

COMMISSIONE V
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

3.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 14 LUGLIO 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANCARLO GIORGETTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	2	Baretta Pier Paolo (PD)	10
Audizione del Ragioniere generale dello Stato, dottor Mario Canzio, nell'ambito della discussione della risoluzione 7-00359 Giancarlo Giorgetti ed altri: Predisposizione delle relazioni tecniche ai sensi della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):		Boccia Francesco (PD)	18
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	2, 10, 18, 20	Cambursano Renato (IdV)	16
		Canzio Mario, <i>Ragioniere generale dello Stato</i>	2, 18
		Ciccanti Amedeo (UdC)	11
		Duilio Lino (PD)	13

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Repubblicani, Regionalisti, Popolari: Misto-RRP; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Noi Sud Libertà e Autonomia-Partito Liberale Italiano: Misto-Noi Sud LA-PLI.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 8,40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Ragioniere generale dello Stato, dottor Mario Canzio, nell'ambito della discussione della risoluzione 7-00359 Giancarlo Giorgetti ed altri: Predisposizione delle relazioni tecniche ai sensi della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del dottor Mario Canzio, Ragioniere generale dello Stato, nell'ambito dell'esame della risoluzione 7-00359 Giancarlo Giorgetti ed altri: Predisposizione delle relazioni tecniche ai sensi della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Accompagna il dottor Canzio il dottor Biagio Mazzotta, direttore generale del Servizio studi dipartimentale della Ragioneria generale dello Stato. Ringrazio entrambi per essere presenti oggi.

Do la parola al dottor Canzio.

MARIO CANZIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Cercherò di essere breve, in modo da lasciare spazio ad eventuali domande.

La gestione della finanza pubblica costituisce senz'altro una delle questioni cruciali e, direi, per certi versi, anche più critiche nella vita di un Paese. La nuova legge di contabilità e finanza pubblica è intervenuta anche su questo tema, storicamente caratterizzato da una dialettica tra Parlamento e Governo, potenziando gli strumenti attraverso i quali si esplicano i poteri di indirizzo e di controllo esercitati dal primo, rispetto al complesso di attività finalizzate alla realizzazione di un determinato indirizzo politico poste in essere dal secondo.

Credo che a nessuno sfugga la difficoltà insita nella ricerca di un punto di equilibrio ben definito tra le prerogative del Governo — che deve essere messo nella condizione di poter attuare le sue scelte politiche — e quelle degli organi parlamentari, che devono poter disporre di adeguati strumenti conoscitivi a supporto di un'attività di controllo che abbia un contenuto effettivo, sostanziale e non soltanto nominale.

Il potenziamento della strumentazione conoscitiva, cui accennavo, ha riguardato, in buona sostanza, da un lato, la possibilità di accesso alle banche dati gestite da pubbliche amministrazioni, dall'altro, la trasmissione al Parlamento di una serie di documenti, tra i quali, in particolare, la relazione tecnica, posta a corredo dei provvedimenti legislativi che comportino conseguenze finanziarie, che dovrà risultare amplificata nei suoi contenuti necessari e arricchita di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari derivanti da ciascuna disposizione sui saldi di finanza pubblica.

La legge 31 dicembre 2009, n. 196, in relazione alla banca dati, prevede la realizzazione di una banca dati unitaria che

dovrà rappresentare il luogo nel quale convogliare tutti i dati in possesso dei soggetti che compongono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche, funzionali allo svolgimento dei processi di monitoraggio, controllo, consolidamento dei conti pubblici, di attuazione e rafforzamento del federalismo fiscale, e di analisi e valutazione della spesa. La circostanza che le informazioni in essa contenute siano accessibili a tutte le amministrazioni pubbliche rende la banca dati uno strumento utile al confronto e alla trasparenza tra le stesse amministrazioni che la alimentano. Lo sviluppo della banca dati unitaria costituirà l'occasione per procedere alla razionalizzazione degli strumenti di raccolta delle informazioni disponibili, nell'ottica di una semplificazione degli adempimenti connessi all'inserimento dei dati da parte degli enti competenti.

La Ragioneria generale dello Stato, individuata quale soggetto responsabile sulla base di un apposito decreto, ha avviato le attività per la realizzazione della banca dati unitaria anche attraverso l'instaurazione, in forma strutturata, di una collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte. Per quanto riguarda la fruizione delle informazioni in essa contenute, in un'ottica di implementazione progressiva e incrementale, sarà previsto l'accesso informatico ai dati anche a partire dalle fasi di parziale realizzazione. In particolare, verrà assicurato alle Camere, secondo modalità tecniche da individuare di comune intesa, l'accesso in formato elettronico elaborabile ai dati acquisiti mano a mano che questi verranno resi disponibili.

Obiettivo finale di tale processo di potenziamento della strumentazione conoscitiva è quello di delineare, secondo modalità attuative condivise tra Governo e Parlamento, nuove regole procedurali e strumenti più idonei per assicurare significativi avanzamenti in materia di quantificazione e verifica degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi.

A tal fine, la legge n. 196 del 2009 prevede, inoltre, l'arricchimento delle informazioni contenute nei principali documenti di finanza pubblica, l'elaborazione

di note esplicative sulle metodologie di costruzione delle previsioni tendenziali, la redazione di allegati informativi sull'efficacia delle manovre di finanza pubblica e sull'evoluzione in corso d'anno delle entrate, delle spese e del conto consolidato di cassa delle amministrazioni centrali. I documenti di bilancio in fase sia di previsione sia di rendicontazione, sono arricchiti mediante un ampliamento delle informazioni in essi contenute e sono affiancati da ulteriori e specifici documenti, anch'essi aggiornati nel corso dell'anno. Le maggiori informazioni riguardano anche l'effettivo impiego delle risorse e i risultati raggiunti con il loro utilizzo. È previsto che gli stessi documenti siano resi disponibili in formato elaborabile sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze.

Per quanto riguarda la predisposizione delle relazioni tecniche, la legge di riforma della contabilità e finanza pubblica, nel confermare il ruolo fondamentale di tale strumento, ne ha potenziato la funzione informativa. In particolare, viene previsto che, ai fini della definizione della copertura finanziaria, la relazione tecnica che accompagna i provvedimenti legislativi comportanti conseguenze finanziarie evidenzia gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, illustrando i criteri per la determinazione degli oneri e della relativa compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria.

Si tratta, in sostanza, del principale strumento per la verifica dei profili finanziari connessi ai nuovi provvedimenti di spesa a garanzia degli equilibri di finanza pubblica e, quindi, del rispetto sostanziale dell'articolo 81, quarto comma della Costituzione.

Sono di tutta evidenza la valenza e la portata conoscitiva del documento, la cui redazione e verifica costituiscono una condizione di procedibilità amministrativa imprescindibile nel contesto di un procedimento legislativo improntato sulla dialettica democratica tra Governo e Parlamento. Il processo di quantificazione e copertura degli oneri connessi alle inno-

vazioni normative si inserisce in maniera centrale nelle procedure di decisione legislativa e prende l'avvio proprio dalla predisposizione della relazione tecnica, che avviene a cura dell'amministrazione competente per materia, passa attraverso la verifica della Ragioneria generale dello Stato ed è sottoposta al vaglio delle Commissioni e dei servizi parlamentari del bilancio.

La legge di contabilità e finanza pubblica, all'articolo 17, reca tuttavia alcune rilevanti modifiche in materia di disciplina della copertura finanziaria delle leggi e di predisposizione delle relazioni tecniche.

Relativamente ai disegni di legge, agli schemi di decreto legislativo e agli emendamenti di iniziativa governativa — nel caso in cui essi comportino conseguenze finanziarie — il comma 3 del citato articolo 17 dispone l'obbligo che siano corredati di una relazione tecnica predisposta — sottolineo, predisposta — a cura delle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze. La relazione quantifica le entrate e gli oneri recati da ciascuna disposizione e individua le relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti.

La citata disposizione prevede, inoltre, come già detto, che alla relazione tecnica venga allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini della determinazione 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.

Quanto al contenuto necessario della relazione tecnica, viene stabilito che nella medesima siano indicati: i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione; le relative fonti per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai rispettivi Regolamenti; il raccordo, in ter-

mini differenziali, con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche contenute nella decisione di finanza pubblica ed eventuali successivi aggiornamenti. Tale operazione andrà effettuata rapportando l'incidenza degli effetti derivanti dai nuovi provvedimenti con i tendenziali a legislazione vigente indicati nell'ultimo documento programmatico disponibile, al fine di verificarne la neutralità rispetto ai saldi di finanza pubblica concordati a livello europeo. Ai sensi della nuova legge di contabilità, la nota metodologica esporrà i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali dei flussi di entrata e di uscita articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche — amministrazioni centrali, locali ed enti di previdenza — del saldo di cassa del settore statale e delle amministrazioni pubbliche, del debito delle amministrazioni pubbliche — nel loro complesso e per sottosettori — e del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato.

