



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

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

AUDIZIONE DEL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO  
MARIO CANZIO SULLA SPERIMENTAZIONE PER IL  
PASSAGGIO DEL BILANCIO ANNUALE DI PREVISIONE E  
DEGLI ALTRI DOCUMENTI CONTABILI DELLO STATO  
ALLA REDAZIONE IN TERMINI DI SOLA CASSA

457<sup>a</sup> seduta (antimeridiana): mercoledì 15 dicembre 2010

Presidenza del presidente AZZOLLINI

**I N D I C E****Audizione del Ragioniere generale dello Stato Mario Canzio 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, 18	<i>CANZIO</i> . . . . .	Pag. 3, 14, 18
* FLERES (PdL) . . . . .	12	<i>MAZZOTTA</i> . . . . .	16
LEGNINI (PD) . . . . .	12, 18	* <i>VALLETTA</i> . . . . .	15, 17
MORANDO (PD) . . . . .	14		
PICHETTO FRATIN (PdL) . . . . .	11		

---

**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 Ragioniere generale dello Stato, dottor Mario Canzio, accompagnato dagli Ispettori generali capo, dottori Biagio Mazzotta e Paolo Valletta.*

I lavori hanno inizio alle ore 9,10.

#### PROCEDURE INFORMATIVE

**Audizione del Ragioniere generale dello Stato Mario Canzio 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 Ragioniere generale dello Stato, dottor Mario Canzio, 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 del segnale audio e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ringrazio i nostri ospiti e lascio subito la parola al dottor Canzio.

CANZIO. L'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi ai fini del passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, da una redazione in termini di competenza e cassa ad una redazione in termini di sola cassa.

Il passaggio al bilancio redatto in termini di sola cassa rappresenta, senza dubbio, una delle riforme più significative contenute nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica, destinata ad innovare profondamente una delle basi del nostro sistema contabile, allo stato improntato al principio della competenza giuridica. Il tema, peraltro, è stato oggetto di un ampio dibattito nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge di riforma della contabilità e la Ragioneria in quella sede ha manifestato il proprio parere.

Non è possibile in questa sede ripercorrere tutte le fasi del dibattito che nel corso degli anni, a livello dottrinale, si è svolto in ordine ai vantaggi e agli svantaggi connessi ai due sistemi contabili. La complessità e l'articolazione delle posizioni dottrinali in materia fanno comprendere come sia molto arduo stabilire in modo univoco la preferibilità di un sistema rispetto all'altro.

Per i fautori del bilancio di cassa, appaiono evidenti taluni aspetti positivi, quali, in particolare, la soluzione del problema dei residui, la cui

formazione rappresenta uno dei maggiori inconvenienti della contabilità espressa in termini di competenza, nonché la maggiore attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti, con riflessi positivi anche sulla gestione della tesoreria e del debito pubblico. Ed infatti, nel tempo, si è acquisita una sempre maggiore consapevolezza della rilevanza dei dati di cassa; ed è questa la ragione per cui il legislatore, già in occasione dell'adozione della legge di riforma contabile n. 468 del 1978, stabilì l'affiancamento di un bilancio di cassa a quello di competenza.

Non da ultimo, il bilancio di cassa garantisce anche una maggiore flessibilità in termini di fungibilità, da parte dei gestori della spesa, delle risorse finanziarie disponibili, in armonia con le esigenze prioritariamente manifestate da tutte le amministrazioni pubbliche, interessate a razionalizzare le risorse disponibili, anche nell'ottica di contenimento della spesa in generale.

In tale contesto si colloca la riforma di cui al citato articolo 42 e, dunque, si presenta come particolarmente importante l'attività preliminare di sperimentazione avviata dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che rappresenta il primo passo compiuto nella direzione dell'attuazione della riforma stessa.

Infatti, il comma 2 del citato articolo 42 prevede che la sperimentazione abbia durata massima di due esercizi finanziari. I termini e le modalità attuative di detta sperimentazione sono definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le amministrazioni coinvolte. Lo schema del decreto è stato predisposto nei termini previsti e sullo stesso, nell'adunanza del 15 luglio 2010, le sezioni riunite della Corte dei conti hanno espresso il previsto parere. Allo stato, il provvedimento – sul quale, peraltro, si è espressa favorevolmente la V Commissione della Camera dei deputati nella seduta del 2 dicembre scorso – si trova all'esame del Senato della Repubblica.

La menzionata sperimentazione ha lo scopo di anticipare una gestione per cassa del bilancio statale, ancorché lo stesso, per il medesimo periodo, risulti ancora approvato in termini di competenza e cassa e, quindi, con i limiti gestionali di spesa riferiti anzitutto all'impegno contabile, prima che all'ordinazione del pagamento.

La sperimentazione consisterà, dunque, nella simulazione di una gestione per cassa, finalizzata alla redazione e alla conseguente approvazione parlamentare del bilancio in termini di sola cassa, uniformandosi ai principi e ai criteri direttivi dettati dal legislatore nella nuova normativa contabile al comma 1 dell'articolo 42. Tra i suddetti principi e criteri direttivi sono stati individuati quelli che, per la loro peculiarità, devono costituire i cardini della sperimentazione.

Occorre, anzitutto, prevedere l'adozione di sistemi contabili di rilevazione che assicurino la disponibilità dei dati relativi alle posizioni debitorie e creditorie dello Stato anche al fine della compilazione di un elenco degli impegni in modo da evitare la formazione di situazioni debitorie.

Va, poi, stabilito l'obbligo, a carico del dirigente responsabile, della predisposizione di un apposito piano finanziario che tenga conto della sequenza temporale di assunzione delle obbligazioni, sulla base del quale vengono ordinate e pagate le spese.

Vanno, altresì, definiti i limiti all'assunzione di obbligazioni da parte del dirigente responsabile in relazione all'autorizzazione di cassa disponibile, con previsione di appositi correttivi che tengano conto delle diverse tipologie di spesa.

