

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio, tesoro e programmazione)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale concernente la sperimentazione volta a realizzare il passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, dalla redazione in termini di competenza e cassa alla redazione in termini di sola cassa. Atto n. 290 (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e rinvio</i>)	25
--	----

SEDE CONSULTIVA:

Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. Nuovo testo C. 3687 Governo, approvato dal Senato (Parere alla VII Commissione) (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	29
---	----

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	30
---	----

COMITATO DEI NOVE:

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2011). C. 3778 Governo.	
---	--

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013. C. 3779 Governo	30
---	----

ERRATA CORRIGE	30
----------------------	----

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 18 novembre 2010. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Luigi Casero.

La seduta comincia alle 14.05.

Schema di decreto ministeriale concernente la sperimentazione volta a realizzare il passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, dalla

redazione in termini di competenza e cassa alla redazione in termini di sola cassa.

Atto n. 290.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Maria Teresa ARMOSINO (PdL) *relatore*, fa presente che lo schema di decreto ministeriale del quale oggi la Commissione avvia l'esame è un atto che presenta una portata che sul piano normativo potrebbe apparire piuttosto circoscritta, in quanto si limita a dettare una disciplina della fase di

avvio della sperimentazione, da parte di alcune amministrazioni, propedeutica al passaggio alla redazione del bilancio e degli altri documenti contabili dello Stato in termini di sola cassa. Ritiene, tuttavia, che si tratti di un atto particolarmente importante, perché esso non rappresenta che il primo passo compiuto nella direzione dell'attuazione di una delle riforme più significative contenute nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica, che è destinata a rivoluzionare una delle basi del nostro sistema contabile, allo stato improntato ai principi della competenza giuridica. In proposito, ricorda che il tema del passaggio, nella predisposizione del bilancio, dalla redazione in termini di competenza e cassa alla redazione in termini di sola cassa è stato oggetto di ampio dibattito nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge di riforma della legge di contabilità e in quella sede sono state formulate valutazioni contrastanti. Rileva come, in quel contesto, tutti avessero convenuto sulla circostanza che l'introduzione del bilancio di cassa rappresentasse una operazione di grande complessità da punto di vista tecnico, in quanto il passaggio dalla competenza giuridica alla cassa comporta necessariamente una modifica delle procedure di gestione seguite dalle amministrazioni statali, che a sua volta dovrebbe implicare anche rilevanti modifiche di carattere organizzativo.

In proposito, osserva che la scelta di passare ad un bilancio redatto in termini di sola cassa rappresenta in un certo senso un ritorno all'antico, in quanto, subito dopo l'unificazione, nel nostro Paese venne adottato un bilancio di cassa e lo stesso Quintino Sella, pur riconoscendo il valore del bilancio di competenza, sosteneva l'utilizzo del bilancio di cassa per la sua maggiore semplicità, che consente di superare i problemi derivanti dalla gestione contabile dei residui. Ricorda, peraltro, come con la legge di contabilità generale del 1883, si abbandonò il bilancio di cassa e la scelta in favore del bilancio di competenza fu confermata successivamente anche dall'Assemblea costituente. Osserva,

tuttavia, come con il passare del tempo si è acquisita sempre maggiore consapevolezza della rilevanza dei dati di cassa, e, in questa ottica, in occasione dell'adozione della legge n. 468 del 1978 si stabilì l'affiancamento del bilancio di cassa a quello di competenza. Rileva, peraltro, come il passaggio al bilancio di cassa è tuttavia anche, e soprattutto, un passo nella direzione delle principali esperienze internazionali.

In primo luogo, segnala che il criterio della competenza giuridica seguito nel nostro Paese, infatti, non è molto conosciuto, né applicato a livello internazionale, in quanto la gran parte dei Paesi adotta un sistema di bilancio e di contabilità basato sulla cassa e in quasi tutti i Paesi il sistema di cassa è integrato con scritture di registrazione delle obbligazioni assunte. In molti altri Paesi, come Francia e Stati Uniti, le rilevazioni contabili di cassa sono poi affiancate da conti finanziari redatti secondo il criterio della competenza economica, mentre in altri Paesi, come Nuova Zelanda, Australia e Regno Unito, la competenza economica è utilizzata non solo per la redazione dei conti finanziari a consuntivo, ma anche per la redazione del bilancio preventivo.