Ricordo, inoltre, che nell'ipotesi di oneri valutati, e quindi in presenza di una norma con funzione di clausola di salvaguardia — che indichi misure di riduzione delle spese, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, o di aumento delle entrate tali da compensare gli scostamenti tra gli oneri previsti e quelli effettivi — occorre fornire i dati e gli elementi idonei a consentire la verifica della congruità della clausola di salvaguardia medesima.

Infine, come accennato in precedenza, la nuova legge dispone che, con particolare riferimento alla definizione della copertura finanziaria, la relazione tecnica evidenzii anche gli effetti delle disposizioni che comportino conseguenze finanziarie sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, ai fini della verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, indicando i criteri per la loro quantificazione e compensazione.

L'attività di verifica affidata alla Ragioneria generale dello Stato investe, quindi, due profili: quello del riscontro

della coerenza interna della quantificazione e quello del rispetto della compatibilità finanziaria degli schemi di provvedimento rispetto ai vincoli di finanza pubblica.

La presenza di più saldi di riferimento ha fortemente inciso sulle procedure, imponendo uno sforzo ulteriore di analisi e raccordo tra i quadri relativi al bilancio dello Stato, i conti di cassa del settore pubblico e il conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni. Le difficoltà di tale delicata operazione di raccordo sono evidenti se si considera la molteplicità dei criteri di costruzione dei diversi aggregati e dei soggetti istituzionalmente deputati alla loro definizione e applicazione, a partire da quelli relativi alla perimetrazione dello stesso aggregato di riferimento. Il raccordo tra i saldi in sede di quantificazione degli effetti connessi a nuove disposizioni di entrata e spese è reso evidente nella predisposizione dei prospetti riepilogativi che, con l'entrata in vigore della riforma contabile, per espressa previsione di legge devono accompagnare la relazione tecnica.

Per le altre proposte legislative e i relativi emendamenti all'esame delle Commissioni parlamentari, viene riconosciuta a queste ultime la facoltà di chiedere al Governo la relazione tecnica ai fini della verifica della quantificazione degli oneri recati e della relativa copertura. Innovando rispetto alla precedente normativa, si dispone che la relazione tecnica venga trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta (e sottolineo trenta giorni). Qualora il Governo non fosse in grado di trasmettere la relazione tecnica entro il termine fissato dalle Commissioni, deve indicarne le ragioni. I dati devono essere trasmessi in formato telematico.

Disposizioni specifiche sono, poi, dettate con riferimento ai disegni di legge di iniziativa regionale e del CNEL e alle disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego.

Vorrei esporre ora qualche breve considerazione in merito all'atto di indirizzo parlamentare in corso di esame.

A mio avviso, il richiamo alla necessità che si debba provvedere alla predisposizione delle relazioni tecniche riguardanti gli emendamenti presentati dal relatore, in tempi compatibili con lo svolgimento dei lavori parlamentari, risulta del tutto coerente con il quadro complessivo delineato. Ritengo, piuttosto, che tale indicazione costituisca un presupposto indispensabile per un suo corretto funzionamento.

Sulla base degli elementi illustrati, è avviso della Ragioneria generale dello Stato che occorra procedere alla predisposizione di un nuovo schema tipo di relazione tecnica *standard*, aggiornato rispetto a quello già predisposto nel 2005, che tenga conto dell'ampliamento dell'obbligo informativo imposto dalla legge di riforma. Il modello *standard* dovrà contenere gli elementi essenziali volti a garantire tutte le informazioni richieste dalla norma, in assenza delle quali, peraltro, risulterebbe particolarmente gravosa la procedura di verifica della quantificazione degli oneri.

In relazione a questo tema, colgo l'occasione per informarvi che è già in fase avanzata la predisposizione di un'apposita bozza di circolare, che verrà, quanto prima, messa a disposizione anche di codesta Commissione, ai fini dell'acquisizione del relativo parere.

Del resto, la stessa normativa di riforma contabile prevede espressamente una procedura di aggiornamento della relazione tecnica all'atto del passaggio del provvedimento tra i due rami del Parlamento e la trasmissione di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del testo approvato. Tale procedura va senz'altro svolta con la dovuta tempestività.

Pertanto, le amministrazioni di volta in volta competenti dovranno provvedere a fornire le necessarie indicazioni con riferimento sia alle disposizioni recate dai testi originari dei provvedimenti, sia alle disposizioni scaturenti da proposte emendative che sono presentate durante l'iter parlamentare — in particolare, ci si rife-

risce a emendamenti che possono introdurre sia nuove norme, sia modifiche di disposizioni già presenti nel testo originario del provvedimento — al fine di consentire alla Ragioneria generale dello Stato di effettuare le richiamate verifiche nei tempi richiesti.

Ciò, in particolare, si rende quanto mai necessario per quei provvedimenti la cui complessità — si pensi, ad esempio, ai maxi-emendamenti e alle manovre correttive — richiede l'effettuazione di analisi e valutazioni particolarmente accurate.

Si condividono, inoltre, le esigenze richiamate nell'atto di indirizzo in discussione circa la opportunità di provvedere alla redazione della relazione tecnica anche nei casi in cui il provvedimento legislativo non produca conseguenze finanziarie, sebbene munito dell'apposita clausola di neutralità finanziaria, ovvero sia comunque da attuare con risorse già disponibili a legislazione vigente, in modo da rendere espliciti tutti i dati e gli elementi che giustifichino l'ipotesi di un'assenza di effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione di risorse già presenti in bilancio (o in tesoreria) utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime.

In ogni caso, tale obbligo è previsto per gli schemi di decreto legislativo, che devono essere corredati di relazione tecnica anche nell'ipotesi in cui alla corrispondente legge di delega non sia ascrivito alcun effetto finanziario.

Qualora, invece, in sede di conferimento della delega, a ragione della complessità della materia trattata, non fosse stato possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, tale operazione andrà effettuata al momento dell'adozione dei singoli provvedimenti attuativi e la copertura degli eventuali oneri dovrà essere prevista da uno specifico provvedimento; pertanto, i decreti legislativi potranno essere emanati solo successivamente all'entrata in vigore del provvedimento recante la copertura finanziaria.

In merito alla trasmissione in via telematica delle relazioni tecniche e dei pro-

spetti riepilogativi degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi, la Ragioneria generale dello Stato si dichiara, sin d'ora, disponibile all'attivazione degli strumenti e delle procedure informatiche necessari a garantire l'attivazione di tale flusso informativo.

Sono in corso di svolgimento le opportune iniziative per consentire, rispettivamente, l'inoltro dei suddetti documenti — corredati del timbro di verifica — all'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché la successiva pubblicazione sul sito istituzionale del medesimo Ministero. Per semplificare lo scambio informativo ai fini del controllo parlamentare sulla finanza pubblica la legge di riforma ha previsto, inoltre, la pubblicazione sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze, in formato elettronico elaborabile, dei disegni di legge e delle leggi di bilancio, di stabilità, di assestamento, di approvazione del rendiconto generale dello Stato, nonché dei decreti di variazione di bilancio. È di tutta evidenza come questa modalità di condivisione delle informazioni contabili espanda il loro grado di conoscibilità, garantendo l'accesso a tali informazioni.

Sotto il profilo più strettamente operativo, per quanto concerne le variazioni di bilancio, posso dirvi che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sta provvedendo a pubblicare sul proprio sito istituzionale, in un'apposita sezione, i decreti emanati a decorrere dal primo gennaio 2010 in applicazione di provvedimenti legislativi approvati nel corrente anno, che siano stati registrati dalla Corte dei conti.

Nell'ambito della relazione tecnica un'attenzione particolare meritano i profili connessi all'adozione della clausola di salvaguardia. Tale strumento trova conferma, con alcune innovazioni, nella nuova legge di contabilità, sebbene la sua disciplina venga profondamente rivista, prevedendo che, nel caso in cui una legge comporti nuovi o maggiori oneri valutati, venga disposta, nell'ambito della copertura, una clausola di salvaguardia che indichi misure di riduzione delle spese, con esclu-

sione del ricorso ai fondi di riserva, o di aumento delle entrate, tali da compensare gli scostamenti tra gli oneri previsti e quelli effettivi.

La clausola deve essere effettiva, ossia deve individuare le misure di intervento sulla copertura, come aumento di entrate — tributarie e contributive — o riduzioni di spesa ovvero di eventuale riduzione dell'onere attraverso la ridefinizione dei requisiti per l'accesso alla prestazione, la rideterminazione della sua misura o altre misure.

Essa deve, inoltre, essere automatica, ovvero non richiedere ulteriori provvedimenti di natura legislativa per essere attuata, ma solo atti di natura amministrativa, e garantire — anche temporalmente — la corrispondenza tra l'onere e la relativa copertura; corrispondenza che deve essere garantita per tutta la durata della legge.