Le informazioni fornite dai menzionati sistemi e documenti contabili, una volta implementati, consentiranno di adempiere al precetto di cui al comma 1, lettera *a*), del citato articolo 42, con riferimento all'affiancamento al bilancio di cassa, a fini conoscitivi, di un corrispondente prospetto redatto in termini di competenza.

La sperimentazione deve, dunque, incentrarsi essenzialmente sulla predisposizione, da parte del responsabile della spesa, di un «piano finanziario dei pagamenti», che può anche definirsi «crono-programma». Esso costituisce il principale strumento di gestione e di programmazione mediante il quale, tenendo conto della data di assunzione e di scadenza delle obbligazioni, devono essere graduati nel tempo i pagamenti, disposti nel limite massimo delle autorizzazioni di cassa del bilancio pluriennale.

Detti piani finanziari sono alimentati dai dati e dalle informazioni fornite da un apposito sistema contabile costituito da «conti» che dovranno essere aperti per ogni appostazione di spesa, verosimilmente con riferimento al capitolo quale attuale unità elementare del bilancio, ovvero al piano gestionale (articolo).

I conti saranno organizzati in modo da poter accogliere le scritture contabili ritenute necessarie ai fini della costruzione del «piano finanziario»; dovranno quindi essere intestati ad ogni capitolo-articolo di spesa e recare, per gli anni del bilancio pluriennale interessati, le relative dotazioni di cassa autorizzate. La proiezione annuale delle annotazioni contabili, ovviamente, sarà legata alla natura ed alla durata della spesa relativa.

Occorrerà prevedere, peraltro, apposite scritture per le appostazioni di spesa corrispondenti ad autorizzazioni legislative pluriennali, al fine di poterle puntualmente monitorare, nonché per poter evidenziare, in modo inequivocabile, i relativi limiti di spesa.

Con tali scritture saranno annotate le obbligazioni giuridiche assunte dal gestore della spesa, nonché gli atti di programmazione, con progressione cronologica e con l'indicazione dei pagamenti da effettuare nel tempo (nell'anno di riferimento ed in quelli successivi, fino all'estinzione del debito), nel limite degli stanziamenti di cassa come autorizzati a legislazione vigente.

Il sistema contabile ed il piano finanziario consentono il computo delle posizioni debitorie in essere o da costituire ed evidenziano gli atti presupposti dei pagamenti da programmare, distinti in atti derivanti da obbligazioni ovvero atti amministrativi di semplice programmazione.

In sede di sperimentazione dovrà, tra l'altro, essere definito formalmente il richiamato atto presupposto dei pagamenti, destinato a sostituire,

in vigenza del bilancio di cassa, il «decreto d'impegno», attualmente riferito alla competenza giuridica, nella veste di atto formale da trasmettere agli uffici di controllo. Sul tale atto, infatti, potrà essere incentrato il controllo preventivo sulla legittimità contabile ed amministrativa delle obbligazioni assunte dal dirigente responsabile, anch'esso oggetto di delega.

Per la costruzione del cennato sistema contabile, nel corso della sperimentazione, dovrà essere realizzata un'apposita schedulazione delle varie fasi, atta a consentire, in via telematica, ogni occorrente annotazione contabile. Sarà questa la sede per individuare la fase della spesa a cui dare rilevanza formale in sostituzione dell'impegno. Potrebbe, allo scopo, essere definita una «clausola di ordinazione dei pagamenti» quale atto presupposto che, adottato a seguito del perfezionarsi dell'obbligazione giuridica relativa alla spesa da eseguire e sottoscritto dal responsabile della stessa, nonché sottoposto, come detto, a tutti i controlli ora espliciti sul decreto d'impegno, dovrebbe sostituirlo a tutti gli effetti.

Con riferimento alle obbligazioni giuridiche assunte anteriormente all'introduzione dei suddetti conti, in pratica corrispondenti ai residui passivi provenienti da esercizi precedenti, va precisato che dovranno anch'esse costituire oggetto delle scritture contabili da effettuare. Andranno, quindi, annotati, oltre che gli elementi identificativi di ciascuna obbligazione, anche gli importi che corrispondentemente si intendono pagare negli anni fino alla loro completa estinzione. Ciò, tra l'altro, consentirà, per ogni conto, di distinguere, ed eventualmente raggruppare, i pagamenti in conto competenza e quelli in conto residui.

Risulta evidente che, fermo restando il limite massimo dei pagamenti costituito dalle autorizzazioni di cassa, a legislazione vigente, approvate per ciascun anno del bilancio pluriennale, il funzionario responsabile dovrà, entro il predetto limite, graduare i pagamenti attribuendo agli stessi un ordine di priorità, pervenendo in tal modo alla predisposizione del «piano finanziario» che dovrà quindi costituire, da allora in poi, lo strumento gestionale di riferimento.

I pagamenti programmati così definiti costituiranno prenotazioni (accantonamenti) sugli stanziamenti di cassa dei vari capitoli e la loro esecuzione nel tempo produrrà, quindi, la riduzione delle relative disponibilità.

Considerati i previsti tempi di durata della sperimentazione (massimo due esercizi finanziari), e perché possa compiutamente procedersi all'introduzione del bilancio per sola cassa, si è ritenuto di avviare già nel corso del corrente esercizio finanziario un'attività propedeutica alla sperimentazione stessa. Infatti, con il coinvolgimento delle amministrazioni prescelte, sono in corso di definizione ed istituzione i menzionati «conti» e si sta procedendo alla messa a punto delle relative procedure informatiche, in modo tale da mettere in condizione le amministrazioni coinvolte, con l'inizio del prossimo esercizio finanziario, di predisporre i «piani finanziari» quali strumenti di gestione a partire dall'approvazione parlamentare del bilancio di previsione 2011-2013.

