

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

1.

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 LUGLIO 2014**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIACOMO ANTONIO PORTAS**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Bilardo Salvatore, <i>ispettore generale capo per la finanza delle pubbliche amministrazioni</i> .....	11, 17
Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i> .....	3	Franco Daniele, <i>Ragioniere generale dello Stato</i> .....	3, 8, 9, 10, 14, 15
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DI UNA RAZIONALIZZAZIONE DELLE BANCHE DATI PUBBLICHE IN MATERIA ECONOMICA E FINANZIARIA. POTENZIALITÀ E CRITICITÀ DEL SISTEMA NEL CONTRASTO ALL'EVAZIONE FISCALE</b>		Mazzotta Biagio, <i>ispettore generale capo del bilancio</i> .....	16
<b>Audizione del Ragioniere generale dello Stato, dottor Daniele Franco:</b>		Pagano Alessandro (NCD) .....	6, 10, 12 13, 15, 16
Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i> .	3, 8, 9, 10 13, 14, 18	Pelillo Michele (PD) .....	8, 15, 16
		Prisley Maria Laura, <i>ispettore generale capo per l'informatizzazione della contabilità di Stato</i> .....	12, 13, 15
		Ruocco Carla (M5S) .....	7, 14

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIACOMO ANTONIO PORTAS

**La seduta comincia alle 8,35.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Propongo, se non vi sono obiezioni, che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del Ragioniere generale dello Stato, dottor Daniele Franco.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva di una razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria. Potenzialità e criticità del sistema nel contrasto all'evasione fiscale, l'audizione del Ragioniere generale dello Stato, dottor Daniele Franco.

Ringrazio il dottor Franco per aver accolto l'invito della Commissione.

Sono presenti anche l'ispettore generale capo del bilancio, dottor Biagio Mazzotta, l'ispettore generale capo per la finanza delle pubbliche amministrazioni, dottor Salvatore Bilardo, e l'ispettore generale capo per l'informatizzazione della contabilità di Stato, dottoressa Maria Laura Prislei.

L'audizione si inquadra nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva di una razionalizzazione delle banche dati pubbliche in

materia economica e finanziaria. Potenzialità e criticità del sistema nel contrasto all'evasione fiscale.

Il dottor Franco riferirà alla Commissione, per i profili di competenza della Ragioneria generale dello Stato, in merito alla fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione.

Do la parola al dottor Franco, con riserva per me e gli altri colleghi di rivolgergli, al termine del suo intervento, domande e richieste di chiarimenti.

DANIELE FRANCO, *Ragioniere generale dello Stato*. Grazie per l'invito. Abbiamo preparato una nota piuttosto lunga, ma che cercherò di riassumere. L'idea era di fornire una documentazione che potesse esservi utile: eventualmente sui singoli quesiti i colleghi mi aiuteranno nelle risposte.

La fattura elettronica è stata avviata il 6 giugno ed è ora il formato documentale obbligatorio per la regolazione dei rapporti di fornitura tra le imprese e le pubbliche amministrazioni centrali. Si tratta di un'innovazione importante sia per i rapporti tra il sistema produttivo e la pubblica amministrazione sia per l'organizzazione interna della medesima. Come sapete, nel marzo prossimo la fatturazione elettronica verrà estesa anche alla finanza decentrata.

Le implicazioni di questa innovazione sono essenzialmente tre e concernono: i processi di registrazione contabile delle amministrazioni; il processo di pagamento dei debiti commerciali della pubblica amministrazione e, in prospettiva, il processo di revisione della spesa.