Si ricorda, poi, che come per la copertura finanziaria, la clausola di salvaguardia deve essere idonea a compensare lo scostamento per tutti i saldi di finanza pubblica: saldo netto da finanziare, saldo di cassa e indebitamento delle amministrazioni pubbliche.

Sulla base delle precedenti considerazioni risulta evidente la complessità di immaginare la costruzione di uno schema standard di clausola di salvaguardia senza incorrere nel rischio di trasformare la stessa in una norma priva di reale efficacia. La sua definizione deve tenere conto sia delle caratteristiche dell'onere previsto sia della sua copertura.

In particolare, una prima rilevante distinzione riguarda la possibilità di definire la clausola di salvaguardia nell'ambito dello stesso onere previsto dalla norma — prevedendone la riduzione, ad esempio, rivedendo l'ammontare della spesa o della prestazione a favore del singolo soggetto interessato, oppure riducendo la platea dei beneficiari ridefinendo in maniera più stringente i requisiti di accesso al beneficio — ovvero al di fuori dell'onere previsto dalla norma, attraverso un incremento della copertura, rafforzando quella prevista nella clausola finanziaria o ricorrendo a diversa modalità. In quest'ultimo caso, la

clausola di salvaguardia può agire nell'ambito dello stesso settore economico in cui opera il provvedimento ovvero in un altro settore, attraverso l'incremento di entrate o la riduzione di spese, eventualmente nell'ambito della stessa amministrazione, missione e programma.

A ciascuna di queste alternative sono evidentemente associati vantaggi e svantaggi — quali, ad esempio, l'incentivo a elaborare previsioni affidabili degli oneri connessi alle norme, a contenere la gestione entro la previsione di spesa, a non modificare l'allocazione delle risorse inizialmente prevista — che vanno opportunamente considerati in sede di definizione della clausola di salvaguardia. Considerata, quindi, la complessità del meccanismo di definizione della clausola di salvaguardia, ritengo che lo schema tipo di relazione tecnica debba contenere, nel caso di oneri valutati, un'apposita sezione che dia conto dei suoi meccanismi di funzionamento nell'eventualità della sua attuazione.

Alla luce del processo di federalismo avviato con la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, in materia di copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, occorre inoltre porre attenzione alle norme che impongono anche alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano l'obbligo di indicare la copertura finanziaria delle proprie leggi, utilizzando le metodologie di copertura previste per le leggi dello Stato. In particolare, si ritiene che anche le autonomie regionali, nell'espletamento delle funzioni legislative loro riconosciute, debbano corredare i disegni di legge regionale con relazioni tecniche che riportino i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica e, quindi, non solo con riferimento al saldo del proprio bilancio, ma anche con riferimento agli effetti sul fabbisogno di cassa delle pubbliche amministrazioni e sull'indebitamento netto. Ciò sarebbe utile anche per la corretta programmazione della gestione economico-finanziaria della regione ai fini del rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno.

Mi avvio alle conclusioni, ma prima vorrei abbandonare — seppure per poco — l'approccio formale, direi quasi strettamente istituzionale, alla materia in discussione, basato sulle regole, più o meno codificate, per la redazione delle relazioni tecniche.

Nel corso di un intero anno, personalmente, vedo un numero che ritengo abbastanza significativo di relazioni tecniche che vengono verificate — per la maggior parte positivamente — dalla Ragioneria generale dello Stato, all'esito di un attento esame effettuato da parte dei suoi uffici.

Questa attività di verifica costituisce per l'istituto non solo uno dei momenti in cui esso si esprime nell'esercizio di una forma tra le più rilevanti di attività amministrativa e che coincide con una delle mie assunzioni di responsabilità più gravose, ma anche una circostanza in cui la Ragioneria generale dello Stato si trova, di fatto, a operare, spesso con uno stretto margine di tempo, in una situazione di massima esposizione rispetto all'azione del Governo e all'evoluzione del dibattito parlamentare in corso, un livello di esposizione di cui talvolta è possibile cogliere gli echi perfino sui mezzi di stampa.

Credo sia doveroso da parte mia, in pieno spirito di servizio e non solo per amore di verità, sottoporvi anche qualche considerazione che emerge dalla quotidiana realtà operativa.

Alla Ragioneria generale dello Stato, e di conseguenza alle competenti Commissioni bilancio della Camera e del Senato, vengono sottoposte relazioni tecniche talvolta lacunose, talaltra qualitativamente scadenti.

Alcune relazioni tecniche contengono informazioni e dati sufficienti ad acquisire una ragionevole certezza in ordine agli effetti finanziari, altre presentano elementi di dettaglio che a volte possono risultare anche eccessivi e ridondanti. Non sempre, tuttavia, si rinvencono nelle relazioni tecniche dimostrazioni idonee a suffragare senza ombra di dubbio le affermazioni in esse contenute.

Ci si domanda se non sia preferibile cercare di ottenere un'accuratezza mag-

giore fornendo e richiedendo alle amministrazioni ulteriori elementi, ovvero se in alcuni casi non sia consigliabile attestarsi a un livello informativo essenziale. Sono dubbi che sorgono senza richiamare il dibattito relativo alle valutazioni sull'assenza o meno di effetti indiretti sulla finanza pubblica.

Individuare un giusto punto di equilibrio che sia il frutto di un bilanciamento imparziale tra opposte esigenze, entrambe meritevoli di riconoscimento — quella di una completezza delle informazioni che non rappresenti tuttavia un ostacolo strumentale solo a un rinvio del processo decisionale — spesso è francamente molto complesso, soprattutto quando il tempo a disposizione per farlo è molto ridotto. Del resto, come è giusto che sia, spetta solo al Parlamento assumere ogni definitiva decisione in proposito.

Come primo rappresentante della Ragioneria generale dello Stato posso solo riferire la serietà dell'impegno profuso e il costante sforzo improntato a un canone di obiettività nelle valutazioni espresse da tutti gli uffici, con indipendenza, senso dello Stato e imparzialità.

Non bisogna, inoltre, dimenticare che in qualche caso possono esservi anche incertezze sulle valutazioni tecniche e sulle possibili interpretazioni delle norme, nonché sulle ipotesi sottostanti alle stime delle principali voci di entrata e di spesa.

Si tratta di imprecisioni e lacune che, sia pur raramente, sono presenti già nella fase di individuazione degli obiettivi e di progettazione delle iniziative normative e che non possono non riverberare i loro effetti sul livello qualitativo delle relazioni tecniche sotto il profilo della chiarezza, della esaustività dell'esplicitazione dei criteri e dei metodi delle quantificazioni.

La validità delle quantificazioni e delle relative coperture e compensazioni dipende poi anche dall'accuratezza delle previsioni dell'entrata e della spesa, accuratezza che a sua volta è condizionata dai livelli di governo e di decisione interessati, dal numero dei passaggi istituzionali, dal livello più o meno ampio di autonomia finanziaria e di spesa dei soggetti coinvolti.

Essa dipende in qualche caso anche dalla possibilità di prefigurare l'effetto della disposizione che si esamina sui comportamenti dei soggetti interessati e, quindi, dalla possibilità di calcolare gli effetti indotti dalla nuova normativa e, come dicevo, quelli indiretti che, spesso, non sono del tutto misurabili e possono alterare in modo significativo le stime effettuate.

È evidente che il nostro compito è quello di individuare strumenti e metodi adeguati di previsione, ma è anche vero che spesso questi possono scaturire solo dall'operare giorno per giorno, attraverso un approccio più empirico e induttivo che codificato.

L'individuazione dei criteri da adottare per la stima degli effetti finanziari è demandata innanzitutto alle amministrazioni proponenti, le quali, tuttavia, spesso intendono tale compito come un semplice adempimento burocratico, confidando sul ruolo di supporto, se non addirittura di supplenza, che nel tempo ha assunto la Ragioneria generale dello Stato.

Potenziare le strutture amministrative delle amministrazioni preposte alla valutazione degli effetti finanziari e la condizione di pratiche e metodologie rappresenta il primo fondamentale passo per migliorare la qualità delle relazioni tecniche.

Diventa importante un momento di verifica e confronto sulle metodologie utilizzate in maniera così frammentata, che non potrà che basarsi su rilevazioni e risultati di esperienze di lungo periodo.

L'introduzione di nuovi schemi tipo di relazioni tecniche, la standardizzazione del metodo di produzione della compilazione e della relativa modulistica potranno essere senz'altro utili, oltre che necessari, ma non è detto che tali adempimenti saranno da soli in grado di assicurare un prodotto finale migliore sotto il profilo dell'ampiezza del patrimonio informativo in esso contenuto.