Al fine di consentire la redazione del piano finanziario, sarà reso disponibile, per ciascuna amministrazione, un supporto informatico di

grande flessibilità che, fermo restando l'attuale sistema informativo della Ragioneria, consiste, sostanzialmente, in una scheda informatica che realizza il piano finanziario, integrando i dati e le informazioni relativi alle obbligazioni, in essere o da costituire, con le corrispondenti previsioni dei pagamenti. Detta scheda diverrà lo strumento di definizione e di gestione del piano finanziario dei pagamenti.

Conclusa, quindi, nell'anno in corso la fase di approntamento dei cennati strumenti gestionali, si renderà possibile l'avvio della sperimentazione a regime dal 1° gennaio 2011. La stessa pertanto interesserà gli esercizi 2011 e 2012 ed al termine di ciascun anno dovrà farsi luogo al previsto rapporto sullo stato di attuazione e sulle risultanze della sperimentazione medesima da trasmettere alle competenti Commissioni parlamentari ed alla Corte dei conti.

Ciò consentirà, tra l'altro, la predisposizione del «piano finanziario» da parte dei Ministeri coinvolti, realizzando quindi, già dall'anno prossimo, il tendenziale adeguamento delle dotazioni di cassa dei vari aggregati di spesa ai «piani di pagamenti» definiti a inizio esercizio. La necessità di effettuare una puntuale graduazione dei pagamenti dovrebbe indurre, inoltre, le amministrazioni interessate a riconsiderare, nel loro complesso, quelli corrispondenti ad obbligazioni già assunte in precedenza. Si renderà, pertanto, necessario valutare l'effettiva consistenza dei residui passivi, radiando eventualmente quelli a fronte dei quali, per intervenute circostanze, non sono più dovuti i pagamenti ed introducendo, invece, annotazioni contabili al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio (cosiddetti debiti pregressi), la cui eliminazione costituisce attuazione del principio di delega di cui alla richiamata lettera *b*) del comma 1.

Per quanto riguarda l'entrata del bilancio statale, la sperimentazione potrà anche essere avviata dall'anno 2011 e riguarderà, inizialmente, i capitoli-articoli di pertinenza dei Ministeri coinvolti. Previa intesa con il Dipartimento delle finanze, la sperimentazione sarà successivamente estesa all'intero stato di previsione dell'entrata.

In effetti, per le entrate, già attualmente rileva maggiormente l'aspetto di cassa, cioè il riferimento ai versamenti. Quella della riscossione è attività che, a differenza dell'erogazione delle spese, non implica responsabilità diretta dei dirigenti. Infatti, lo Stato di previsione dell'entrata non ha valore autorizzatorio ed i versamenti erariali derivano esclusivamente dalle relative leggi e non certo dalle somme previste in bilancio o dalla piena responsabilità dei gestori.

Tuttavia, anche per le entrate, l'adozione di un bilancio in termini di cassa comporterà il pregio di una determinazione più realistica della previsione degli accertamenti, come prima fase del procedimento di acquisizione dei tributi, espressa in termini di competenza.

La sperimentazione è rivolta, altresì, all'individuazione di nuovi limiti all'assunzione di obbligazioni giuridiche in relazione a ciascun anno del bilancio pluriennale, nonché alla verifica della loro efficacia. Tale esigenza, infatti, deriva direttamente dall'eliminazione del limite agli impegni contabili rappresentato dall'importo dell'autorizzazione di

spesa in termini di competenza. In proposito, può ipotizzarsi, in linea generale, che il limite all'assunzione di obbligazioni giuridiche da parte del dirigente responsabile sia da individuare, per le spese correnti, nella stessa autorizzazione di cassa, riferita a ciascun anno del bilancio pluriennale; per le spese in conto capitale e per quelle relative a leggi di spesa pluriennali, il citato limite è, invece, da individuare nell'importo complessivo dell'autorizzazione pluriennale di spesa.

Va detto che, per le spese correnti, l'autorizzazione a pagare, decisa dal Parlamento, nel bilancio di cassa, con riferimento alle somme determinate, per missioni e programmi, poi ripartite sulle unità elementari di spesa, dovrebbe costituire anche il limite all'assunzione di obbligazioni giuridiche da parte dei responsabili della spesa.

Giova considerare, infatti, che dall'assunzione di obbligazioni deriva direttamente l'esigenza di dover disporre, successivamente, nei termini previsti i relativi pagamenti; questi ultimi potranno essere eseguiti soltanto nel limite dell'autorizzazione di cassa approvata.

Riguardo alle spese di conto capitale occorre far riferimento soprattutto alle spese pluriennali, ossia quelle che quantificano la spesa complessiva, l'onere per competenza relativo al primo anno di applicazione, nonché le quote di competenza attribuite a ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale. Per queste spese la legge di stabilità può annualmente rimodulare le quote previste in ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, nel limite dell'autorizzazione complessiva.

Con l'adozione del bilancio in termini di sola cassa, per detta tipologia di spese, la stessa autorizzazione complessiva varrà anche quale limite all'assunzione degli impegni. Infatti, le quote annue dei pagamenti autorizzati potranno essere rimodulate – per esempio, con la legge di stabilità – in relazione allo stato di attuazione degli investimenti, ovvero allo stato di avanzamento dei lavori; mentre, qualora vi fosse l'esigenza di assumere obbligazioni giuridiche, per l'intero importo autorizzato, già dal primo anno (ad esempio, nel caso di attualizzazione dell'ammontare di una spesa pluriennale a fronte della contrazione di un mutuo, se consentito), il limite all'assunzione sarebbe dato dall'autorizzazione complessiva.

Dai suddetti ragionamenti potrà conseguire anche una diversa metodologia di iscrizione delle spese in bilancio, in qualche modo legata ad un'aggiornata definizione della clausola di copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi.