Nella seconda sezione della nota tratteggiamo brevemente l'evoluzione della fatturazione elettronica, che, come sapete, è stata avviata con la legge finanziaria per

il 2008. Essa ha indotto — e questo è stato particolarmente importante per il Ministero dell'economia e per la Ragioneria — importanti innovazioni nelle procedure contabili. È stato necessario, infatti, creare un'infrastruttura tecnologica che connettesse il sistema pubblico di interscambio, su cui fa perno la fatturazione elettronica, con il SICOGE — Sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria delle amministrazioni centrali. È stato quindi creato un sistema di documentazione che fa sì che le fatture pervenute all'amministrazione vengano registrate e poi inoltrate all'amministrazione per gli adempimenti di pagamento e poi archiviate.

Un aspetto importante — ci torneremo sopra anche dopo — è il fatto che la fattura elettronica consente di avere la certezza della data in cui sorge l'obbligazione di pagamento: questo ci aiuta a individuare meglio il momento della competenza di ogni transazione ed è particolarmente importante anche per l'ISTAT ai fini della contabilità nazionale.

Un aspetto che per noi è molto importante e che si è associato alla fattura elettronica, è la cosiddetta Piattaforma per la certificazione dei crediti, che ci consente di andare verso un sistema di gestione integrata del ciclo passivo della pubblica amministrazione, ossia di tenere sotto controllo tutte le fasi del processo di spesa.

Se guardate in fondo alla nota, vedete alcune figure, presenti anche sul nostro sito, che cercano di spiegare in modo semplice le modalità con cui funzionano la fattura elettronica e la Piattaforma. Il terzo grafico, riguarda le modalità con cui esse interagiscono.

Ogni transazione fra la pubblica amministrazione e i fornitori viene tracciata. L'idea è che la Piattaforma diventi lo strumento per seguire l'intero ciclo di vita dei debiti commerciali della pubblica amministrazione, seguendo la fattura anche nelle fasi successive al momento in cui viene ricevuta dalla pubblica amministrazione.

La Piattaforma dovrebbe consentire di assolvere a tre funzioni importanti. Innanzitutto i creditori sono messi ora nelle condizioni di verificare *online* lo stato dei propri crediti. I creditori che si iscrivono — come fare a iscriversi ve lo spiegherà poi la dottoressa Prislei, ma è estremamente facile — possono seguire tutte le loro fatture e vedere lo stadio in cui si trovano. Le pubbliche amministrazioni possono controllare in tempo reale lo stato dei propri debiti distinti per scadenza e per creditore e gli organi governativi e i decisori politici potranno conoscere l'ammontare complessivo dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni.

Sapete che quella dell'entità dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni è una delle questioni più difficili. A lungo ci si è basati sulle informazioni che venivano dal lato delle imprese, sulle informazioni raccolte dalla Banca d'Italia. Non avevamo informazioni di pari qualità dal lato dei debitori: questo sistema ci consente di muovere in quella direzione.

Per assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari nella fattura elettronica devono essere inseriti due codici, il Codice informativo di gara (CIG), che identifica ciascun appalto o lotto, e il Codice unico di progetto (CUP), che etichetta tutti i progetti di investimento pubblico. Questo dovrebbe consentirci, in particolare, di seguire l'intero ciclo di vita degli investimenti.

Nella sezione 3 vediamo qualche informazione su quanto è accaduto negli ultimi mesi. Vi è stata una fase di sperimentazione che, in particolare, ha coinvolto il Ministero della salute e il Ministero degli affari esteri. Dal 6 giugno il sistema è partito e dal 6 al 30 giugno sono pervenute 43.000 fatture. Trovate in fondo una tavola e un grafico che vi offrono in modo analitico queste informazioni. Il 60 per cento delle fatture è stato correttamente inoltrato all'amministrazione, mentre il 40 per cento risulta tra gli scarti di lavorazione. Le informazioni che abbiamo è che, in realtà, si tratti perlopiù di tentativi di accesso: un'impresa manda una fattura, manca un codice, torna indietro, riprova

col codice, manca il codice fiscale, torna indietro, finché, a un certo punto, l'impresa trova la strada.

