e non agevola necessariamente la costruzione dei conti pubblici in base al Sistema europeo dei conti. Il nostro Paese, inoltre, si adeguerebbe ai sistemi di *accounting* più diffusi a livello internazionale, basati solo sul criterio della cassa.

Quanto alle implicazioni di questo delicato passaggio, rilevano aspetti sia «macro», di controllo della finanza pubblica, che «micro», di allocazione delle risorse. Riguardo ai primi, l'enfasi sulla cassa, facilitando la connessione tra gli aggregati di bilancio e di tesoreria, agevola il collegamento tra obiettivi di bilancio, fabbisogno e debito pubblico. Ciò contribuisce a migliorare la capacità di monitoraggio sul debito, sempre più al centro della sorveglianza multilaterale europea sulle finanze pubbliche. Riguardo agli aspetti «micro», l'imposizione dei vincoli autorizzativi da parte del Parlamento in termini di pagamenti piuttosto che di impegni influisce in maniera rilevante non solo nella fase della formazione del bilancio, ma soprattutto nella fase della gestione della spesa da parte dei dirigenti, sollecitandone una maggiore responsabilizzazione.

La sperimentazione del passaggio al bilancio di cassa si concentra soprattutto sugli aspetti allocativi. Essa agisce simulando la presenza di un bilancio autorizzativo basato sulla cassa, che opera in parallelo con il sistema incentrato sulla competenza tuttora vigente. Ciò impone alle ammi-

nistrazioni uno sforzo di programmazione di tutte le fasi del processo di spesa, dall'impegno alla disposizione del pagamento di bilancio, fase quest'ultima sulla quale opererà il limite autorizzativo. I meccanismi ipotizzati prevedono che i dirigenti responsabili della spesa predispongano per ciascun capitolo-piano di gestione «un piano finanziario dei pagamenti, ad estensione pluriennale che, tenuto conto della fase temporale di assunzione e adempimento delle obbligazioni, indica l'importo e il termine del pagamento». È previsto, inoltre, che il dirigente responsabile della spesa adotti «appositi atti di cui il piano finanziario dei pagamenti dà riferimento, i quali costituiscono presupposto per la determinazione dell'entità e dei termini dei pagamenti indicati nel piano finanziario medesimo». Il piano finanziario, quindi, costituirà il principale strumento di gestione della spesa, sulla base del quale, nei limiti delle autorizzazioni di cassa, saranno graduati nel tempo i pagamenti. Queste innovazioni mirano a rafforzare i presidi sulle obbligazioni di spesa. Il passaggio alla sola cassa richiederebbe di procedere in parallelo su più fronti: la riforma della dirigenza, il perfezionamento della struttura del bilancio, interventi per migliorare il monitoraggio dei movimenti di risorse attivati dal bilancio dello Stato.

La responsabilizzazione dei dirigenti e dei centri di spesa richiesta dal nuovo sistema può funzionare in maniera efficace solo se associata alla verifica dei risultati. Se al responsabile sono riconosciuti margini di flessibilità più ampi nella fase gestionale, come prevede la legge n. 196 del 2009, questi non può che essere valutato in base ai risultati. Guardare solo al momento dell'impegno, intervenendo a monte del processo, non è di per sé sufficiente; occorre monitorare adeguatamente l'esecuzione dei pagamenti per verificarne l'effettiva realizzazione secondo le modalità autorizzative.

L'attenzione per la fase finale del processo di spesa è coerente con il disegno generale della legge di contabilità e finanza pubblica. Si inserisce in un percorso già avviato con l'attività di analisi e valutazione della spesa da parte della Ragioneria generale dello Stato. Un ruolo centrale è affidato alla riforma della pubblica amministrazione approvata nel 2009, nella quale la valutazione delle *performance* diviene strumento per promuovere la capacità di programmazione dei dirigenti e la loro responsabilizzazione.

La decisione di portare l'enfasi sulla cassa va inserita in un disegno organico che presti maggiore attenzione ai flussi complessivamente attivati dall'operatore pubblico. La delega in materia di passaggio al bilancio di sola cassa si limita ad intervenire sulle fasi del processo di spesa fino alla gestione del bilancio; occorre affiancare ad essa interventi coordinati che riguardino anche la gestione della tesoreria. Il concetto di cassa che rileva per il suo impatto finale sull'economia, infatti, è più ampio di quello desumibile dal solo bilancio dello Stato. L'estensione del monitoraggio della cassa fino alla sua effettiva realizzazione può offrire un *feedback* rilevante sia al Parlamento, per le decisioni di stanziamento degli anni successivi, sia all'Esecutivo, per le valutazioni sulla gestione delle amministrazioni. Va però assistita da una maggiore trasparenza delle rap-

presentazioni contabili e da una struttura di *reporting* più orientata alle specifiche esigenze.