A tale proposito occorre sottolineare che nella fase di predisposizione dei disegni di legge dovrà porsi attenzione, in sede di relazione tecnica, a valutare e determinare puntualmente, per quanto possibile, gli importi effettivamente da erogare negli anni considerati dal provvedimento, con una copertura finanziaria riferita quindi direttamente all'indebitamento netto e al fabbisogno, oltre che al saldo netto da finanziare, ottemperando in tal modo anche al precetto contenuto nell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009. Quest'ultimo, infatti, in ordine alla copertura finanziaria delle leggi, al comma 3, con riferimento alla relazione tecnica, stabilisce che la stessa contenga un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna di-



sposizione, ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

In tal modo si eviterebbe ciò che allo stato si verifica nell'attuazione delle leggi di spesa pluriennali. Sovente l'iscrizione delle prime quote in termini di competenza, già a decorrere dall'esercizio finanziario di entrata in vigore della norma, preclude la possibilità di utilizzo, cioè di impegno giuridico delle prime annualità stanziata, atteso che normalmente, come dimostrato dalle trascorse esperienze, occorrono due o tre anni prima che le amministrazioni interessate siano in grado effettivamente di obbligarsi giuridicamente in relazione all'intervento da svolgere, sebbene le corrispondenti disposizioni legislative siano tempestivamente intervenute rispetto alle esigenze di spesa da fronteggiare.

Per tale ragione, infatti, spesso le somme stanziata in competenza nei primi anni del periodo generano soltanto residui di stanziamento, destinati a costituire economie di spesa dopo un anno di permanenza nelle scritture contabili, nonché a porre problemi di conservazione in bilancio di risorse finanziarie in deroga alle vigenti regole, qualora, come accade, debbano comunque portarsi a termine gli interventi autorizzati.

Riguardo alle spese pluriennali, naturalmente, anche per il bilancio espresso in termini di cassa si pongono problemi di conservazione di somme non utilizzate. Certamente accadrà che autorizzazioni di cassa potranno essere parzialmente o totalmente non utilizzate. In tal caso, senza dover ipotizzare il riporto di disponibilità agli esercizi successivi (procedura non consona al bilancio statale), gli importi corrispondenti ai pagamenti mancanti potranno essere riscritti nei piani finanziari degli anni seguenti, nell'ambito e nel limite dei pertinenti stanziamenti autorizzati nel bilancio pluriennale, come rideterminati di anno in anno, compatibilmente con gli equilibri dei tendenziali di spesa.

Come detto in avvio, con lo schema del citato decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, è stata altresì definita la partecipazione delle amministrazioni alla fase di sperimentazione. Sulla base delle specifiche competenze delle diverse tipologie di spesa gestite e della rappresentatività delle stesse, come campione rispetto alla globalità della fattispecie riferita all'intero comparto ministeriale, si è ritenuto di individuare quali amministrazioni da coinvolgere nella fase di avvio della sperimentazione il Ministero dell'interno, il Ministero della difesa e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

In proposito, è giusto rilevare, come ha fatto la Corte dei conti in sede di parere sul decreto di definizione della sperimentazione, che le amministrazioni della difesa e dell'interno sono entrambe caratterizzate dall'ampio ricorso all'istituto delle contabilità speciali. Al riguardo va, però, anche considerato che la stessa legge n. 196 del 2009, all'articolo 40, nel delegare al Governo il completamento della revisione delle strutture del bilancio dello Stato, attraverso l'adozione di uno o più decreti legislativi, prevede specificamente tra i principi e criteri direttivi la progres-

siva eliminazione delle eccezioni contabili operanti a valere sulle contabilità speciali e conti correnti di Tesoreria.

Da questo punto di vista, la sperimentazione potrebbe risultare oltremodo utile per raccogliere elementi informativi e di chiarificazione sulle eccezioni medesime, anche ai fini del perfezionamento delle relative norme delegate.

Inoltre, va fatto presente che i medesimi due Ministeri sono tra quelli già dotati di strutture amministrative interne appositamente istituite per la predisposizione e gestione dei loro bilanci e, per loro maggiore consapevolezza dei problemi contabili, si sono fatti essi stessi promotori della loro partecipazione alla sperimentazione.

Quale considerazione finale, va riconosciuto che rispetto ad alcuni specifici temi, quali, ad esempio, il controllo dei flussi monetari, la semplicità espositiva delle grandezze di bilancio e la maggiore vicinanza tra l'oggetto dell'autorizzazione parlamentare (il momento del pagamento) e l'effettiva realizzazione della spesa, il bilancio di cassa presenti, senza dubbio, specifici vantaggi rispetto ad altri sistemi contabili. Tuttavia, come già ho avuto modo di sottolineare nelle precedenti occasioni, ritengono sia doveroso ricordare che, sebbene un particolare sistema di bilancio possa contribuire a migliorare alcuni aspetti della gestione delle risorse pubbliche, non è immaginabile che esso da solo possa risolvere tutte le criticità che si imputano all'attuale sistema contabile. Anche il bilancio di cassa, nello specifico, necessita di essere accompagnato da un più ampio sistema di innovazioni e regole che affrontino la totalità delle procedure di bilancio e contribuiscano a migliorarne la qualità e superarne le eventuali criticità.

In proposito vorrei, anzitutto, sottolineare come anche i Paesi che tradizionalmente adottano un sistema contabile di cassa, prevedano forme di integrazione dei prospetti contabili, con indicazioni relative agli impegni/obbligazioni: ciò al fine di poter monitorare l'esistenza e l'evoluzione di eventuali posizioni debitorie o impegni non ancora completamente soddisfatti. In questo i principi di delega previsti dalla legge sono dunque in linea con le principali esperienze internazionali.