Dal 1° al 14 luglio il sistema ha ricevuto 68.000 fatture e la percentuale di quelle andate immediatamente a buon fine è salita al 71 per cento. Nelle ultime due settimane abbiamo circa 5.000 fatture regolarmente accettate dal sistema per ogni giorno lavorativo e 20.000 fatture sono pervenute al SICOGE. Queste coinvolgono 526 milioni di euro. Ciò ci dice che l'importo di queste 20.000 fatture è di circa 26.000 euro a fattura.

Ovviamente, queste sono prime informazioni. A mano a mano che avremo più informazioni cercheremo di accrescerne la messa a disposizione.

Questa innovazione ha comportato degli oneri anche per le imprese fornitrici, che hanno dovuto reperire i codici: così come la pubblica amministrazione ha dovuto adeguarsi, così è stato anche per le imprese. Si tratta di oneri di transizione che, dal lato delle imprese, vanno visti in connessione con i benefici in termini di tempi di pagamento e di trasparenza di gestione del processo. Abbiamo incontrato varie imprese e la sensazione che abbiamo è che la macchina sia partita e che ci sia anche dal lato delle imprese la percezione che questo sistema — fatturazione elettronica e Piattaforma — sia per le imprese un grosso salto in avanti nei rapporti con la pubblica amministrazione.

Nella sezione 4 trattiamo brevemente della questione delle implicazioni della fatturazione elettronica per i conti nazionali. Come vi dicevo, la fattura elettronica ci consente di determinare con precisione il momento della competenza economica delle transazioni, perché il momento dell'emissione della fattura può essere assimilato al momento dell'insorgenza dell'obbligazione per la pubblica amministrazione. Attualmente per le spese di parte corrente l'ISTAT fa riferimento al momento dell'impegno contabile, mentre la spesa per investimenti è registrata sulla base di pagamenti, che possono anche avere luogo in periodi ritardati.

Tornando alla questione dei debiti commerciali, sapete che, mentre sulla parte corrente si è andati avanti molto rapidamente, sulla parte in conto capitale l'anno scorso il decreto legge n. 35 ha stanziato 7 miliardi e un ulteriore mezzo miliardo è stato stanziato con la legge di stabilità di quest'anno. Resta, però, un dato ammontare di debiti commerciali di conto capitale da pagare. Il motivo per cui vi è questo rallentamento — che non c'è, invece, sulla parte corrente — è che queste operazioni, nel momento in cui si manifestano, hanno un impatto sull'indebitamento netto e sul *deficit* della pubblica amministrazione. In una prospettiva futura, quando ogni spesa, anche di parte capitale, sarà registrata al momento della fatturazione, questi problemi non si dovrebbero più verificare.

A pagina 8 rileviamo che sono in atto varie iniziative volte a migliorare la qualità delle informazioni disponibili in parallelo con la fatturazione elettronica. Abbiamo innanzitutto la riforma della contabilità degli enti decentrati, che dovrebbe essere attuata dal gennaio dell'anno prossimo e che ci consentirà di trarre direttamente dai bilanci degli enti informazioni sulla loro situazione debitoria; abbiamo poi la Piattaforma e, infine, l'avvio del monitoraggio continuo dello stato di realizzazione delle opere pubbliche, per il quale abbiamo emanato una circolare a tutti gli enti qualche mese fa.

La sezione 5 riguarda le implicazioni della fatturazione elettronica sul processo di pagamento dei debiti commerciali. Sapete che dall'anno scorso prima il Governo Monti, poi il Governo Letta e, infine, il Governo Renzi hanno attuato una serie di iniziative volte ad accelerare il pagamento dei debiti scaduti, a smobilizzare i debiti commerciali esistenti, ma anche e soprattutto a prevenire il riformarsi di nuovi debiti, rendendo pienamente operativa la direttiva europea che impone alle pubbliche amministrazioni di pagare entro trenta o sessanta giorni (sessanta nel caso delle poste della sanità).