Storicamente, il riferimento alla cassa ha riguardato aggregati più ampi del solo bilancio dello Stato, soprattutto per le esigenze di monitoraggio dei saldi pubblici. La contabilità per cassa ha svolto un ruolo rilevante con l'introduzione tra i documenti ufficiali della Relazione trimestrale di cassa finalizzata al monitoraggio del fabbisogno del settore statale, l'aggregato che consolida i flussi di cassa del bilancio dello Stato con quelli della Tesoreria statale, e del fabbisogno del settore pubblico.

Rispetto al saldo del bilancio dello Stato, il fabbisogno ha un contenuto informativo maggiore, in quanto costituisce una misura del grado di esecuzione effettiva di incassi e pagamenti attivati dal bilancio; rispetto al saldo di contabilità nazionale, è disponibile in maniera tempestiva.

Questo assetto esce confermato e rafforzato dalla riforma della contabilità e della finanza pubblica. La legge identifica il saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche come l'aggregato da indicare tra gli obiettivi programmatici e i saldi tendenziali nella decisione di finanza pubblica insieme all'indebitamento netto di contabilità nazionale, definendolo come il risultato del consolidamento dei flussi di cassa dei vari sottosettori identificati dall'ISTAT. Questa definizione del saldo richiede una settorizzazione dei conti di Tesoreria che classifichi i flussi di cassa dei vari enti in base al sottosettore di appartenenza. La legge n. 196 introduce miglioramenti delle procedure di bilancio in linea con le proposte della Commissione europea, che suggerisce di adottare una nuova direttiva per definire i requisiti minimi che ciascun sistema di bilancio nazionale dei Paesi dell'Unione europea deve soddisfare in materia di contabilità, produzione di statistiche di finanza pubblica, previsioni macroeconomiche e dei conti pubblici, programmazione di bilancio.

L'esigenza di ampliare l'aggregato di riferimento oltre i flussi di bilancio emerge, seppur per motivi diversi, anche dalla scelta del legislatore di passare ad un bilancio dello Stato redatto in termini di cassa. Il nuovo sistema, infatti, potrebbe guadagnare significativamente in efficacia estendendo il monitoraggio dei flussi dalla fase della disposizione del pagamento di bilancio a quella successiva dell'esecuzione in Tesoreria.

Finora la contabilità di bilancio per cassa si è limitata di fatto a fornire una stima di ciò che, dato il limite sulla competenza, è potenzialmente erogabile tenendo conto dei residui passivi (la cosiddetta massa spendibile), senza fungere da vero e proprio vincolo. Questo sistema può comportare un incentivo ad impegnare somme anche quando non necessario e ad accumulare consistenti residui trasportabili agli anni successivi, seppure con limitazioni temporali. Lo spostamento dell'atto autorizzativo sulla cassa del bilancio elimina tale fenomeno. Potrebbero, tuttavia, manifestarsi incentivi ad effettuare pagamenti anche quando non strettamente necessari per non perdere stanziamenti di cassa nell'esercizio successivo. In alcuni casi ciò si potrebbe eventualmente realizzare attraverso l'accumulo nei conti di Tesoreria di giacenze eccessive rispetto alle effettive esigenze di spesa, da utilizzare come *buffer* per il mantenimento delle

disponibilità stanziata dal bilancio (analogamente a quanto avviene in taluni casi con i residui).

Questo potenziale fenomeno non va trascurato. Richiede di tracciare in maniera adeguata i flussi in uscita dal bilancio attraverso la Tesoreria. Lo spostamento del vincolo sul pagamento di bilancio rende più complesso ottenere indicazioni sulla dimensione potenzialmente patologica di eventuali fenomeni di inefficiente allocazione delle risorse. Oggi, si possono analizzare le informazioni sul divario tra somme impegnate e somme pagate valutando i residui, con un dettaglio pari a quello offerto dalle classificazioni del bilancio. Domani, l'analisi andrebbe rivolta al divario tra autorizzazioni di cassa del bilancio ed effettive erogazioni, ma il confronto avverrebbe con un dettaglio al momento insufficiente a causa di una non completa tracciabilità dei flussi da bilancio a Tesoreria.