L'obiettivo primario sul quale è concentrato l'impegno della Ragioneria generale dello Stato è quello di consentire una conoscenza affidabile delle conseguenze

finanziarie e degli effetti sugli andamenti tendenziali di finanza pubblica delle decisioni normative, basata sui dati e sui metodi migliori per effettuare la stima *ex ante* e la verifica *ex post* di tali effetti.

Per realizzare tale obiettivo diventa essenziale l'integrazione tra le regole che presiedono alla redazione e alla verifica delle relazioni e quelle sulle quali si basano le previsioni di finanza pubblica. Queste ultime, in particolare, rispondono a regole e sistemi esterni al nostro ordinamento contabile, imposte dal processo di integrazione europea e basate su logiche e su un lessico non codificati.

Il nostro compito non è facile. Siamo chiamati a far convivere « pacificamente » i criteri europei di convergenza e l'obbligo costituzionale di copertura, creando una cornice solida di vincoli per garantire l'equilibrio dei conti pubblici.

Per le manovre, la Ragioneria generale dello Stato deve esaminare e dare pareri a migliaia di emendamenti, subemendamenti, maxiemendamenti e relativi subemendamenti e, contemporaneamente, predisporre relazioni tecniche in tempi ristretti: giorni, ore, se non minuti, con carte che si incrociano e con testi che si modificano continuamente.

Nonostante ciò — credetemi — gli errori, le imprecisioni o le inesattezze si contano sulla punta delle dita. Sicuramente, c'è ancora qualcosa da fare per migliorare i prodotti, ma anche attraverso modifiche ai regolamenti parlamentari, con regole più stringenti e tempi congrui per svolgere al meglio il nostro lavoro. Un aiuto potrebbe essere dato al vostro e al nostro lavoro, ad esempio, con la dichiarazione di ammissibilità soltanto per i testi che hanno la relazione tecnica. Quanto sopra vale, ovviamente, anche per la clausola di salvaguardia.

L'esperienza di questi anni della Ragioneria generale dello Stato rappresenta — comunque — un patrimonio di conoscenza difficilmente percepibile all'esterno, costruito anche imparando da errori, imprecisioni, inesattezze e tentativi che ci hanno talvolta esposti a giudizi non posi-

tivi, giudizi che sono stati comunque considerati anche più preziosi delle codificazioni e degli schemi formalizzati.

PRESIDENTE. Ringraziamo il dottor Canzio per la franchezza della sua esposizione. Do la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

PIER PAOLO BARETTA. Ringrazio il dottor Canzio. È evidente che anche lui ha poche occasioni per parlare con qualcuno e noi siamo ben contenti che il Parlamento assolva a tale compito di interlocuzione per i contenuti che sono stati portati questa mattina.

Non mi sfuggono — ci ritornerò alla fine — le riflessioni che il dottor Canzio ha fatto nell'ultima parte della relazione, ma vorrei prima fare alcune osservazioni su altri temi.

Le prime due osservazioni non riguardano la Ragioneria generale dello Stato, ma è opportuno che siano evidenziate in questa occasione. L'importanza della nuova legge di contabilità e finanza pubblica è ben chiara, come anche la necessità di renderla operativa il più presto possibile, in maniera rigorosa e con la stessa attitudine con la quale l'abbiamo costruita. Approfitto dell'occasione per ringraziare proprio l'Istituzione, che ha partecipato con noi alla definizione della legge.

Vi sono in questo avvio dell'attuazione della nuova legge almeno due incidenti di percorso che non possono e non debbono mettere in discussione la realizzazione della legge stessa, ma che devono farci riflettere.

Il primo incidente è che, come voi sapete bene, in caso di manovra serve una Nota di aggiornamento — non mi dilungo — che noi abbiamo sollecitato, mentre poi è stata inviata al Senato una relazione. Se vogliamo, possiamo chiamarla, in termini meno impegnativi, relazione tecnica, ma non possiamo chiamarla una Nota di aggiornamento. Questo è un problema che possiamo anche inquadrare nell'ottica della transizione, del fatto che la legge è nuova; possiamo dare tutte le attenuanti

del caso senza fare polemiche politiche, ma resta un punto: la logica della legge n. 196 del 2009 — voglio sottolineare questo punto — implica un approccio al bilancio diverso da quello con il quale si è affrontata la materia negli anni precedenti. Questo è un salto di qualità per tutti.

Il secondo incidente di percorso, che io considero più serio, è rappresentato dall'articolo 2 del decreto-legge n. 78 del 2010 nel quale si prevede la deroga a un rigoroso rapporto con missioni e programmi e si prevede una gestione flessibile del bilancio. Considero tale incidente più serio perché, pur essendo evidente che siamo di fronte a una fase transitoria, è chiaro, però, che introdurre per decreto, in una manovra, una variazione a una legge appena approvata, senza un dibattito, rappresenta un problema.

Mi interessa che le suddette due osservazioni, a parte quelle politiche, siano evidenti per le ricadute che possono avere nella gestione della fase che si apre, perché tra pochi giorni cominceremo la seconda parte dell'anno, nella quale abbiamo concentrato tutta la sessione di finanza pubblica, con le linee programmatiche prima, con il nuovo DPEF, la Decisione di finanza pubblica, a settembre, e così via. È opportuno, quindi, che tutti contribuiamo perché ci si rimetta velocemente in carreggiata.

Sollevo altre due osservazioni rapidissime. Io sono assai convinto — e ho appoggiato con gli altri colleghi capigruppo della Commissione la risoluzione che il presidente Giorgetti ha redatto negli ultimi giorni — dell'esigenza che quando vi siano emendamenti del relatore ci sia una relazione tecnica, una questione che anche lei — dottor Canzio — ha toccato. Considero tale aspetto un elemento di novità molto utile, che affiancherei al ragionamento molto delicato — ma altrettanto importante — sulla clausola di salvaguardia, a cui lei ha fatto riferimento. Intendo dire che probabilmente, a fronte di queste novità, sarebbe opportuno aprire una riflessione sul problema delle coperture, perché ci troviamo molto spesso di fronte

a una gestione dell'utilizzo delle coperture non propriamente coerente tra un provvedimento e l'altro.

Ciò non dipende soltanto da una questione di interpretazione politica. Accade perché probabilmente — mi interessa sottolineare questo aspetto oggi con lei — la nuova legge di contabilità e finanza pubblica, ma anche il federalismo fiscale cui è stato fatto riferimento, comportano una valutazione, vorrei dire dinamica, della stessa concezione delle coperture. Non abbiamo più a disposizione le vecchie tabelle allegate alla legge finanziaria, con le quali facevamo tutti gli aggiustamenti del caso e, d'altra parte, non possiamo nemmeno metterci nell'ottica per la quale la Commissione bilancio è semplicemente uno spettatore. Ciò — e concludo rapidamente — porta a un ulteriore elemento di riflessione: nel capitolo relativo alle coperture è ancora sostanzialmente assente un'autonomia del Parlamento nella costruzione e nella possibilità di decidere una politica delle coperture. Credo che tale passaggio sia stato, invece, considerato nello spirito della nuova legge di contabilità e finanza pubblica.

L'ultima considerazione — come ho accennato all'inizio — riguarda il fatto che non mi sono sfuggiti i riferimenti pratici, ma anche più generali, che lei ha fatto nell'ultima parte del suo intervento. Io li colgo dal punto di vista positivo, perché ritengo che comportino una riflessione evidentemente in atto, sulle modalità del rapporto tra un istituto fondamentale, come quello della Ragioneria generale dello Stato, e gli altri organi dello Stato. Per dirlo con molta chiarezza, io non considero la Ragioneria generale dello Stato un'appendice del Ministero dell'economia e delle finanze, ma un organo dello Stato che ha, ovviamente, dei riferimenti precisi, di carattere politico — non c'è dubbio, non sto strumentalizzando questo fatto — ma che ha una responsabilità istituzionale che in qualche modo prescinde dalla pur comprensibile natura di carattere politico.

Questo è un punto importantissimo: è necessario che dai prossimi mesi possiamo

verificare la possibilità di un ruolo — mi si passi il termine — democratico, di Istituzione dello Stato democratico, della Ragioneria generale dello Stato. Non sto perorando alcuna autonomia astratta, perché sarebbe ridicolo e sciocco: sto affrontando il tema della possibilità per il Parlamento e la Commissione bilancio di avere un rapporto di interlocuzione non esclusivamente mediato dall'autorità politica. Ciò è importante, perché un capitolo non marginale della legge n. 196 del 2009, non ancora risolto e sul quale dovremo lavorare, riguarda l'individuazione degli istituti e degli organi con i quali il Parlamento interloquisce per la costruzione delle verifiche, non solo formali, riferite — ad esempio — a tutti i dati tendenziali. Se il ragionamento che lei svolge implica il fatto che per il Parlamento — non per ragioni di cortesia, ma per ragioni di carattere funzionale — la Ragioneria generale dello Stato può essere un interlocutore non esclusivamente mediato dall'autorità politica, considero tale prospettiva un campo da esplorare.