Nella sezione 5.1 ricordiamo brevemente alcuni di questi passi: sono state

stanziare risorse per 56 miliardi; a fine giugno risultavano essere state messe a disposizione delle amministrazioni risorse per 30 miliardi e risultavano essere stati pagati ai creditori finali circa 26 miliardi. Ci aspettiamo che in questo mese e nei prossimi vi sia un aumento significativo dell'entità pagata. Nella sezione 5.2 entriamo nel merito degli interventi di carattere ordinamentale volti a raggiungere gli obiettivi che vi dicevo prima: in questo senso, l'interazione tra fatturazione elettronica e Piattaforma è particolarmente importante.

Come vi accennavo, l'idea è che la Piattaforma diventi uno strumento di monitoraggio permanente e continuo di tutti i debiti delle pubbliche amministrazioni. A tale scopo sono stati introdotti alcuni obblighi per le amministrazioni. A pagina 10 ricordiamo l'obbligo, in sede di adozione del bilancio consuntivo, dal 2014 di attestare formalmente i tempi di pagamento dei debiti commerciali.

Ricordiamo poi le sanzioni, ma anche gli incentivi per le amministrazioni. A pagina 12 ricordiamo alcune sanzioni specifiche relative al sistema fattura elettronica-Piattaforma, che riguardano gli inadempimenti agli obblighi di comunicazione dei debiti e dei relativi pagamenti in Piattaforma, la mancata certificazione dei crediti sulla Piattaforma e la registrazione di ritardi nei tempi di pagamento.

Nella sezione 6 trattiamo brevemente delle prospettive. La prossima tappa è, nel marzo del 2015, l'entrata nel sistema della fatturazione elettronica delle amministrazioni locali. Questo è un cambiamento importante, che andrà preparato molto bene, perché si tratta di 8.000 comuni, 20 regioni e tutte le province. Ciò determinerà un'enorme mole di dati e documenti che dovranno essere descritti, ma che offrono anche delle opportunità per la gestione della spesa pubblica. A pagina 12 ricordiamo alcuni dati dell'Agenzia per l'Italia digitale sulle implicazioni di questo processo e sui possibili risparmi di spesa pubblica che possono rivenirne, che

l'Agenzia stima in una cifra che può andare da 1,6 miliardi per arrivare fino a 6,5 miliardi alla fine del processo.

Al di là dei risparmi in termini puramente amministrativi dovuti all'eliminazione della carta e al passare a un sistema più efficiente, la fatturazione elettronica — questo è il punto che sottolineiamo in fondo a pagina 12 — ci fornisce una miniera di informazioni in forma digitale sulla descrizione dei beni e dei servizi acquistati, sulle quantità e sui prezzi. Questo è, in prospettiva, uno degli strumenti su cui il processo di monitoraggio e di revisione della spesa dovrebbe operare. Ci consentirà, per esempio, di valutare ed eventualmente migliorare le politiche di approvvigionamento delle amministrazioni e di valutare meglio le differenze nei prezzi e nelle quantità acquistate dai diversi enti, nonché le dinamiche dei prezzi e delle quantità. In merito, un passo importante sarà quello di connettere le informazioni che ci vengono dalla fatturazione elettronica all'informazione sulla natura economica della spesa che ci possono venire e ci vengono da SIOPE, il Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici. Si tratta adesso di mettere assieme in prospettiva questi due flussi informativi.

La fatturazione elettronica è un passo molto importante per migliorare i meccanismi di valutazione dell'efficienza della spesa. Questo è un progetto che ha, secondo noi, una valenza molto importante per la pubblica amministrazione, ma anche per il sistema Paese nel suo complesso.

L'ultimo punto che fissiamo alla fine, che è forse un punto su cui dovremmo tutti insistere di più, è la comunicazione, non solo alle pubbliche amministrazioni, ma anche ai cittadini e alle imprese, del modo in cui funzionano la fatturazione e la Piattaforma, nonché dei benefici che ne verranno per il Paese, per le imprese e per la nostra competitività.