Per rafforzare il ruolo allocativo del bilancio ed accrescere l'informazione disponibile in sede di valutazione da parte di Esecutivo e Parlamento, sarebbe pertanto opportuno migliorare la conoscibilità dei raccordi tra bilancio e Tesoreria, aumentando la tracciabilità dei flussi. Ciò presuppone una semplificazione significativa della complessa struttura su cui è attualmente articolata la gestione della cassa. Nel seguito si illustrano le principali caratteristiche della Tesoreria e i nodi centrali su cui intervenire per migliorare il grado di integrazione con il bilancio dei flussi che vi transitano.

Per gestire il disallineamento temporale tra incassi e pagamenti, l'esecuzione del bilancio ricorre alla Tesoreria statale. La Tesoreria è il sistema normativo e operativo cui è affidato il servizio di riscossione delle entrate a qualsiasi titolo dovute allo Stato (in una prima fase raccolte dalle banche e dai concessionari) e di esecuzione delle disposizioni di pagamento emesse dalle amministrazioni centrali e periferiche a valere sugli stanziamenti di bilancio e sulle contabilità fuori bilancio. Essa gestisce inoltre la liquidità e i valori mobiliari di proprietà dello Stato. La Tesoreria è essenzialmente un sistema di pagamento integrato nelle infrastrutture tecniche che costituiscono il sistema dei pagamenti interbancari. Quest'ultimo fa capo alla Banca d'Italia e garantisce quotidianamente il regolamento di ingenti flussi monetari come contropartita dello scambio di beni e servizi che avvengono nell'economia reale.

Sotto la nozione di Tesoreria, tuttavia, ricade una serie di attività che nell'ultimo trentennio si è sempre più arricchita e articolata, come riflesso dell'elevato numero di enti che detengono conti e giacenze nella Tesoreria statale e della rilevanza dei flussi che vi transitano. Una caratteristica del nostro Paese, che ha contribuito in maniera sostanziale ad accrescere la dimensione della Tesoreria statale, è rappresentata dalla progressiva centralizzazione delle giacenze di cassa che gli enti pubblici territoriali detenevano in precedenza presso il sistema bancario (cosiddetto sistema di Tesoreria unica). I flussi lordi transitati in Tesoreria nel 2009 hanno raggiunto quasi 3.000 miliardi. Quelli al netto delle transazioni interne alla stessa Tesoreria, sostanzialmente giri contabili tra i conti, sono ammontati a oltre 1.000.

Il bilancio dello Stato rappresenta quindi lo strumento principale, ma non esclusivo, di prelievo e redistribuzione di risorse nei confronti del sistema economico. Sulla base dei dati dei primi undici mesi di quest'anno, si può stimare che più di un terzo dei flussi di cassa sia riaffluito all'economia transitando esclusivamente attraverso i conti di Tesoreria, senza dover essere rilevato dalla cassa contabilizzata dal bilancio. A queste risorse si aggiungono quelle proprie degli altri enti pubblici non statali, che neanche la Tesoreria coglie perché transitano solo attraverso i rispettivi tesorieri. L'aggregato di cassa che rileva per il monitoraggio e la valutazione della situazione dei conti pubblici, pertanto, si estende ben oltre i semplici pagamenti e incassi tracciabili dal bilancio dello Stato. Su questo aggregato più ampio le autorizzazioni votate con la legge di bilancio, seppure in termini di cassa, hanno un riflesso solo mediato e indiretto, spesso ritardato o compensato da altri flussi.

Nel nostro Paese la dimensione della Tesoreria è ampia e la struttura particolarmente complessa, anche a causa di peculiarità derivanti da scelte dettate in passato da esigenze di accentramento e controllo della finanza pubblica. La complessità si manifesta non tanto nella numerosità dei conti e degli operatori presenti in Tesoreria, quanto nella dimensione delle operazioni di intermediazione interne al sistema che tra tali conti avvengono.

Per ridurre la complessità, occorrerebbe innanzitutto limitare l'intermediazione della Tesoreria a quanto strettamente necessario ai fini di un'efficiente gestione dei flussi di cassa. A tal fine si dovrebbero ricondurre direttamente al bilancio alcune tipologie di pagamenti delle amministrazioni centrali dello Stato che attualmente transitano per i conti correnti di Tesoreria centrale. Occorrerebbe inoltre limitare il ricorso alle contabilità speciali ad effettive esigenze straordinarie, tornando alle finalità per cui questo strumento è stato originariamente introdotto, come peraltro prefigurato dalla stessa legge n. 196.