Allo stesso modo, in questi Paesi sono previsti correttivi specifici per evitare la formazione di ingenti quantità di risorse non pagate, a fronte di obbligazioni precedentemente assunte. In questo caso, il bilancio di cassa da solo elimina il fenomeno dei residui esclusivamente in relazione a quegli automatismi contabili, che per le spese di carattere pluriennale (tipicamente relative agli investimenti infrastrutturali) prevedono forme di pagamento commisurate allo stato di avanzamento dei lavori, a fronte di impegni assunti in un unico esercizio finanziario per l'intero importo dell'opera. In tutti gli altri casi, il solo sistema di cassa non è, evidentemente, sufficiente per prevenire questa anomalia. In questa direzione muovono le esperienze dei principali Paesi europei di recente intervistati su questi temi dalla Ragioneria generale.

In tal senso, il bilancio di cassa dovrebbe favorire anche la maggiore corrispondenza tra l'autorizzazione parlamentare e l'operato delle ammini-

strazioni, essendo la prima incentrata sul momento dell'effettivo esborso monetario, piuttosto che su quello dell'impegno; fase, quest'ultima, in alcuni casi, anche molto distante da quella dei pagamenti. Anche in questo caso, consentitemi di osservare che in assenza di una revisione del ruolo della Tesoreria (contabilità speciali), i benefici che tradizionalmente si associano ad uno schema contabile di cassa rischiano di subire evidenti limitazioni.

PICHETTO FRATIN (*PdL*). Signor Presidente, ringrazio il dottor Canzio per la sua relazione. Essa conferma una serie di convinzioni che già avevo in merito alla valutazione dei bilanci basati sulla competenza o sulla cassa.

Già in base a quanto stabilito dalla legge n. 468 del 1978, di fatto, si doveva tenere un bilancio di cassa. Questo vale sia per quanto riguarda il bilancio dello Stato, sia, a caduta, per tutto il sistema della pubblica amministrazione. Nella sostanza, però, il nostro Paese per anni ha ignorato, o comunque tenuto in scarsa considerazione, la valutazione sulla cassa rispetto a quella sulla competenza e ciò è dipeso da una tecnicità.

Personalmente ritengo fondamentale l'utilizzo del criterio della competenza, anche perché, altrimenti, disasseremmo eccessivamente il bilancio pubblico rispetto a tutto il sistema dei bilanci, che nel settore privato che sono basati proprio sulla competenza. Forse, però, bisognerebbe porre maggiore attenzione alla cassa rispetto a quanto non sia stato fatto con la citata legge n. 468. Apprezzo, quindi, la sperimentazione, perché consente di mettere l'accento sul punto e, al limite, di individuare processi metodologici per meglio vincolare la determinazione degli impegni di competenza.

Nella pubblica amministrazione, infatti, tante volte si è arrivati ad assumere con leggerezza impegni di competenza collegandoli agli stanziamenti e alle previsioni di bilancio, che non sempre erano puntuali o specifici. Assegnare una competenza, infatti, significava e significa ancora nel nostro bilancio iscrivere una posta nel bilancio di previsione che, se ragioniamo sulle spese, ha una copertura di contropartita sul versante delle entrate. Ricordiamoci che il disavanzo dello Stato e la situazione di disagio sul fronte della cassa sono maturati anche a causa della leggerezza con cui sono state appostate le entrate. Pensiamo al caso più comune: la lotta all'evasione fiscale sul fronte delle entrate ha automaticamente creato le condizioni per assumere impegni di competenza sul fronte delle spese. Naturalmente possiamo ribaltare lo stesso ragionamento sulla cassa. È facile sbagliare una previsione sulle entrate per quanto riguarda la cassa e automaticamente rideterminare una condizione di obblighi e di doveri sulla spesa.

Ritengo che il passaggio della sperimentazione debba servire a vincolare maggiormente il criterio della competenza, che deve essere quello fondamentale – come mi pare asseriscano anche le conclusioni della relazione – perché permette alla pubblica amministrazione di compiere valutazioni politiche. Il ruolo di un Governo, di un Parlamento e di una pub-

blica amministrazione (regionale, provinciale, comunale o di un ente pubblico), infatti, è innanzitutto quello di fare valutazioni di ordine politico; riuscirci senza svilire il rispetto del criterio di cassa è una tecnicità e una conseguenza della valutazione politica. È solo una questione di meccanismo.

FLERES (*PdL*). Signor Presidente, ringrazio il dottor Canzio per l'articolata relazione che ha voluto rilasciare. Dal suo contenuto si desume, in maniera piuttosto evidente, una linea di azione della Ragioneria generale che credo sia importante proprio per accorciare i termini di applicazione della legge e dunque per avvicinarci a un periodo di sperimentazione che offra già alcuni punti di riferimento molto precisi, non solo per quanto riguarda l'aspetto legato alla previsione normativa, ma anche per quello legato alla sua attuazione.

Mi limiterò dunque a porre alcune questioni, indicandone i titoli e lasciando la possibilità al dottor Canzio di svilupparle come ritiene più opportuno.

Il primo tema è quello della lentezza attraverso cui le amministrazioni pubbliche procedono nei pagamenti. La 5<sup>a</sup> Commissione si è occupata più volte di questo problema e ha tentato ripetutamente di individuare un percorso attraverso il quale accelerare le procedure di pagamento delle amministrazioni pubbliche, soprattutto per non determinare, attraverso la lentezza nei pagamenti, una esasperazione delle situazioni di difficoltà dei fornitori di beni e servizi della pubblica amministrazione.

Il secondo tema non riguarda l'amministrazione centrale, bensì le amministrazioni regionali e gli enti locali. Mi chiedo se risulti esservi una connessione tra il percorso che è stato già avviato dalla Ragioneria generale dello Stato e quello avviato dalle Regioni e dagli enti locali. La domanda è connessa a due provvedimenti sui quali stiamo per esprimere un parere: quello che riguarda il federalismo municipale e quello che riguarda il federalismo regionale, per le connessioni che questi due temi hanno con la riforma della legge di contabilità.

Il terzo tema è relativo ai controlli sulla spesa, con riferimento soprattutto al frequente ricorso allo storno di bilancio. Vorrei dunque sapere in che modo questo fenomeno si connette con il passaggio da una contabilità per cassa e competenza ad una contabilità esclusivamente per cassa.