ALESSANDRO PAGANO. È stato veramente interessante quest'incontro. Devo dire che i temi sollevati sono moltissimi.

Abbiamo forse l'esigenza di un'interlocuzione più dinamica, non solo con domande e risposte secche, perché ho l'impressione che il ruolo straordinario che avete, e che è quello di efficientare la spesa, trovi delle oggettive difficoltà. C'è un sistema che deve essere modificato e, quindi, stante ciò, qualche dubbio, ovviamente, lo abbiamo. Vorremmo capire anche materialmente come tutto questo sta accadendo.

Per esempio, una grande partita si giocherà con i costi standard. In linea teorica tutti coloro che sono venuti in audizione, tutti i protagonisti, hanno le idee chiare. Il problema serio, però, è che la Ragioneria, secondo me, è l'organo che per definizione deve dettare tempi, ritmi e modalità. Lei mi consentirà — lo faccio con grande rispetto — di osservare che, da questo punto di vista, abbiamo visto una Ragioneria forse non attentissima a questo tipo di dinamiche.

Sappiamo e vediamo come viene esercitato con fermezza e rigore il ruolo che vi appartiene. Tuttavia, l'impressione, vedendo anche i lavori in Commissione e le spese che vengono confermate, è che sia un rigore dettato solo ed esclusivamente dal fatto di avere una disponibilità di risorse legate al momento e alla vostra funzione di controllo. Riteniamo, invece, che il ruolo dovrebbe essere molto più dinamico e che i costi standard rappresentino sicuramente un elemento per recuperare risorse e, nello stesso tempo, per esercitare meglio questa funzione di controllo.

Lo dico veramente con grande rispetto. Ci aspettiamo tantissimo, però probabilmente, rispetto alla fama che vi precede, questo tipo di problema non è stato approfondito bene. Lo rilevo anche in funzione di tutto quello che hanno detto gli interlocutori che sono venuti a questo tavolo. Riteniamo, per esempio, ma è un giudizio assolutamente unanime, che SOGEI sia una struttura assolutamente sottodimensionata. Avere lo strumento e poi materialmente utilizzarlo in percentuale minima rispetto a quelle che potrebbero esserne le potenzialità penso sia una questione che pone qualche dubbio. Questa è

l'impressione. Vorremmo essere tranquillizzati non tanto sul risultato ottenuto, che è sotto gli occhi di tutti, quanto sulla tempistica e vorremmo magari — perché no? — venire nei prossimi mesi a vedere se questi obiettivi sono stati raggiunti, nelle funzioni del controllo che voi eserciterete.

In particolare, vorrei saperne di più sugli enti locali, secondo me, il vero problema, il vero buco nero di questa situazione. Noi qui stiamo a cincischiare, a pensare a *spending review* e a cercare di comprimere spese — che sono comprimibili: sono dell'avviso che non sia assolutamente vero che siamo ai limiti e parlo della spesa statale — ma tra controllate, municipalizzate ed enti secondari abbiamo spese pazzesche, che sfuggono completamente. Voi svolgete il vostro ruolo in maniera integerrima, ma ci sono flussi di decine di miliardi che ogni anno scappano verso quella direzione. Vorrei capire come la vostra funzione di controllo si sta esercitando materialmente, anche alla luce del nuovo strumento e del nuovo obiettivo della fatturazione elettronica.

CARLA RUOCCO. La mia domanda si accavalla con quanto già detto dal collega. Infatti, proprio riguardo all'ultima parte della relazione, si nota che tutto è, in fondo, demandato a una situazione futuribile: tra un anno o tra alcuni mesi, nel 2015, quando il sistema entrerà a regime, si potrà avere un controllo di gestione, anche a livello di enti locali. Sembra sempre qualcosa che si racconta, ma che poi, alla fine, non si vede mai spuntare.