Per i trasferimenti dello Stato in favore degli enti decentrati l'intermediazione della Tesoreria è invece essenziale. Tali trasferimenti confluiscono su conti intestati agli enti beneficiari detenuti in regime di Tesoreria unica mista, in base al quale le entrate proprie degli enti vengono accreditate direttamente presso i rispettivi tesorieri bancari con un vincolo di utilizzo prioritario. Pertanto, i «tiraggi» dalla Tesoreria statale non riflettono i pagamenti sottostanti, ma solo il saldo tra questi e le risorse proprie disponibili. Questo schema, confermato dalla legge di contabilità e finanza pubblica, non fornisce un dettaglio informativo adeguato sui flussi registrati dalla Tesoreria e non ne consente l'integrazione con i flussi di bilancio. Con l'obiettivo di avere piena e tempestiva conoscenza di tutti i flussi finanziari delle amministrazioni locali, il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope) ne rileva quotidianamente gli incassi e i pagamenti, codificati secondo regole uniformi alla contabilità nazionale e utilizzando la rete telematica esistente tra sistema bancario e Banca d'Italia. Su questo strumento e sulle sue potenzialità di integrazione delle informazioni in tempo reale occorre continuare a investire per migliorare



l'efficacia del monitoraggio dei conti pubblici. La Banca d'Italia è disponibile a fornire il proprio contributo in tal senso.

Con riferimento alla dimensione dei flussi da ricondurre al bilancio, l'occasione del passaggio al bilancio di cassa andrebbe colta per accelerare la sistemazione del Conto sospesi collettivi, limitandone il più possibile l'utilizzo futuro. Tale Conto accoglie partite di tesoreria che, per diverse ragioni, non è possibile contabilizzare tempestivamente al bilancio dello Stato, principalmente finanziamenti alle regioni per il Servizio sanitario nazionale. Sono in corso interventi, d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato, per la sistemazione delle principali partite contabili del conto.

Dallo scorso anno la Banca d'Italia invia alla Ragioneria generale dello Stato un flusso informativo relativo alle movimentazioni del Conto sospesi collettivi arricchito con dettagli sulla natura delle operazioni contabilizzate. Questa attività andrebbe sviluppata associando in via informatica alle singole movimentazioni del conto anche il dato relativo all'utilizzo delle disponibilità sui corrispondenti capitoli di bilancio, in modo da agevolare la successiva sistemazione contabile. La limitazione dell'intermediazione della Tesoreria richiede una completa rivisitazione dei conti in essa presenti. Questa attività andrebbe avviata fin d'ora. Da un lato, le norme in materia di superamento delle contabilità speciali richiedono di verificare quanto meno l'attuale sussistenza dei requisiti legislativi e le motivazioni con le quali si è dato origine a questi conti; dall'altro, occorre procedere rapidamente alla settorizzazione dei conti necessaria per elaborare i saldi di cassa dei sottosettori della pubblica amministrazione identificati dall'ISTAT.

L'assottigliamento della Tesoreria statale dovrebbe comunque accompagnarsi alla costruzione di un sistema che assicuri la tracciabilità dei flussi di cassa. La legge n. 196 pone l'esigenza dell'integrazione tra bilancio e Tesoreria in vari punti, connessi non solo al passaggio al bilancio di cassa, ma più in generale al conseguimento di una *governance* efficace dei conti pubblici. L'intento sembra quello di ricercare una tracciabilità dei flussi finanziari attivati dal bilancio per poterli monitorare, controllare, censire e valutare per le diverse finalità fino alla loro fuoriuscita dalla Tesoreria. Ciò richiede di tenere traccia di chi spende, come e per fare cosa, rendendone conto in maniera chiara e trasparente. Il tema è già stato affrontato in passato e ha portato alla realizzazione da parte della Banca d'Italia di interventi informatici che hanno interessato una parte dei flussi. Tali interventi andrebbero ora estesi.