Non so se sono riuscito, nella sintesi, ad essere sufficientemente chiaro; me lo auguro. Mi aspetto che, anche rispetto a questi temi, si possa avere un'indicazione che consenta di accorciare il più possibile i termini della sperimentazione, ma soprattutto di individuare comportamenti assolutamente armonici nelle amministrazioni centrali e nelle altre amministrazioni.

LEGNINI (*PD*). Signor Presidente, i temi e i dubbi posti da questo percorso e la ricchezza della relazione del Ragioniere generale non consentono evidentemente di avere, ad oggi, le idee ben chiare; d'altra parte credo che nessuno le abbia. Rivolgerò, quindi, solo alcune domande per

cercare di individuare le tappe di avvicinamento ad una maggiore chiarezza.

Innanzitutto stiamo parlando di una sperimentazione e dunque di una fase transitoria. La prima domanda è la seguente: come si rifletterà, se si rifletterà, questa transizione dal bilancio di competenza giuridica a quello di cassa sui metodi e sulle quantità di contabilizzazione del prossimo futuro? Si tratta solo di una metodologia preparatoria del passaggio al sistema di cassa, oppure già dal prossimo anno l'oggetto della sperimentazione sarà traslato e si rifletterà sul sistema di formazione del bilancio?

Nel caso si trattasse, come mi sembra di aver capito, solo di una sperimentazione, entro quale arco temporale la Ragioneria prevede che si possa passare definitivamente a questo sistema? Collegandomi a questa domanda, vorrei poi sapere quale sistema adottano gli altri Paesi europei, se di cassa, di competenza o misto.

Passando alla seconda domanda, lei si è soffermato sugli effetti di questo nuovo sistema contabile in rapporto alla scansione tipica della formazione della spesa, cioè al momento genetico, per intenderci. Oggi sappiamo – esemplifico, ovviamente – che ciò che principalmente rileva è l'assunzione dell'impegno, il decreto dell'impegno della spesa, correlato al criterio della competenza giuridica, dopodiché l'andamento dei pagamenti ha i rilievi che conosciamo sul bilancio dello Stato.

Mi è parso di capire – ed è questa la domanda – che l'adozione del sistema della contabilità di cassa non dovrebbe incidere sul procedimento tipico di disposizione della spesa. Mi spiego meglio: ciò che rileverà, ai fini dell'attuazione della previsione della legge di spesa, sarà comunque il decreto d'impegno? Continuerà ad essere così anche quando il bilancio di cassa andrà a regime oppure sarà necessario modificare quella consecuzione giuridica e logica impegno-spesa?

Passo alla terza domanda. Quando andrà a regime questo sistema faremo le opportune valutazioni, ma quali è prevedibile che saranno nel breve-medio periodo gli effetti di questo nuovo sistema contabile sui saldi complessivi della finanza pubblica? Nel momento in cui tutta la partita dei residui attivi e passivi sarà ricondotta entro contenuti molto diversi da quelli che conosciamo oggi, questo che impatto avrà sui macronumeri dei nostri conti? È prevedibile? Sappiamo quanta influenza hanno i residui attivi e passivi sulla formazione dei saldi.

Infine, lei faceva riferimento alla necessità di revisionare la clausola di copertura finanziaria anche in relazione al contenuto dell'articolo 17 della legge di contabilità. Oggi la copertura, che è già un esercizio molto complicato, poggia comunque su qualche dato di certezza (cioè quanto costa quell'intervento, l'articolazione temporale e così via); come farà il Parlamento domani, se bisognerà fare il prospetto di copertura per cassa, a conoscere *ex ante* la possibilità per il bilancio dello Stato di coprire per cassa la spesa secondo l'articolazione temporale che il dettato normativo richiederà?

MORANDO (PD). Dottor Canzio, per il successo della sperimentazione che è stata avviata, non ritiene sia necessario in via preliminare agire ulteriormente sulla struttura del bilancio per eliminare dal bilancio stesso questi fondi *omnibus*, a partire dalla missione «Fondi da ripartire» per arrivare ai fondi che sono stati costituiti nel corso di questi ultimi anni, a bizzeffe, qua e là all'interno di tutte le missioni, che rendono praticamente impossibile accoppiare il funzionario dirigente con la previsione di spesa? Se si passa alla cassa, questa difficoltà, che a mio giudizio già è drammatica, potrebbe diventare addirittura insormontabile.

La seconda domanda è riferita alla questione dell'annualità del bilancio. In un bilancio di cassa, in linea teorica, l'avanzo o il disavanzo di fine esercizio dovrebbe essere riportato sull'esercizio successivo. Questo, proprio nella predisposizione della struttura del bilancio di cassa, per come si raccorda al principio dell'annualità del bilancio, che è un principio costituzionale. C'è bisogno, per avere una coerenza del sistema, di intervenire anche sulla norma costituzionale oppure non ce n'è bisogno?

Passo ad una terza questione. Con un bilancio di cassa – al quale sono assolutamente favorevole – per quanto riguarda l'intervento legislativo in variazione in corso d'anno, sul bilancio a legislazione vigente, sarebbe ancora possibile mantenere il controllo del bilancio se a metà dell'opera interviene, nel rapporto tra attività del funzionario dirigente su quella singola voce di spesa su quel programma e sistema complessivo, il Parlamento che modifica a metà anno le disponibilità?

Ieri abbiamo discusso del fondo giustizia e mi chiedevo, se ci fosse il bilancio di cassa, come si potrebbe fare. Già adesso ci capiamo quasi niente sulla effettività delle relazioni tra obiettivi definiti in partenza e gestione concreta. È possibile che durante l'anno il Parlamento, pur avendo in precedenza deciso che il bilancio aveva una determinata finalità, decida che invece la finalità diventa un'altra (le vittime del terrorismo piuttosto che le vittime delle rapine in banca)? Che tipo di relazione c'è?