La mia domanda è questa, giusto per fare il punto della situazione: oggi lo Stato non ha assolutamente alcun sistema di controllo di gestione, per quanto rudimentale, già implementato? Non dialoga minimamente con gli enti locali per quello che riguarda le spese che questi sostengono puntualmente?

Una seconda domanda è la seguente: quanto saranno chiari per il cittadino comune che vuole accedere ai dati e a questo controllo e monitoraggio di costi, i prospetti che si potranno mettere a dispo-

sizione, magari *online*, perché tutti possano monitorare i costi, per esempio, del proprio comune? Se non si offre la possibilità di fruire in maniera chiara di questi dati fino all'ultimo dei cittadini italiani, credo che tutto questo sarà comunque inutile, perché si gestiranno i dati in maniera opaca. Le amministrazioni gestiranno e faranno prospetti incomprensibili, che verranno anche messi in rete, ma saranno totalmente inconsultabili. Praticamente, quindi, saremo punto e a capo.

MICHELE PELILLO. Grazie per la relazione, che trovo molto puntuale e interessante. Volevo essere aiutato a definire il perimetro della pubblica amministrazione per la scadenza di marzo. Intendiamo le regioni, gli enti territoriali, gli enti locali o anche altro? C'è anche la sanità, oppure è fuori dal perimetro? Inoltre, che previsione numerica c'è? Ho l'impressione che marzo sarà una data da far tremare le vene e i polsi, dal punto di vista quantitativo. C'è la ragionevole certezza di essere pronti per questo passaggio nel mese di marzo?

So che il sistema è tarato per 10 milioni di fatture l'anno: è congrua come capienza rispetto a tutta la pubblica amministrazione locale o rischiamo che la data di marzo non sarà sufficiente per avviare e completare la fatturazione elettronica? Mi interessa molto avere qualche dettaglio in più proprio su questa scadenza, che reputo fondamentale. Per come l'immagino io, questa prima fase è quasi una fase sperimentale, mentre la vera fase dovrebbe iniziare proprio nel mese di marzo dell'anno prossimo.

PRESIDENTE. La ringrazio davvero, dottor Franco, di essere qui in Commissione. Per essere molto franchi, appunto, ho apprezzato la sua analisi, nel senso che l'Italia con la fatturazione elettronica gioca davvero una grossa partita. Forse io stesso all'inizio non ne avevo percepito l'importanza. Chiaramente io sono più, come presidente della Commissione, teso all'analisi del costo, che arriverà a marzo 2015. Oggettivamente, in uno Stato come

l'Italia, in cui gli indicatori sono quelli che sono, un risparmio di 13 miliardi, o di 6 miliardi, che è quanto dice lei, potrebbe valere un'IMU, una tassa, per gli italiani. Prima si fa e meglio è.

Le faccio una domanda, anche se forse non è lei l'interlocutore adatto. Penso all'esempio del MEF, in cui abbiamo Consip, Poligrafico e SOGEI, con tre teste e tre Consigli d'amministrazione. Vorrei sapere da lei se può fornirmi questa risposta: qual è il piano industriale? È vero che hanno diminuito i Consigli di amministrazione, ma non mi preoccupa il costo oggettivo da cinque a tre membri. Mi preoccupa di più il piano industriale, perché, per effettuare queste operazioni di cui l'Italia ha bisogno come l'acqua nel deserto, in relazione al risparmio, se non ci sono davvero razionalizzazioni oggettive, sarà difficile capire come fare. Su questo aspetto io mi prenderei del tempo per fare comunicazioni con i cittadini, perché fare una comunicazione oggi e poi magari a marzo non riuscire a gestire alcuni passaggi sarebbe difficile da spiegare.