Su questi aspetti sarebbe opportuno avviare tempestivamente una riflessione comune, mirata innanzitutto a valutare le criticità e i limiti dell'attuale sistema. Potrebbe risultare molto proficuo procedere in tal senso in maniera parallela e complementare alla sperimentazione del bilancio di cassa. Ciò consentirebbe di avanzare nell'attuazione della riforma che interessa le varie fasi del processo di spesa, assicurando coerenza e organicità all'azione. La riorganizzazione della Tesoreria statale si gioverebbe dei risultati via via acquisiti con la sperimentazione e sarebbe possibile

programmare per tempo i necessari interventi informatici da realizzare con l'entrata a regime del nuovo sistema di bilancio.

La redazione di un Testo unico di contabilità di Stato e di Tesoreria, prevista dalla legge n. 196, costituisce l'occasione per portare a coerenza il sistema di tesoreria ridisegnando la normativa in modo da affrontare in maniera organica tutti gli aspetti emersi dalla sperimentazione sul bilancio di cassa e dalla riflessione sui temi della integrazione tra bilancio e Tesoreria. La Banca d'Italia manifesta ampia disponibilità a contribuire all'avvio di queste attività in tempi rapidi, considerati anche i riflessi che la razionalizzazione e la semplificazione avrebbero sulle disposizioni che regolano lo svolgimento del servizio di tesoreria per conto dello Stato e quindi sull'operatività e sulla normativa interna.

Sin dalla fine degli anni '90 sono stati fatti interventi volti a migliorare la tracciabilità dei flussi dal bilancio verso i conti di Tesoreria e a cercare di giustificare poi l'utilizzo di questi conti dando la stessa causale di pagamento da parte del bilancio. Naturalmente questo è possibile per le contabilità speciali, per i conti correnti Tesoreria centrale, quando questi riguardino le spese statali, cioè quando la Tesoreria statale provveda direttamente a fare il pagamento finale. Questo non è possibile quando i conti sono aperti a favore degli enti pubblici, per i quali i pagamenti finali sono disposti dal tesoriere. Le operazioni che poi avvengono nella Tesoreria statale costituiscono un saldo. Quindi la classificazione dei conti e la codifica delle operazioni di contabilità speciali statali e il Siope, che dà l'indicazione della motivazione dei pagamenti, costituiscono un tutt'uno per ottenere la tracciabilità del flusso che parte dal bilancio e arriva fino al pagamento finale. Il Siope consente, oltre alla Tesoreria statale, di avere in tempo reale queste informazioni.

La riforma della contabilità pubblica ha interessato anche un altro aspetto destinato ad avere conseguenze rilevanti per la gestione da parte del MEF della liquidità giacente presso la Tesoreria statale. Questa attualmente viene semplicemente mantenuta nel Conto disponibilità che il Tesoro detiene presso la Banca d'Italia, remunerato ad un tasso rapportato a quello dei BOT. L'articolo 47 della legge prevede infatti un saldo massimo entro cui il Conto verrà remunerato, contrariamente alla situazione attuale in cui la remunerazione avviene indipendentemente dal livello della giacenza. Questa innovazione risponde ad un'esigenza posta da tempo dalla Banca centrale europea, che rileva nella dimensione e nell'estrema variabilità del Conto un elemento di forte disturbo per il controllo della liquidità giornaliera dell'Eurosistema.

Le modalità concrete per l'attuazione della norma sono rimandate a una convenzione tra MEF e Banca d'Italia, attualmente in corso di elaborazione. Seguendo pratiche già accolte da altri Paesi, l'obiettivo è di stabilizzare il saldo di fine giornata del Conto disponibilità intorno a un valore obiettivo, di regola al di sotto della soglia massima remunerata per mantenere un margine di sicurezza. L'entità del saldo remunerato sarà comunque molto al di sotto degli attuali livelli della giacenza media del

Conto e renderà necessario avviare una complessa operatività volta a collocare sul mercato i fondi eccedenti.

Nella figura 2 della relazione sono indicati la dimensione e il saldo giornaliero del fondo disponibilità negli ultimi tre anni. Come vedete, i saldi sono molto elevati ed estremamente variabili. L'obiettivo è portarli alla riga in basso, quindi ad un livello molto, molto contenuto. Tutta la variabilità deve essere poi gestita in operazioni sul mercato interbancario nei confronti delle banche. Per fare questo c'è bisogno di programmazione dei flussi, sia dei pagamenti delle amministrazioni centrali sia, e soprattutto, dei pagamenti delle amministrazioni locali e degli enti previdenza, perché tutto il settore pubblico incide sul Conto disponibilità.