Siccome per tutta questa operazione è decisivo affrontare il tema dei residui passivi per considerarne l'effettività, c'è una griglia di criteri individuata trasparentemente per definire questa effettività, almeno a partire dalle amministrazioni che sono oggetto della sperimentazione, oppure non c'è un criterio che in qualche misura sia verificabile, si deve guardare caso per caso?

CANZIO. Dalla mia relazione si evince chiaramente che le difficoltà sono tante. Come al solito la Ragioneria generale si è rimboccata le maniche e porterà a termine la sperimentazione. Strada facendo individueremo i correttivi, i miglioramenti e le modifiche necessarie, perché la scelta tra competenza e cassa è molto difficile.

Il legislatore del 1978, quando decise di affiancare il bilancio di cassa al bilancio di competenza, fece, secondo me, una scelta appropriata. Tuttavia, dobbiamo aggiungere che la legge n. 196 del 2009 prevede espressamente che ci sia un affiancamento al bilancio di cassa, a fini conoscitivi, di un corrispondente prospetto redatto in termini di competenza e, inoltre,

che ci sia la rilevazione delle informazioni necessarie al raccordo dei dati di bilancio con i criteri previsti per la redazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, secondo i criteri adottati in ambito comunitario.

Il ritardo nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni non dipende dalla Ragioneria generale dello Stato. Posso portare l'esempio del decreto-legge del luglio 2009, con il quale furono assegnati circa 18 miliardi di euro, se ricordo bene: la Ragioneria generale eseguì il monitoraggio di quelle spese, ma posso garantire che dopo due o tre mesi era stato pagato al massimo il 20-30 per cento delle somme stanziato. Si tratta, quindi, di un problema effettivo.

Per quanto riguarda il raccordo con gli enti territoriali e il coordinamento con la finanza pubblica a 360 gradi, posso anticipare che sicuramente entro la fine dell'anno sarà emanato il relativo decreto legislativo, che recherà le nuove regole e i principi contabili per il coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali, e che certamente rispetteremo il termine del maggio-giugno 2011 per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche.

Circa i controlli, il decreto legislativo è in corso di predisposizione e penso che per la fine dell'anno dovrebbe essere approvato.

Per quanto concerne altre domande più tecniche lascio la parola al dottor Valletta e al dottor Mazzotta.

*VALLETTA.* Per quanto riguarda la flessibilità che si rende necessaria a seguito dell'introduzione del bilancio di cassa, alla quale faceva riferimento il senatore Fleres, sicuramente dovremo assicurare una maggiore osmosi da un conto (come è stata definita l'unità elementare del nuovo bilancio) ad un altro, altrimenti ingesseremmo completamente il bilancio e ciò non sarebbe possibile. L'operatività quindi è assolutamente necessaria.

Sono state poste alcune domande, che sicuramente colgono le problematiche più rilevanti. Ad esempio, come trattare la massa dei residui. Tenete conto che, oltre ai residui ancora iscritti sul bilancio finanziario, ci sono anche i residui perenti. Una massa enorme che dovrà essere presa in considerazione. Vi è, quindi, la necessità di rivisitare questa massa di residui e di verificarne la spendibilità, assolutamente necessaria per impostare un bilancio di cassa e decidere, da parte di operatori pubblici, quale parte di queste somme effettivamente si deve ancora considerare come obbligazione (che andrà quindi a pagamento nel breve termine) e quale parte, invece, sarà pagata nel lungo termine.

L'attività di rivisitazione della massa delle obbligazioni giuridiche porterà sicuramente risultati positivi. Oggi, infatti, si pone la necessità di mantenere le risorse (è stato fatto cenno a questo aspetto) e quindi gli impegni vengono presi a fine esercizio, assolutamente in base alle somme stanziato in bilancio, ma anche all'esigenza di non perdere poi queste risorse, che è difficile riacquisire nel tempo per le difficoltà che noi sappiamo esserci per la copertura delle stesse. Sicuramente, quindi, oc-

corre verificare puntualmente tutte le poste iscritte tra le obbligazioni, cioè tra i residui passivi e i residui perenti.

Un altro aspetto molto interessante è relativo al riporto di cassa, cioè il riporto a nuovo esercizio, che si effettua a fine anno nei bilanci ordinari, evidenziato dal senatore Morando; naturalmente, ciò avviene se vi è un avanzo, ma per il bilancio dello Stato questo non si verifica e non possiamo, quindi, in assenza di un avanzo, parlare di passaggio al nuovo anno e di riporto al nuovo esercizio. In termini di grandezze assolute, quindi, ritengo che l'impostazione del nuovo bilancio non comporti modifiche sostanziali. Non porterà assolutamente movimentazioni di rilievo rispetto a quanto accade attualmente. Si tratta soltanto di seguire in maniera diversa le varie fasi di utilizzo delle risorse, con una maggiore attenzione all'aspetto del pagamento piuttosto che a quello dell'impegno.

*MAZZOTTA.* Per quanto riguarda il riferimento al comportamento degli altri Paesi, ci siamo recati in tre Paesi, tra cui la Spagna, per capire come organizzino il bilancio dello Stato. In realtà, come si desume da tutti i documenti OCSE, la maggior parte dei Paesi adotta il criterio della cassa, anche se attualmente molti stanno confluendo verso la competenza economica. So che vi è una forte spinta in questa direzione anche da parte della Commissione europea.

Nei tre Paesi che abbiamo visitato esiste sempre un registro degli impegni. In Olanda, addirittura, gli impegni sugli esercizi futuri vengono riportati nel bilancio e vi è un limite ad impegnare risorse sugli esercizi futuri per evitare di vincolare troppo il bilancio. Il problema del riporto comunque esiste. Sono riportate alcune somme, ma ciò che viene riportato rientra poi, per motivi di compatibilità con i conti pubblici, nei limiti degli stanziamenti degli anni successivi. Esiste anche un problema di fissazione, eventualmente, di regole fiscali (tetti di spesa o quant'altro), che comunque in questo caso deve essere affrontato.