AMEDEO CICCANTI. Mi unisco ai ringraziamenti del presidente Giorgetti, dottor Canzio, per la lucida, e sincera relazione che ci ha esposto, soprattutto nella parte finale.

Vorrei rivolgerle alcune domande di carattere tecnico, senza implicazioni politiche. Lei, giustamente, si è lamentato di come le amministrazioni di competenza a volte redigano relazioni difficili da verificare, per la qualità dei dati che forniscono. Credo che il problema sia tecnicamente risolvibile, canonizzando buone pratiche da porre come modello ai referenti della Ragioneria generale dello Stato che operano nei singoli ministeri, nelle singole amministrazioni e, soprattutto, attraverso un processo di discussione e di confronto che può benissimo avvenire — non conosco i contenuti della circolare che state elaborando e che conosceremo tra breve — soprattutto attraverso una sorta di direttive che possono tranquillamente essere impartite ai vari uffici di competenza.

Mi sembra, in definitiva, che tale problema si trascini da tempo, a prescindere dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica, che magari è un po' più stringente sotto certi aspetti; però mi sembra che ci si trovi di fronte ad un problema di buona volontà che si può benissimo risolvere. Io capisco, infatti, che molte volte la Ragioneria generale dello Stato si trovi o a respingere oppure ad avallare, per necessità, situazioni che — ce lo consenta, saranno sicuramente giunte anche a sua conoscenza — ricevono gli strali della delusione da parte di questa Commissione bilancio. Noi ci siamo trovati di fronte a delle valutazioni che francamente abbiamo criticato, mettendo in discussione proprio la credibilità della stessa Ragioneria generale dello Stato. Io sono forse uno di quelli che, a volte, non ha nascosto tale delusione, proprio per la stima che ho della Ragioneria generale dello Stato, soprattutto quando non ha espresso il suo parere, o ha dimostrato la sua autonomia — ricordo il precedente Governo — con riferimento ad alcuni provvedimenti.

Ci siamo trovati, recentemente, di fronte a delle verifiche di relazioni che avevano una chiara penuria di informazioni e di dati e che ci hanno indotto a riflettere. È chiaro, quindi, che avreste dovuto rimandare al mittente quel tipo di relazione e non avremmo perso tempo. Ma proprio perché tempo non se ne poteva perdere, avete dovuto sottostare — in qualche modo — a questa sua tirannia, tuttavia nel modo abbastanza approssimativo con cui ancora si avanti. Credo, quindi, che la soluzione possa essere individuata con un atto di buona volontà, anche in pochi mesi, attraverso un miglior dialogo.

Un'altra considerazione riguarda il fatto — che lei giustamente ha evidenziato — che le regioni devono corredare i loro provvedimenti con delle relazioni tecniche. La condivido pienamente, però, mentre per noi la relazione tecnica rileva ai fini dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, le regioni, che pure devono rispondere al medesimo articolo 81, nel rispetto del patto di stabilità, certamente non hanno quella procedura aggravata

nell'approvazione delle leggi come noi l'abbiamo in virtù del nostro Regolamento parlamentare. Le regioni dovrebbero adeguare i loro regolamenti assembleari tenendo conto della loro autonomia.

Vorrei un approfondimento su questo tema, che esula forse leggermente dall'aspetto meramente ragionieristico e contabile, per capire come state affrontando l'aspetto di carattere istituzionale dei rapporti — dal punto di vista costituzionale — per ottenere dalle regioni il risultato del rispetto dell'articolo 81 della Costituzione in modo cogente. Si tratta di *moral suasion* oppure ci sono degli strumenti, che in questo momento mi sfuggono, di carattere così condizionante da poter ottenere questo risultato e poterlo poi verificare? Con quali strumenti si può verificare l'adempimento puntuale delle regole poste dallo Stato centrale?

Un'ulteriore considerazione riguarda i decreti legislativi. Lei, dottor Canzio, ha detto che devono avere una puntuale verifica da parte della Ragioneria generale dello Stato. Noi, come Commissione bilancio, abbiamo espresso — e ne esprimeremo, soprattutto per quanto riguarda la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale con riferimento a tutti i decreti legislativi previsti — una serie di valutazioni che si intersecano con le valutazioni che esprime, in termini emendativi, la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale.

Ci siamo trovati già, di fronte al primo schema di decreto legislativo attuativo della legge n. 42 del 2009, quello sul patrimonio, con delle valutazioni della Commissione bilancio, trasmesse alla Bicameralina, la quale ha fatto le sue osservazioni, parte delle quali sono state poi recepite, direttamente dal Governo, senza un ulteriore passaggio parlamentare innanzi alla Commissione bilancio. C'è una serie di osservazioni espresse dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che sono suscettibili anche di censure dal punto di vista degli effetti finanziari. Tuttavia, queste vanno direttamente all'esame del Governo. Ora, voi effettuerete la verifica sul decreto le-

gislativo finale; ma questo come impatterà per quanto riguarda le valutazioni delle Commissioni V della Camera dei deputati e 5^a del Senato della Repubblica? Noi non avremo nessun potere di intervento, nessun potere di condizionamento; lo Stato potrebbe anche fare un uso relativo della vostra verifica. Che tipo di efficacia ha la verifica eseguita dalla Ragioneria generale dello Stato sui decreti legislativi? Qual è la procedura aggravata che esiste per le leggi ordinarie, che i decreti legislativi non hanno? Potrebbe esserci anche un eccesso di delega, ma a noi sfugge dal punto di vista degli effetti finanziari *ex post*, perché non esiste una verifica successiva.

Si tratta di affrontare questo tema nei regolamenti parlamentari, modificando eventualmente l'*iter* del procedimento, oppure c'è uno strumento interno che può esulare anche dai regolamenti parlamentari? Mi pongo questa domanda da un po' di tempo. Alla fine, voi farete una verifica contabile e finirà lì, senza che si sappia cosa succederà, se poi verrà attuata, se verrà recepita o meno.

Sollevo un'altra questione, molto più pratica. Come Commissione bilancio ci siamo visti imputare dai banchi dell'Assemblea, ma soprattutto dalle Commissioni di merito, la responsabilità di rallentare e boicottare tutti i provvedimenti, anche importanti, che maturano autonomamente dal Parlamento. Penso a quello sui disabili che è stato recentemente esaminato, al progetto di legge concernente le vittime dell'incidente ferroviario di Viareggio e via scorrendo. Pare, cioè, che questa Commissione blocchi tutti i lavori parlamentari, con una sorta di azione censoria. Ciò deriva soprattutto dal fatto che molte volte le Commissioni di merito legiferano senza conoscere la disponibilità delle risorse. È chiaro che quando i provvedimenti arrivano in Commissione bilancio si verificano le « amputazioni » d'obbligo che competono al nostro lavoro, anche a seguito delle valutazioni della Ragioneria generale dello Stato. È possibile fornire trimestralmente, o con una certa cadenza temporale, un quadro finanziario aggiornato, al netto delle pre-

notazioni che vengono fatte, a cui le stesse Commissioni di merito possano attingere, per evitare che noi della Commissione bilancio facciamo la figura dei « cecchini » dei provvedimenti, anche nobili, che vengono elaborati?

LINO DUILIO. Anch'io ringrazio il Ragioniere generale dello Stato Canzio per questa sua comunicazione, sulla quale, evidentemente — per il dover essere la *pars construens*, in particolare, relativa alle conseguenze indotte dalla legge n. 196 del 2009 — non si può che essere d'accordo.

È meritorio anche il discorso sulla circolare che, per tempo, punta a coinvolgere le amministrazioni che dovranno diventare sempre più parte cospicua e fondamentale della costruzione di momenti di confronto e, immagino, di verifica degli effetti finanziari dei provvedimenti adottati e, quindi, della stesura delle relazioni tecniche e via dicendo.

Lei avrà colto, immagino, come attento osservatore dei lavori parlamentari, che anche nei mesi scorsi, soprattutto in questi ultimi tempi, ho esplicitamente espresso rammarico — in modo a volte anche un po' forte — rispetto a situazioni un poco imbarazzanti nelle quali ci siamo trovati, scontando, evidentemente, la conoscenza di ciò che lei ha esplicitato nelle sue considerazioni, perché la relazione tecnica che veniva invocata come il riferimento incontrovertibile — perché si assumessero certe decisioni in particolare con riferimento all'articolo 81, quarto comma della Costituzione — fondamentalmente si estrinsecava in una posizione che o era « tautologica » — la copertura c'è perché c'è, mi si passi l'espressione — o era ermetica o rinviava a ipotesi probabilistiche di mancanza di effetti finanziari, che potevano anche essere plausibili, ma non venivano declinate in quelle che erano le possibili conseguenze dell'approvazione di certi provvedimenti.