Le accresciute esigenze di gestione giornaliera del Conto richiederanno un miglioramento della capacità previsiva del saldo. È in base alle proprie previsioni sui flussi di cassa giornalieri, infatti, che il MEF dovrà definire i piani di investimento della liquidità atti a stabilizzare il Conto al livello indicato dalla riga del grafico nella figura 2 garantendo un'efficiente gestione della liquidità eccedente attraverso gli strumenti disponibili sul mercato monetario.

La riforma che prevede il passaggio a un bilancio di sola cassa va valutata positivamente per la semplificazione del quadro contabile e l'enfasi su aggregati che facilitano la connessione tra obiettivi di bilancio, fabbisogno e debito. Presenta rilevanti implicazioni in termini di responsabilizzazione dei dirigenti. Non è tuttavia priva di rischi. Lo spostamento del vincolo autorizzativo sulla disposizione di pagamento del bilancio richiede di tracciare in maniera adeguata i flussi in uscita dal bilancio attraverso la Tesoreria. Occorre evitare accumuli eccessivi di giacenze in Tesoreria che non riflettano effettive esigenze di spesa.

La Tesoreria accoglie conti che non afferiscono solamente all'esecuzione del bilancio. Il percorso dei flussi di cassa trasferiti dal bilancio alla Tesoreria è articolato ed è oggetto di un'ampia intermediazione interna, che ne rende particolarmente complessa la leggibilità. Inoltre, una parte significativa dei flussi netti che vi transitano non è rilevata contabilmente dal bilancio dello Stato poiché affluisce direttamente a enti non statali. Una maggiore chiarezza e trasparenza dei raccordi tra bilancio e Tesoreria richiede di limitare l'intermediazione della Tesoreria stessa. Questa attività andrebbe avviata rapidamente e potrebbe consentire di ottenere anche la settorizzazione dei conti, necessaria per elaborare i saldi di cassa dei sottosettori della pubblica amministrazione identificati dall'ISTAT.

La rivisitazione della Tesoreria potrebbe essere attuata proficuamente procedendo in parallelo con la sperimentazione sul bilancio di cassa, in modo da affrontare in maniera coordinata tutti gli aspetti coinvolti. Il passaggio al bilancio di cassa, per esplicitare gli effetti sperati, deve naturalmente inserirsi in un disegno organico che coinvolga la dirigenza e il più generale processo di riforma della pubblica amministrazione.

PRESIDENTE. La relazione illustrata dal nostro auditore ci ha offerto uno spaccato utilissimo, anche perché ci consente di affrontare questioni

distanti da quelle di cui ci occupiamo correntemente e che neppure nel corso dell'esame della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica sono state prese in esame in maniera così approfondita.

*D'OFFIZI.* Anche la dimensione dei flussi è molto importante, perché stiamo parlando di giacenze enormi e di movimenti ancora più ampi.

PICHETTO FRATIN (*PdL*). Vorrei porre due domande relative ad alcuni passaggi che non ho compreso bene. Nella relazione il nostro auditto ha citato la consistenza, pari a circa 77 miliardi di euro, del Conto sospeso collettivi: non ho ben compreso però di cosa si tratta. Inoltre vorrei avere un ulteriore chiarimento a proposito dell'obiettivo del grafico riportato nella figura 2 contenuta della relazione.

*D'OFFIZI.* Il Conto sospeso collettivi riguarda i pagamenti che la Tesoreria esegue e che non sono ancora stati registrati al bilancio. In genere la parte più rilevante riguarda il finanziamento destinato alle Regioni per la spesa sanitaria; c'è poi una serie di altre tipologie di pagamenti che passa temporaneamente nel Conto sospeso collettivi, per poi essere imputata al bilancio. Si tratta di anticipazioni di tesoreria: infatti nel quadro Debiti e crediti di tesoreria del conto riassuntivo del Tesoro tali cifre sono iscritte nella parte dei crediti. Si tratta di pagamenti che la Tesoreria esegue, in attesa che il bilancio li regolarizzi.

PICHETTO FRATIN (*PdL*). Ora è chiaro, la ringrazio.