Nell'osservare come questa non sia la sede per affrontare nuovamente una discussione sui pregi e sui difetti del nuovo sistema di rilevazioni contabili individuato dalla legge di contabilità e finanza pubblica, ricorda che nel dibattito scientifico si è evidenziato come ciascuno dei due sistemi contabili presenti aspetti positivi e negativi, che non consentono di stabilire in modo univoco la superiorità di un sistema sull'altro. Se, infatti, il ricorso a un criterio di sola cassa — che non rileva gli accertamenti e gli impegni — non permette di individuare contabilmente i diritti e gli obblighi e l'esercizio finanziario in cui essi si formano, il sistema di competenza giuridica non evita la formazione di debiti fuori bilancio e tende a sopravvalutare la consistenza dei residui, la cui formazione rappresenta uno dei maggiori inconvenienti della contabilità di competenza. Il sistema di rilevazioni di bilancio basato

sulla cassa accentua, inoltre, l'attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti, e dovrebbe pertanto presentare riflessi positivi sulla gestione del debito pubblico.

Evidenzia, poi, che la complessità del passaggio ad un bilancio redatto in termini di sola cassa si riflette nelle disposizioni dell'articolo 42 della legge n. 196 del 2009, che disciplinano la relativa delega legislativa. Osserva, al riguardo, che non solo si prevede un termine particolarmente ampio per l'esercizio della delega — i decreti legislativi in materia dovranno, infatti, essere adottati entro il 1° gennaio 2013 — ma si dispone anche che la fase di attuazione della riforma sia preceduta da una specifica attività di sperimentazione, dalla durata massima di due esercizi finanziari. Fa presente che lo schema di decreto ministeriale in esame disciplina appunto i termini e le modalità di attuazione delle attività di sperimentazione, individuando altresì le amministrazioni coinvolte, in modo da consentire una gestione del bilancio per cassa, pur in presenza di un bilancio preventivo approvato in termini di competenza e cassa.

Più in particolare, rileva che, come evidenziato nella relazione illustrativa allegata allo schema di decreto ministeriale, la sperimentazione ha, in sostanza, la finalità di simulare una gestione per cassa, improntata ai principi e criteri direttivi individuati dalla delega legislativa di cui al comma 1 dell'articolo 42 della legge di contabilità e finanza pubblica. Lo schema prevede, in primo luogo, che la sperimentazione prenda avvio il 1° gennaio 2011 e che a tale sperimentazione partecipino il Ministro dell'interno, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero della difesa, in quanto tali amministrazioni sono state identificate sulla base delle specifiche competenze, delle diverse tipologie di spesa e delle rappresentatività delle stesse. Nel segnalare come la Corte dei conti abbia evidenziato la mancata esplicitazione delle motivazioni sottostanti