È chiaro, infatti, che quando si approvano dei provvedimenti che possono dar luogo a un'ipotesi A e a un'ipotesi B, l'ipotesi A — con quasi certezza — contemplerà l'assenza di possibili oneri, men-

tre l'ipotesi B li darà per certi. Siccome, però, nel provvedimento stabilito non ci sono riferimenti all'ipotesi A o all'ipotesi B come attuazione dello stesso e la Ragioneria generale dello Stato non dice niente, la conseguenza è che può accadere che ci siano oneri o che non ce ne siano. È chiaro che tutto fa riferimento a una decisione politica, ma a noi preme che la Ragioneria generale dello Stato ci estrinsechi in modo evidente, incontrovertibile e inappuntabile quali sono le conseguenze possibili dei provvedimenti che vengono varati.

Ovviamente, mi astengo dall'entrare nel merito di provvedimenti specifici. Potrei tranquillamente farlo ma, come ho già detto, credo che lei abbia buona memoria e che, avendo seguito i lavori parlamentari, abbia anche intuito quali sono i casi cui mi riferisco, che, ovviamente, assumo come casi aventi un valore simbolico, oltre che concreto. A me non interessa nulla, infatti, del provvedimento A, del provvedimento B, o del provvedimento C, ma solo che la Ragioneria generale dello Stato sia come la moglie di Cesare, se così possiamo dire, ossia al di sopra di ogni sospetto.

Per dirlo in termini molto chiari, infatti, peraltro facendo affermazioni che presumo a lei non risultino strane o eccentriche, nel nuovo contesto istituzionale in cui ci troviamo — soprattutto a seguito dell'entrata nell'epoca del maggioritario — il ruolo della Ragioneria generale dello Stato vive una contraddizione in termini, in radice: da una parte, come lei peraltro ha affermato, è un dipartimento del Ministero dell'economia e delle finanze, con un Ragioniere generale dello Stato nominato dallo stesso ministero, dall'altra, svolge una funzione che per il Parlamento ha sempre rappresentato, storicamente, un riferimento che andava al di là della sua collocazione funzionale dentro l'organigramma ministeriale.

La legittimazione che la Ragioneria generale dello Stato si è costruita negli anni, infatti, è dovuta alla qualità, alla incontrovertibilità, come dicevo, qualunque fosse il Governo, di quelle che erano

le proprie posizioni, e, quindi, delle relazioni tecniche e dei pronunciamenti sui provvedimenti. Devo dirle con grande franchezza che, ovviamente, non attribuendole responsabilità — me ne guarderei bene, lei sa della stima personale di cui gode da parte mia, credo di averlo provato anche nella precedente legislatura in occasioni un po' particolari — qualche volta comincia a venire il dubbio che non per sua volontà, ma siccome non può mancare una relazione della Ragioneria generale dello Stato — quantunque venga richiesta in tempi che sono quelli che sono, come lei diceva, e in relazione a provvedimenti la cui « verginità », per quanto riguarda la mancanza di oneri, è quanto meno improbabile — alla fine la relazione sia redatta in forme così misteriose — per non esporsi troppo — per cui la responsabilità ritorna al Parlamento, che fa propria quella relazione. In alcuni casi, siamo addirittura arrivati al punto in cui la relazione della Ragioneria generale dello Stato consisteva in due righe mandate via fax senza firma. Non mi riferisco a mesi recenti, ma posso assicurarle che è accaduto.

Allora, io mi soffermo su ciò per dire — semplicemente — che noi andiamo verso la prospettiva in cui la legge n. 196 del 2009 dovrebbe essere applicata e dovrebbero essere scritti i decreti legislativi, cosa di cui, peraltro, non sono sicuro perché con l'aria che tira non ho capito bene — lo dicevo in altra sede — chi si sta attivando perché le deleghe siano studiate. Lei sa, infatti, che ci sono alcuni passaggi molto complicati e non si cambia applicando il dettato della legge di stabilità da un giorno all'altro, per cui, a mio avviso, esiste anche un buon rischio che la legge di stabilità rimanga un dipinto potenziale.

In ogni caso, se ciò dovesse accadere, è chiaro che all'interno del nuovo contesto, che sostanzialmente prefigura per il Parlamento un ruolo di controllo nei riguardi dell'Esecutivo — che deve svolgere invece un'azione appunto esecutiva — il ruolo della Ragioneria generale dello Stato va in qualche modo sistematizzato per quella che è la sua funzione. Dunque, una pos-

sibilità è che la Ragioneria diventi una specie di Congressional Budget Office (CBO) — con tutte le conseguenze che questo comporta da un punto di vista di potenziamento delle strutture e di tutto ciò che lei conosce bene — quindi un organo fondamentalmente terzo che coadiuva il Governo, ma da una posizione che legittima la sua « autonomia ». Dopodiché, il Parlamento dovrà crearsi il suo CBO, per cui discuteremo noi, col supporto del nostro organismo (i servizi del bilancio unificati o non unificati, potenziati, integrati, con le convenzioni e così via) e il Governo, con la Ragioneria generale dello Stato che lo supporterà.

Diversamente, ci troveremo in una situazione in cui ci avvaliamo di queste pregevoli relazioni scritte dal Servizio bilancio della Camera, che redige una serie di appunti e li manda via fax a voi. Banalmente, uno potrebbe chiedersi, come dice la canzone, « ma non me lo potevi dire prima? », visto che questi appunti sono spediti a voi prima, evitiamo la cerimonia di essere presenti qui: prendiamo atto che il Servizio bilancio dice certe cose, chiediamo la relazione tecnica, si va a vedere cosa chiede il Servizio bilancio, si scrive qualcosa e poi è il turno del Governo. In sostanza, si tratta di una cerimonia oramai obiettivamente insopportabile, inutile, che fa perdere solo tempo e diventa anche poco significativa sul piano istituzionale.

Concludo su questo punto e chiedo scusa per la lunghezza dell'intervento, ma proprio per la stima, dicevo, che ho nei riguardi della Ragioneria generale dello Stato, io chiedo che, quando non ci fossero elementi per dare relazioni tecniche che siano incontrovertibili, la Ragioneria o chieda il tempo che è necessario o non dia nessuna risposta. So bene che cosa succede o che cosa può succedere — utilizziamo pure il « può » — con il ministro, il viceministro o chi per lui, che ritiene necessaria la relazione, perché si deve approvare il provvedimento entro tre o due giorni o entro domani mattina.

Se, però, dobbiamo soggiacere a questa condizione per cui la Ragioneria generale

dello Stato diventa l'organo servente, nel senso migliore del termine, di una esigenza di ordine politico, la Ragioneria stessa diventa un organo politico, surrettiziamente politico. Da qui non si esce, evidentemente. Io chiedo, quindi, che per il futuro, in prospettiva o la Ragioneria riacquisti autorevolezza e incontrovertibilità, qualunque sia il Governo — e, se non c'è una miopia nei governanti, dovrebbe risultare positivo avere una Ragioneria generale dello Stato che sia la autorevolezza istituzionalizzata — altrimenti, senza che questo costituisca un dramma, entriamo in una logica diversa, per cui risparmiamo anche, credo, i « mal di stomaco » e la Ragioneria diventa un dipartimento a tutti gli effetti del Ministero dell'economia e delle finanze, per cui noi ci rivolgiamo al ministero, che poi potrà avvalersi di chi vuole per farci avere alcune informazioni su cui faremo le nostre valutazioni e finisce la storia. Capisce bene, però, che in questo modo la Ragioneria scende dal piedistallo di un organismo — come è stato detto, anche dal mio capogruppo — che vuole continuare, e deve continuare ad essere, a mio avviso, al di là delle parti politiche.

Vorrei anche sottoporle, rapidamente, poche questioni più tecniche. Vorrei sapere — mi scuso, ma sono arrivato un po' in ritardo — se ha detto qualcosa riguardo alla disponibilità in linea dei dati di cui possiamo disporre come Parlamento. È chiaro, infatti, che in prospettiva dovremo costruire un confronto con il ministero, alla luce della conoscenza degli stessi dati informativi su cui si costruiscono alcuni parametri, che siano i tendenziali della crescita del PIL o altro. Siccome, peraltro, stiamo ragionando anche sulla possibilità di addivenire a convenzioni con istituti — dalla Banca d'Italia ad altri — che possano fornirci elementi di conoscenza sui quali costruire i dati in relazione ai quali si fanno le previsioni, vorrei sapere qualcosa su questo argomento.