*D'OFFIZI.* La linea superiore del grafico di cui alla figura 2, che descrive una serie di curve particolarmente accidentate, rappresenta il saldo giornaliero del Conto disponibilità che il Tesoro detiene presso la Banca d'Italia, su cui si riflettono tutti gli incassi e i pagamenti di bilancio e di tesoreria che la Banca centrale esegue per conto del Tesoro e i «tiraggi» degli enti pubblici dalla Tesoreria unica. La legge n.196 del 2009 prevede che il saldo remunerato sul Conto disponibilità sia pari a un importo ridotto rispetto a quello attuale: possiamo immaginare una cifra che si aggiri intorno a 3-5 miliardi di euro, mentre la cifra attuale è di circa 40-50 miliardi di euro. Per ottenere un grafico con una linea più costante rispetto a quella estremamente frastagliata che descrive la situazione attuale, tutti gli sfasamenti temporali e le accidentalità dovranno essere compensati con operazioni sul mercato monetario. Se il Tesoro prevede di avere degli incassi superiori alla soglia massima remunerata, prenderà tali fondi e li collocherà sul mercato per il periodo necessario a consentire un loro riutilizzo.

PICHETTO FRATIN (*PdL*). Potrebbe comprare dei BOT.

*D'OFFIZI.* Bisogna però considerare che l'utilizzo di queste risorse deve essere elastico, nel senso che quando i fondi ci sono devono poter

essere investiti, per poi tornare nella disponibilità del Tesoro per effettuare i pagamenti, o viceversa. Infatti, in un periodo in cui i pagamenti superano gli incassi, i fondi vengono presi in prestito: tutto dipende dal profilo temporale delle operazioni di tesoreria. Naturalmente per fare questo c'è bisogno di previsioni adeguatamente corrette e per ottenere previsioni sicure, o comunque piuttosto tranquillizzanti, bisogna avere delle informazioni dal lato dei pagamenti e quindi definire un calendario dei pagamenti delle amministrazioni centrali – che però costituiscono una parte relativamente piccola del totale – e dei prelevamenti dei conti della Tesoreria unica da parte degli enti pubblici. Questi ultimi sono titolari di fondi presso i tesorerieri, che quindi possono riprendere dalla Tesoreria statale i fondi che hanno anticipato. I tesorerieri eseguono infatti incassi e pagamenti quotidiani per conto degli enti pubblici: quando i pagamenti superano gli incassi, il giorno successivo vengono «tirati» dalla Tesoreria i fondi che l'ente pubblico ha depositato. Conoscere il profilo dei pagamenti degli enti pubblici – considerando che essi hanno un *buffer* di liquidità presso i tesorerieri, che deve essere utilizzato in maniera prioritaria prima di eseguire il «tiraggio» dalla Tesoreria – è assolutamente necessario per formulare delle previsioni coerenti e sicure e poter poi gestire sul mercato monetario questa disponibilità del Tesoro. Ciò riguarda sicuramente il bilancio, ma anche l'intero settore pubblico, perché tutto finisce all'interno del Conto disponibilità.

PRESIDENTE. Dunque stiamo parlando di milioni di operazioni all'anno.

D'OFFIZI. Si parla di milioni di operazioni e di centinaia di miliardi di euro che si muovono in continuazione.

VACCARI (LNP). Vorrei sapere che valore potrebbe avere questa disponibilità per il bilancio dello Stato, qualora si riuscisse a ottimizzarla quasi al cento per cento.

D'OFFIZI. Per ottimizzare tale disponibilità al cento per cento è necessario possedere delle previsioni affidabili su un orizzonte giornaliero che vada da qui a quindici o venti giorni, perché in genere le operazioni sul mercato monetario sono di durata abbastanza breve. Si può prendere l'esempio delle imposte, che vengono versate dai contribuenti intorno al 16 del mese e arrivano in Tesoreria tra il giorno 21 e il giorno 23, considerando la possibile presenza di un sabato o di una domenica. In quel momento si creano dunque delle disponibilità e c'è bisogno di avere una previsione affidabile dei pagamenti dal giorno 23 fino all'inizio del mese successivo, per poter impiegare al meglio queste disponibilità. Diversamente, il rischio è che la disponibilità venga impiegata, ma che i fondi non siano sufficienti, che occorra farli rientrare e che dunque si applichino delle penalizzazioni sulle operazioni di mercato monetario. Alla fine questa operazione rischia di diventare molto onerosa. Il processo è dunque molto

complesso e quindi bisogna organizzare una rete efficiente di informazioni. Questo è un prerequisito necessario, altrimenti tale operazione verrebbe a costare moltissimo.

VACCARI (*LNP*). Mi scusi se insisto, ma vorrei conoscere una stima del valore, in termini di gettito, della gestione di questa massa monetaria. Vorrei saperlo, anche in maniera molto grossolana, al fine di comprendere quale sia la redditività derivante dalla gestione di questa massa monetaria.