alla scelta delle amministrazioni coinvolte nella sperimentazione, osserva che l'articolo 2, secondo comma, dello schema prevede, comunque, che la sperimentazione possa essere estesa anche ad altre amministrazioni, previa apposita intesa con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Il terzo comma dell'articolo 6 dello schema prevede altresì che successivi decreti ministeriali possano estendere la sperimentazione anche allo stato di previsione dell'entrata. In questa ottica, a suo avviso, potrebbe essere opportuno, in linea con quanto evidenziato dalla medesima Corte dei conti, prevedere che l'ampliamento della sperimentazione avvenga secondo modalità procedurali analoghe a quelle seguite per l'avvio della sperimentazione stessa. Parimenti, appaiono meritevoli di approfondimenti le considerazioni della Corte dei conti in ordine alla necessità che la sperimentazione del bilancio di cassa sia estesa anche al versante dell'entrata, anche alla luce del fatto che i residui attivi risultanti dall'ultimo rendiconto ammontano a circa 194 miliardi di euro. Osserva, altresì, che l'articolo 1, primo comma, dello schema prevede che l'attività propedeutica alla sperimentazione prenda avvio il 1° luglio 2010, al fine di approntare gli strumenti contabili e informatici occorrenti per l'implementazione della sperimentazione stessa. Al riguardo, nell'osservare come tale termine sia ormai decorso, ritiene che potrebbe essere utile acquisire indicazioni dal Governo in ordine alle attività propedeutiche effettivamente svolte in questi mesi, che — come indicato nella relazione illustrativa — dovrebbero consentire la predisposizione concomitante del provvedimento di assestamento e del « piano finanziario », realizzando già da questo esercizio l'adeguamento delle dotazioni di cassa ai « piani dei pagamenti » in termini più congrui rispetto alle reali capacità di spesa.

Per quanto attiene ai contenuti della sperimentazione, l'articolo 3 dello schema specifica che essa si realizza attraverso le

fasi della previsione, della gestione e della rendicontazione dei pagamenti, che dovranno avvalersi di un apposito sistema contabile, incentrato sui pagamenti, nel quale sono evidenziate le posizioni debitorie esistenti derivanti da obbligazioni, con riferimento sia alla competenza giuridica che ai residui, nonché quelle derivanti dalle esigenze di gestione. Come specificato dal successivo articolo 5, la sperimentazione si incentrerà essenzialmente sulla predisposizione, da parte del responsabile della spesa, di un piano finanziario dei pagamenti, il cosiddetto crono-programma, che nel nuovo sistema contabile dovrebbe costituire il principale strumento di programmazione e di gestione. Il crono-programma dovrà, in particolare, tenere conto della data di assunzione e di scadenza delle obbligazioni, in modo da graduare nel tempo i pagamenti, che dovranno essere disposti entro il limite massimo delle autorizzazioni di cassa contenute nel bilancio. La relazione illustrativa specifica che, al fine di consentire l'elaborazione del piano finanziario dei pagamenti, dovranno essere predisposti, a livello dei capitoli di bilancio o dei piani di gestione ad essi sottostanti, specifiche scritture contabili nelle quali annotare le obbligazioni giuridiche via via assunte, nonché gli atti di programmazione, con progressione cronologica e con l'indicazione dei pagamenti da effettuare nel tempo. In questo contesto, dovrà poi individuarsi l'atto del dirigente responsabile della spesa che costituirà il presupposto dei pagamenti, da sottoporre agli uffici di controllo, in sostituzione del decreto di impegno previsto nell'attuale sistema incentrato sulla competenza giuridica. Sul punto, ritiene che siano meritevoli di considerazione le osservazioni contenute nel parere reso dalla Corte dei conti sullo schema di decreto ministeriale in esame in ordine alla necessità di prevedere che la Corte possa accedere ai dati relativi agli atti che costituiscono il presupposto dei pagamenti e alle connesse situazioni debitorie. Ritiene, infatti, necessario che tali

atti siano in qualche modo tipizzati e che la loro valenza riconosciuta in maniera tendenzialmente uniforme nell'ambito dell'amministrazione. Fa presente, poi, che l'articolo 6 precisa che la sperimentazione, oltre ad essere finalizzata all'individuazione di limiti all'assunzione di obbligazioni giuridiche in relazione all'autorizzazione di cassa, compatibilmente con i saldi di finanza pubblica, è volta ad individuare le modifiche da apportare alle clausole di copertura finanziaria degli oneri recati da provvedimenti legislativi adottati nella vigenza del bilancio redatto in termini di sola cassa.