Esistono pochi fondi da ripartire nei diversi Ministeri e sono dedicati soprattutto alle spese in conto capitale. Per le spese di investimento alcuni Paesi, come – se non ricordo male – la Spagna, dispongono di grandi fondi. Non illudiamoci, comunque, di risolvere così il problema dei residui, che esistono anche nei Paesi che adottano il bilancio di cassa. Ne tengono nota, ovviamente non emergono dal bilancio, ma esistono. Come diceva il Ragioniere generale, per la parte in conto capitale, se si riesce a fare previsioni il più possibile vicine alla cassa, i residui si riducono e sono molto vicini allo zero. Per altre spese, come quelle correnti, sicuramente il problema si pone. La Spagna ha questi problemi: ha un bilancio di cassa, che, però, è finto (la chiamano «cassa modificata») e in realtà è molto vicino alla nostra competenza.

Comunque sulle visite che abbiamo effettuato in questi tre Paesi abbiamo redatto relazioni che possiamo mettere a disposizione della Commissione. Abbiamo scelto tre Paesi in particolare proprio perché adottano un bilancio di cassa e abbiamo intervistato i loro rappresentanti anche per



avere un confronto e capire come avevano risolto determinati i problemi. Non tutti i problemi sono facilmente risolvibili.

Il dottor Valletta faceva prima riferimento all'effetto sul tendenziale e secondo me potrebbe esserci per quanto riguarda lo smaltimento dei residui, che la legge n. 196 prevede in tre anni. Quindi bisognerà valutare opportunamente l'effettività dei residui a cui facevano riferimento il senatore Legnini e il senatore Morando. A mio parere, va fatta una valutazione sia in termini di residui perenti, sia in termini di residui che attualmente sono iscritti in bilancio. Sicuramente ciò comporterà un cambiamento nei comportamenti delle amministrazioni che non è da poco. Bisognerà ragionare mettendo insieme bilancio e Tesoreria; questa sarà la grande difficoltà, che fino ad oggi abbiamo affrontato relativamente, ma sulla quale bisognerà cimentarsi, perché soltanto da questo potremo capire effettivamente quali potranno essere gli effetti sui tendenziali.

Sicuramente bisognerà stare molto attenti – ripeto – a tenere sotto controllo le obbligazioni assunte, perché se le dovessimo perdere di vista ci sarebbe il pericolo effettivo di avere un effetto dirompente sui tendenziali: infatti una volta assunte le obbligazioni vanno pagate, non è possibile rinviarle. Ecco perché vi è la necessità di tenere comunque un registro. Adesso si chiamano impegni; li chiameremo in un'altro modo, saranno delle obbligazioni assunte, però in questo senso bisognerà stare molto attenti. Di sicuro l'aspetto finanziario di cassa va affrontato, laddove oggi le amministrazioni ne tengono veramente poco conto. L'importante è impegnare, l'importante è gestire le risorse, soprattutto le spese in conto capitale. Quindi bisognerà cambiare molto anche dal punto di vista della mentalità.

Per quanto riguarda le leggi di spesa, occorrerà mettersi a tavolino e riuscire a prevedere (lo chiedeva il senatore Legnini), soprattutto per le spese in conto capitale, come queste devono essere fatte. Mentre per le spese correnti in realtà non cambierà secondo me nulla rispetto ad oggi, forse un ragionamento dovremo farlo per le spese d'investimento, magari attraverso un'analisi. Qualche giorno fa abbiamo svolto un seminario interno ospitando i rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico per cercare di capire, in particolare sulle risorse FAS, sui fondi strutturali e gli accordi di programma-quadro, qual è la tempistica. Ci hanno spiegato che, dal momento della progettazione (quindi non dello stanziamento; altri due-tre anni) al momento della conclusione dell'opera, per un'opera che vale più di 50 milioni, il tempo è mediamente di quattro anni e mezzo. Questo soltanto per le spese in conto capitale. È un problema che dovremo affrontare per trovare una soluzione.

*VALLETTA.* Per quanto riguarda gli atti di utilizzo delle risorse stanziate in bilancio, cioè gli atti d'impegno che oggi conosciamo benissimo e che sappiamo le amministrazioni utilizzano anche in maniera impropria (perché in molti casi, soprattutto a fine esercizio, quando vengono presi gli impegni non ci sono realmente a fronte delle obbligazioni giuridicamente perfezionate), con il nuovo bilancio di cassa evidentemente l'atten-

zione si sposta, per l'entrata, verso la fase dell'incasso e, per la spesa, verso la fase del pagamento.

L'atto d'impegno continuerà ad esserci, ma ci sarà una maggiore attenzione e una scritturazione che ci permetterà di seguire la nascita di questa obbligazione. Nell'atto d'impegno oggi c'è una scarsa attenzione alla fase del pagamento, cioè a quando la fornitura o il lavoro dovranno essere pagati, mentre domani l'atto d'impegno si potrà fare soltanto nel momento in cui si avrà certezza dei tempi per arrivare al pagamento. Ovviamente ci sarà un atto che permetterà di scritturare l'obbligazione che nasce e al tempo stesso permetterà di aggiornare quel crono-programma cui faceva riferimento il dottor Canzio e sul quale si concentrerà tutta l'attività gestoria delle entrate e in particolare delle spese.

LEGNINI (PD). Bisognerà vedere se ci sarà una tendenza all'accelerazione o alla decelerazione della spesa.

CANZIO. È esattamente questo. Noi siamo preoccupati, perché è veramente un'innovazione di grande respiro. Però la struttura si sta dando da fare e vedremo strada facendo quali correttivi saranno necessari.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Canzio e tutti gli intervenuti. Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

*I lavori terminano alle ore 10,15.*