FERRO. In merito all'attuale tasso sui BOT, parliamo di centinaia di milioni, e non di più, in ragione d'anno.

MERCATALI (*PD*). Le vorrei chiedere delucidazioni in merito al paragrafo che riguarda la sperimentazione del passaggio al bilancio di cassa, con particolare riferimento a quella parte secondo cui il passaggio alla sola cassa richiederebbe di procedere in parallelo su più fronti alla riforma della dirigenza e al perfezionamento della struttura di bilancio, nonché agli interventi per migliorare il monitoraggio dei movimenti di risorsa attivati dal bilancio dello Stato.

FERRO. Quello della responsabilizzazione dei dirigenti è un aspetto sul quale abbiamo voluto porre l'attenzione, perché proprio il decreto al vostro esame contiene una disposizione molto importante sulla responsabilità del dirigente, che deve prevedere adeguatamente i flussi di cassa; non solo del bilancio di cassa, quindi nel momento della sua impostazione, ma anche quando effettua concretamente i pagamenti.

Si tratta di un aspetto molto importante perché poi il momento del pagamento ha una forte incidenza sul Conto disponibilità e quindi sulla gestione della liquidità del Tesoro. Credo che questo aspetto sia stato messo in rilievo anche dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. Ho con me la delibera n. 104 del 2010 che, tra gli indicatori per la valutazione della *performance* del dirigente, indica proprio modalità di raccordo ed integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio. Stabilisce, inoltre, che l'adozione del sistema di valutazione si inserisce in un ambito del processo di redazione dei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, richiedendo pertanto sia il raccordo con le scadenze relative ai cicli di programmazione finanziaria e di bilancio, sia l'integrazione e quindi la coerenza dei contenuti della relativa documentazione. Ciò vuol dire che il dirigente, oggi abbastanza responsabilizzato in base alla legge del ministro Brunetta, con il bilancio di cassa e con l'attuazione della riforma sul Conto di disponibilità sarà chiamato ancor di più a fare previsioni attendibili sui flussi di cassa. La capacità di attuare la programmazione sarà – dal nostro punto di vista – un elemento molto importante per la valutazione del dirigente sulla base dei risultati. Mi sembra che questo sia un profilo rilevante del ciclo di valutazione della *performance* contenuto nella

legge di riforma del ministro Brunetta. Questo è il senso che volevamo dare alla parte cui lei si riferisce.

*MONACELLI.* In merito al riferimento al perfezionamento della struttura del bilancio, la legge n. 196, in realtà, prevede che si guarderà di nuovo alla struttura del bilancio, perché tutti questi aspetti sono tra loro strettamente interrelati. Identificare il responsabile di un programma in maniera univoca è una delle chiavi. Significa che tra struttura organizzativa e dirigenti, di cui stiamo parlando, e struttura del bilancio ci dovrà essere una connessione. Si ha chiaro che bisogna progredire sui vari fronti in maniera assolutamente coordinata. Alcuni di questi passaggi (è il discorso fatto dal dottor Ferro) hanno a che vedere con la dirigenza e la valutazione della sua *performance*; altri hanno a che vedere con le politiche. Si tenta di collegare la valutazione delle persone che decidono con quella delle politiche.

Esiste un disegno generale nella nuova legge di contabilità, che perseguiamo da almeno 10 anni, che è quello di spostare l'enfasi sul risultato, partendo da un sistema che, iniziando dal Parlamento, focalizza tutta la sua attenzione sulla fase autorizzativa *ex ante* dell'impegno. Stiamo operando una rivoluzione copernicana che ovviamente, nel passaggio al bilancio di cassa, trova un punto innovativo molto importante. Ma questo non può essere di per sé l'unico attraverso il quale raggiungere il risultato che ci prefiggiamo.

Alcune riforme stanno viaggiando da molto tempo, ma in qualche modo devono essere interconnesse. D'altra parte, se si inventa un sistema di valutazione della dirigenza che non ha alcun *feedback ex post*, perché nessuno rileva se il risultato ottenuto riflette effettivamente le intenzioni del mandato concesso implicitamente, il sistema funziona poco. Il senso di quella parte della relazione è essenzialmente questo.

*PRESIDENTE.* Ringrazio i nostri ospiti per il prezioso contributo che hanno dato ai lavori della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

*I lavori terminano alle ore 15,55.*