Mi permetterei di fare una raccomandazione, se così posso dire, perché mi rendo conto che questo è un aspetto più politico e lo liquido telegraficamente. Noi

stiamo cominciando ad avere più che una semplice tentazione — penso all'ultima manovra — di iscrivere in bilancio, come ho detto qualche volta un po' ironicamente, piuttosto che le previsioni, le speranze, e, a volte, le illusioni. Mi riferisco, in particolare, con riferimento alle entrate, alla previsione di entrate relative alla lotta all'evasione, con accertamenti da intensificare e così via, con il rischio, quando ciò non dovesse accadere — avendo disposto spese in relazione a quella previsione di entrate — delle conseguenze che, come sa bene, ne deriverebbero.

La regola aurea, secondo la quale nel bilancio non si iscrivono le speranze, o le illusioni, come dico io — ma questa è una valutazione più politica — credo che debba essere in qualche modo evidenziata e certificata anche in termini critici a evitare che si faccia il « pianto del coccodrillo » quando le entrate non dovessero verificarsi. Abbiamo avuto, anche in questo caso, pezzi di carta che ci hanno detto alcune cose su alcuni segmenti: penso al gioco del lotto. Abbiamo così messo a bilancio almeno 500 milioni di euro in via permanente, tranne in un anno in cui erano addirittura più di 600, basandoci sulla presunzione, immagino, che la disposizione a giocare sarebbe aumentata con il passare del tempo. Purtroppo, la presunzione è stata confermata perché, aumentando la povertà, la gente si affida di più alla speranza. Quello che intendo affermare è che sul segmento del gioco del lotto abbiamo messo appunto la cabala. Io non vorrei che mettessimo la cabala anche su un fronte un poco più largo e più complicato come quello delle entrate.

L'ultima questione che le pongo riguarda la clausola di salvaguardia. Si tratta di una questione assolutamente complessa e delicata, in relazione alla quale vi è un disposto normativo che, a mio avviso, va rivisitato e un poco modificato, rispetto a cui, però, io non vorrei che venisse sottaciuto il discorso di alternative che sono radicalmente antitetiche e assolutamente delicate.

Lei ha detto, se non ho capito male, e non poteva che dire così, che la clausola

di salvaguardia comporta il fatto che a un certo punto o si riducono le prestazioni contemplate dal provvedimento, affinché non ci sia uno « splafonamento » degli oneri quantificati rispetto alla copertura, oppure bisogna provvedere con ulteriori mezzi di copertura: *tertium non datur*. Tuttavia, le due ipotesi non sono proprio identiche, perché lei sa bene che il tema delle prestazioni ha a che fare — in moltissimi casi — con la sfera dei diritti soggettivi, e cioè col fatto che ci sono dei cittadini che, una volta acclarato il diritto soggettivo, non possono vederselo limitato a seguito di una constatazione, peraltro incontrovertibile, di mancanza di risorse. Alla fine si arriverebbe inevitabilmente, se non ci torniamo sopra, a una sorta di delega. Non ho capito chi farebbe questa scelta, chi stabilirebbe che, avendo quantificato oneri pari a 100 rispetto a un provvedimento che investe diritti soggettivi valutati nel testo dello stesso in misura pari a 50, siccome ne mancano 50, i diritti soggettivi non vengono più riconosciuti perché la clausola di salvaguardia implica che non si debba spendere più di 50. Questo è un discorso assolutamente delicato. Per tale ragione io dico che bisogna ritornare anche in Parlamento sulla clausola di salvaguardia. Non credo che si possa risolvere tale questione con lo strumento dei tetti di spesa, perché questi presentano lo stesso inconveniente: non possono essere messi tetti di spesa a provvidenze che implicano l'esistenza di diritti soggettivi.

Vorrei, quindi, che sul tema della clausola di salvaguardia, se possibile, lei ci fornisse da un punto di vista tecnico maggiori delucidazioni anche relativamente all'esigenza più politica — che io ritengo esistere — che si debba tornare su tale clausola, che è stata introdotta nell'ordinamento, forse senza che tutti, maggioranza e opposizione, avessero valutato adeguatamente la complessità del tema e della formulazione della disposizione per come è stata scritta.

RENATO CAMBURSANO. Tante cose sono state sinora dette. Io, in particolare,

mi trovo integralmente d'accordo con quanto detto dal collega Duilio, rispetto sia alle situazioni che sono venute a crearsi negli ultimi mesi, sia anche ai ragionamenti più complessivi che egli faceva.

Ovviamente, la ringrazio sinceramente, dottor Canzio, per le cose che lei ci ha detto, nella prospettiva, per l'applicazione della nuova legge di contabilità a regime. Ci auguriamo tutti quanti che tale applicazione a regime avvenga il più presto possibile.

Ho condiviso per intero anche l'affermazione — perché così è, secondo il nostro ordinamento, — secondo cui la Ragioneria generale dello Stato è un organo dello Stato, e quindi in quanto tale deve rispondere a chi in quel momento governa, ma nello stesso tempo, in quanto organo, è — e deve rimanere, com'è sempre stato — indipendente. Non deve essere tirato per la giacchetta, come veniva detto prima. Il fatto che non venga riconosciuto nei comportamenti come organo indipendente lo dimostra la mancata presenza — o, se vogliamo, l'assenza totale — dei colleghi di maggioranza questa mattina alla vostra audizione.

Abbiamo invece constatato questa indipendenza nella fase di predisposizione della nuova legge di contabilità, ogni volta che abbiamo ricevuto gli apporti molto utili giunti dalla Ragioneria generale dello Stato.

La prima parte del suo intervento riguarda, appunto, le modalità della collaborazione tra Parlamento, Ragioneria generale dello Stato e Governo per arrivare a un obiettivo il più possibile condiviso, che è quello di portare conoscenze a chi deve deliberare. « Conoscere per deliberare » è, d'altra parte, una grande massima, che deve essere sempre valida. Sono certo che saranno molto utili le indicazioni che darete nella circolare che è in via di emanazione.

Ciò che mi preoccupa è lo stato attuale dell'arte. Peraltro, come ricordava l'onorevole Duilio, non sempre le quantificazioni prima e le coperture poi, come sono state individuate, hanno dato dei riscontri nella realtà. Abbiamo la conferma di ciò

nel rendiconto — che è al nostro esame — dello sbilancio esistente sia in termini di deficit sia in termini di crescita del debito. Evidentemente, quindi, tutta una serie di provvedimenti sono a dimostrazione di quanto detto prima, che essi si riferiscano allo Stato, alle regioni o agli enti locali, ma noi parliamo per quanto di nostra competenza.

Mi rendo conto che le condizioni in cui opera la Ragioneria generale dello Stato, per la fretta e l'urgenza, siano assolutamente difficili, però prendo per buone — perché purtroppo è così — le relazioni, che spesso non ci sono e quando ci sono — uso le sue parole — sono lacunose e scadenti.

Allora, di fronte a una constatazione del genere — glielo dico in modo « simpatico », nella sua accezione greca di « soffrire con » — io Ragioniere generale dello Stato rimanderei indietro tali relazioni tecniche. Mi rendo conto che è più facile a dirsi e un po' più difficile a farsi, però davvero non possiamo negare, come ahimè qualche volta è stato — lo dico non per piaggeria, come sono determinato nell'evidenziarlo, sono anche cosciente che c'è sempre la buona fede, ahimè, spesso condizionata dalla fretta e dalla sollecitazione — che alcune coperture e quantificazioni si sono dimostrate molto labili. Ciò ha creato delle difficoltà interne anche alla Commissione, a volte addirittura riconosciute anche dagli stessi esponenti di maggioranza.

Concludo qui, altrimenti mi ripeterei rispetto a cose che sono già state dette, dicendo che dobbiamo evitare di trovarci in situazioni spiacevoli, come è accaduto in un altro paese dell'Unione europea che si affaccia come noi nel Mediterraneo: non siamo nelle stesse condizioni, non vogliamo diventarlo, ma proprio per tale motivo dobbiamo essere rigidi con noi stessi, sia allo stato attuale dell'arte sia, soprattutto, a regime.

La nuova legge di contabilità sarà interessante e sicuramente uno strumento innovativo — l'abbiamo voluta anche per questo — perché dalla banca dati unica, che dovrebbe essere sempre accessibile al legislatore, si dovrà avere una fotografia istantanea di come stanno andando le cose

in maniera più realistica possibile. In assenza di tutto ciò, nell'attesa di creare questa banca dati unica, è ovvio che le fonti di informazione sono le più diversificate e non sempre codificabili allo stesso modo, e quindi leggibili chiaramente. Questa era la questione che mi permettevo di sottoporle.

FRANCESCO BOCCIA. Sarò telegrafico. Rinvio a un'altra occasione una riflessione ulteriore su molti dei temi che abbiamo di fronte, comprese le riforme in corso che, per come conosco la Ragioneria generale dello Stato, credo siano auspiccate dalla stessa Ragioneria, soprattutto quelle che consentono alla struttura guidata dal Ragioniere Canzio di essere in qualche modo il luogo in cui si certifica la condizione economica e finanziaria del Paese. Su ciò, penso che i continui confronti possano solo consentirci di completare il processo di riforma non solo delle contabilità, ma più in generale del sistema che va avanti, ma a singhiozzo.