Osserva, come si tratti di un aspetto di grande interesse per le competenze della Commissione bilancio, che è chiamata a valutare la sussistenza della copertura finanziaria dei diversi provvedimenti. Sembra, pertanto, opportuno che il Governo fornisca qualche chiarimento su questi temi sia ora sia nel corso della sperimentazione, anche al fine di valutare l'impatto del passaggio al bilancio di cassa sulle regole di copertura previste dall'articolo 17 della legge di contabilità e finanza pubblica, con specifico riferimento alla copertura sui tre saldi.

In conclusione, osserva come il provvedimento in esame rappresenti il primo tassello di un processo di riforma assai ambizioso e complesso, che comporterà una generale rivisitazione della normativa in materia contabilità di Stato, incidendo in modo significativo sullo stesso disegno complessivo della legge di contabilità e finanza pubblica. Ritiene, pertanto, necessario che le Camere – e, in primo luogo, le Commissioni bilancio – siano strettamente associate al processo di sperimentazione, in modo da poter valutare le risultanze di tale processo e le problematiche che dovessero eventualmente emergere. In questa ottica, a suo avviso, dovrà essere valorizzata la disposizione contenuta nel comma 3 dell'articolo 42 della legge n. 196 del 2009, la quale prevede che nei due esercizi finanziari successivi a quello di adozione del decreto di avvio

della sperimentazione il Ministero dell'economia e delle finanze trasmetta alle Commissioni bilancio e alla Corte dei conti un rapporto sullo stato di attuazione e sulle risultanze della sperimentazione del bilancio di cassa. Sul punto, oltre ad individuare un termine più preciso per la trasmissione del rapporto, ritiene che potrebbe essere opportuno prevedere che le Commissioni procedano, anche in corso d'anno, alla valutazione delle risultanze della sperimentazione, secondo le modalità che saranno ritenute più congrue, ad esempio, attraverso periodiche audizioni del Ragioniere generale dello Stato. A questo riguardo, a suo avviso, potrebbe valutarsi l'opportunità di procedere già nel corso dell'esame di questo schema ad una audizione, anche di carattere informale, di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato, al fine di acquisire valutazioni tecniche in ordine al prossimo avvio della sperimentazione.

Renato CAMBURSANO (IdV), nel rilevare come la rilevanza del provvedimento richieda che il suo esame sia svolto in tempi adeguati, ritiene che sia opportuno che, nell'ambito della necessaria attività istruttoria, si proceda allo svolgimento di un ciclo di audizioni.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, segnala che il termine per l'espressione del parere da parte della Commissione bilancio scade il prossimo 29 novembre. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame dello schema di decreto ministeriale ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.15.

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 18 novembre 2010. — Presidenza del presidente Giancarlo GIOR-

GETTI. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Luigi Casero.

La seduta comincia alle 14.15.

Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.

Nuovo testo C. 3687 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla VII Commissione).

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 14 ottobre 2010.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, avverte che la Commissione è stata convocata per l'esame in sede consultiva del nuovo testo del disegno di legge in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché recante delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario in considerazione del calendario dei lavori dell'Assemblea, che prevede la possibilità che nella giornata di venerdì 19 novembre 2010 abbia luogo la discussione di tale disegno di legge. Osserva, tuttavia, che, ai sensi dell'articolo 119, comma 5, del Regolamento, durante la sessione di bilancio la V Commissione può esaminare in sede consultiva solo i disegni di legge che possono essere approvati durante la medesima sessione. Pertanto, in assenza di un consenso unanime riguardo all'opportunità di procedere all'espressione di un parere nella seduta di oggi, ritiene necessario rinviare il seguito dell'esame del provvedimento ad una seduta, da convocare nella giornata di domani, successivamente alla conclusione della sessione di bilancio.

La seduta termina alle 14.20.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.20 alle 14.25.

COMITATO DEI NOVE

Giovedì 18 novembre 2010.

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2011).
C. 3778 Governo.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013.

C. 3779 Governo.

Il Comitato si è riunito dalle 10.30 alle 10.45 e dalle 16.50 alle 17.30.

ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 397 del 12 novembre 2010, a pagina 170, penultima riga, la parola: « Relatore » è sostituita dalla seguente: « Governo ».