Vorrei rivolgere una domanda semplice al Ragioniere generale dello Stato. Rispetto all'evasione, ci ritroviamo molto spesso nella condizione di avere delle certezze all'andata, e cioè quando i provvedimenti escono dal Consiglio dei ministri per le stime fatte dal Governo e che sono evidentemente certificate della Ragioneria generale dello Stato, e molte incertezze al ritorno. Dico questo alla vigilia del tentativo di analisi della manovra che faremo come si fa nel gioco dei mimi, nel senso che in questa Commissione tenteremo di parlare di manovra senza toccarla, un esercizio nuovo che col presidente Giorgetti dovremo cercare di fare.

La domanda è posta certamente per il lavoro che faremo nei prossimi giorni e anche per consentire al Servizio bilancio di dare ai gruppi parlamentari e ai deputati un contributo adeguato, ma tenendo anche presenti i provvedimenti che dovremo affrontare nei prossimi mesi. Vorrei una vostra valutazione a proposito delle stime sull'evasione, sulle quantificazioni possibili in caso di inasprimento delle soglie di tracciabilità, che soprattutto noi

del Partito Democratico crediamo che in qualche modo possano essere oggetto di un contributo ulteriore.

Vorrei un suo giudizio — soprattutto — sulla quota di evasione IVA che, sia dalle valutazioni del dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sia da tutte le stime fatte dalle autorità competenti, mi sembra ancora il punto debole rispetto al quale si può intervenire e si può contribuire. Lo dico conoscendo la competenza delle strutture guidate dal dottor Canzio e la loro totale fedeltà alla Repubblica, non a questo o a quel Governo, avendo avuto la possibilità di lavorarci insieme durante il Governo precedente. Abbiamo, però, in questo momento la necessità, soprattutto su aspetti imponderabili come la lotta all'evasione, di capire quali sono le regole comuni che ci diamo per offrire un contributo al processo legislativo che dobbiamo affrontare di manovra in manovra.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Canzio per la replica.

MARIO CANZIO, *Ragioniere generale dello Stato.* Certo, i problemi trattati sono tanti. Mi riservo di fornire qualche risposta in un altro momento.

La cosa che mi fa un po' male è quella — soprattutto — di mettere eventualmente, se lo si fa, in discussione l'operato della Ragioneria generale dello Stato. Come primo rappresentante della Ragioneria, come ho detto anche nella mia relazione, posso solo dire di sentirmi come la moglie di Cesare. Posso dirlo perché in questi cinque anni, e quindi con due Governi diversi, ritengo che io personalmente e la Ragioneria abbiamo dimostrato serietà nell'impegno profuso e un costante sforzo improntato a un canone di grande obiettività nelle valutazioni espresse da tutti gli uffici, con indipendenza e imparzialità.

Fatta questa premessa, l'onorevole Barretta ha posto due problemi, il primo relativo alla Nota di aggiornamento nel caso di manovra. Concordo con lui e ritengo che sicuramente ogni volta che ci sarà una manovra sarà fatta una nota di aggiornamento. Per quanto riguarda l'ar-

articolo 2 del decreto-legge n. 78 del 2010 — attualmente in corso di approvazione al Senato — che prevede una maggiore flessibilità, si tratta di valutazioni politiche, non tecniche. Mi limito a fornire una sola motivazione, ossia quella di consentire alle amministrazioni, in relazione all'ulteriore taglio di risorse, di provvedere già con la legge di bilancio a effettuare variazioni compensative nell'ambito delle missioni.

Per quanto riguarda gli emendamenti del relatore che devono essere supportati da relazione tecnica, ho già detto che condivido e, anzi, rafforzerei tale previsione, come ho detto nella relazione, imponendo che tutti gli emendamenti siano corredati di relazione tecnica ai fini del vaglio della loro ammissibilità. Tuttavia, è un discorso che esula dalla mia competenza. Noi cerchiamo di fare quello che possiamo.

Quanto alla riflessione sulle clausole di copertura, siamo perfettamente d'accordo e aperti a qualsiasi confronto. Possiamo discuterne quando volete a livello sia tecnico sia parlamentare. Per essere un interlocutore privilegiato, da parte del Parlamento, siamo disponibili a collaborare sotto tutte le forme possibili e immaginabili sia con audizioni sia con collaborazioni con gli uffici che supportano la Commissione.

L'onorevole Ciccanti ha parlato di qualità delle relazioni tecniche e buone pratiche: è quello che noi vogliamo fare. Ricordo soltanto che abbiamo già realizzato negli anni passati circolari, direttive, corsi di formazione e altro ancora. Il problema è di sensibilizzare un po' di più gli addetti ai lavori a fornire gli elementi alla Ragioneria, che è poi quella che deve redigere la relazione tecnica e verificare.

Quanto a ciò che le altre Commissioni dicono a proposito del fatto che la Commissione bilancio bloccherebbe le attività, nulla posso dire se non che il Parlamento è sovrano. Quando, cioè, si predispone la legge di stabilità nulla vieta di inserire, nei fondi speciali nelle tabelle A e B, appositi appostamenti per coprire i provvedimenti legislativi in corso, in modo che anche la

Commissione bilancio abbia un margine di disponibilità, così come le Commissioni di merito.

Riguardo, invece, ai dati relativi agli stanziamenti di bilancio dei vari ministeri, ritengo che il problema sarà risolto quando si concretizzerà il progetto, su cui c'è un impegno notevole da parte della Ragioneria, di aprire tutti i canali informativi possibili e immaginabili con il Parlamento, in modo da consentire di avere anche in formato elettronico — oltre alla legge di bilancio, alla legge finanziaria, alla legge di stabilità e così via — anche i decreti di variazione al bilancio, così che i dati relativi agli stanziamenti di bilancio e a tutte le autorizzazioni legislative dei vari programmi di spesa dei ministeri siano aggiornati.

Per quanto riguarda le osservazioni del presidente Duilio — ci conosciamo e abbiamo collaborato — sa che la mia risposta è quella iniziale: io ho un grande senso dello Stato e mi ritengo un servitore dello Stato con la «s» maiuscola; quindi sulla serietà mia e della Ragioneria io ritengo che non debbano esserci mai dubbi, così come sull'attendibilità di quello che facciamo. Mi permetto solo di ricordare che il presidente Duilio — lo chiamo ancora presidente — è stato presidente proprio di questa Commissione, quindi ricorda benissimo quali sono i tempi di lavorazione delle manovre.

Noi abbiamo lavorato anche questa notte, abbiamo lavorato il sabato e la domenica, dal primo gennaio al 31 dicembre lo facciamo sempre, perché sappiamo tutti, voi prima di me, in che maniera si lavora in quei momenti. La Ragioneria generale dello Stato fa il suo dovere. Tante norme che non hanno copertura finanziaria non vanno avanti, infatti, proprio per il blocco determinato dalla Ragioneria. Per altre norme che, invece, sono coperte, la Ragioneria cerca di scrivere qualcosa sulle relazioni tecniche quando non sono forniti tutti gli elementi.

Quello che mi preme sottolineare, tuttavia, è che è il modo in cui si lavora che va assolutamente modificato. Se vogliamo un prodotto migliore bisogna cadenzare i

tempi di lavoro delle commissioni, renderli rigidi, anche evitando — aggiungo personalmente qualcosa — che il Governo e il relatore possano presentare emendamenti in qualsiasi momento. Anche questo può, infatti, creare dei problemi, perché quando il relatore presenta degli emendamenti durante la notte e la Ragioneria nel giro di dodici ore deve predisporre le relazioni tecniche — mi limito a sottoporre questo all'attenzione della Commissione — il primo passo della Ragioneria è verificare se c'è la copertura e bloccare l'emendamento nel caso in cui non ci sia; ma se la copertura c'è, deve fare in modo che quell'emendamento vada avanti, scrivendo e cercando di mettere a punto una relazione tecnica nel migliore modo e nel più breve tempo possibili.

Per quanto riguarda la lotta all'evasione, fornirò elementi relativi, in particolare, alla quota di evasione dell'IVA. Per la clausola di salvaguardia — rispondo ancora al presidente Duilio — posso confermare che essa è prevista per norma ed è automatica: nel momento in cui c'è uno

« splafonamento » della spesa intervengono immediatamente le clausole di salvaguardia che, come quelle che sono state approvate di recente, prevedono la riduzione delle autorizzazioni di spesa delle missioni dei vari ministeri.

Fornirò, eventualmente, altre risposte in un momento successivo.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Canzio a nome di tutta la Commissione per questa sua audizione su temi oggetto di ampio dibattito e che forniscono anche la base conoscitiva per affrontare la risoluzione che ci accingiamo ad approvare.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10,10.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 16 settembre 2010.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