Lei mi scuserà per il mio modo di esprimermi molto tecnico. Il cruscotto vero, in cui io, cittadino, posso capire quanto la pubblica amministrazione, ha speso di riscaldamento nella stessa regione è il punto nodale di tutto questo lavoro, che io trovo eccezionale. Tuttavia, l'esempio che diamo oggettivamente, come piano industriale, — penso solo al MEF, con tre cervelli che non si parlano tra di loro — mi sembra difficile. Ripeto, questo non tanto per il costo dei tre consiglieri d'amministrazione, ma per capire chi decide tra SOGEI, Poligrafico, Consip e via dicendo.

DANIELE FRANCO, *Ragioniere generale dello Stato*. Cominciando dall'ultimo quesito, ovviamente questo è un quesito che dovrete porre al ministro. Comunque, in relazione a Consip e SOGEI, che fino a poco tempo fa svolgevano attività che in parte si sovrapponevano, da quest'anno Consip si occupa solo di acquisti e di tutti gli acquisti. Gli acquisti di SOGEI adesso



li fa Consip e SOGEI gestisce tutta l'informatica. C'è stato un passo verso la razionalizzazione.

Tuttavia, al quesito deve rispondere, credo, il ministro. Non posso essere io a parlare del piano industriale.

**PRESIDENTE.** Lo chiedevo a lei, nel senso che è lei che decide a chi dare i soldi.

**DANIELE FRANCO, Ragioniere generale dello Stato.** Anche questo non è del tutto vero. Non siamo noi a decidere a chi dare i soldi.

Venendo agli altri quesiti, sono convinto anch'io che la vera sfida sarà il prossimo mese di marzo. Chiederei alla dottoressa Prislei di dire qualcosa di più. Su questo fronte sarà importante investire molto nell'informazione alle pubbliche amministrazioni. Le imprese fornitrici dell'amministrazione statale, credo si stiano rapidamente adattando. Per amministrazione statale intendo anche le scuole e, quindi, ciò comprende anche molte piccole imprese locali. Tutte le pubbliche amministrazioni dovranno adattarsi. Questo sarà un grosso sforzo che cercheremo di assistere e poi di monitorare.

Continuando con gli altri quesiti, prima di cedere la parola ai colleghi, passo al ruolo della Ragioneria. Se la Piattaforma esiste, e io credo che la Piattaforma sia un'innovazione tecnologica importantissima, insieme alla fatturazione elettronica — sono cose su cui abbiamo investito moltissimo e in modo probabilmente poco visibile, senza enfatizzarle molto — ciò non sarebbe stato possibile senza il ruolo della Ragioneria o del MEF. Ci sono molte cose che facciamo e che non necessariamente pubblicizziamo. Forse sbagliamo a non pubblicizzarle, ma credo che il ruolo dell'amministrazione sia quello di fare le cose e poi anche di prendersi tutte le critiche. Se facciamo qualcosa, è il nostro lavoro farlo. Mi sembra di capire che vi sia un invito a utilizzare questi dati. Anche sul processo di controllo e di monitoraggio della spesa e sulla valutazione dell'efficienza della spesa molto è stato fatto. La

Ragioneria ha fornito un supporto a tutti i processi di revisione della spesa. Adesso stiamo aiutando fortemente il Commissario Cottarelli. Il Commissario Cottarelli, ovviamente, è la persona che ne risponde al Governo, ma noi lo stiamo aiutando sistematicamente. Questo è un ruolo che, in prospettiva, potrebbe essere svolto forse in modo più esplicito e ampio dalla Ragioneria. Penso anch'io che ci sia innanzitutto una funzione di verifica, controllo e monitoraggio del rispetto delle regole che questo Paese si è posto sulla contabilità pubblica: questo è il ruolo che la Ragioneria svolge tutti i giorni. Il ruolo di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia della spesa viene svolto in parallelo. Forse lo enfatizziamo meno, ma accolgo l'invito al fatto che sarà importante che in futuro questo ruolo possa essere ancora più presente. Vi invito, per esempio, a dare uno sguardo a due rapporti che abbiamo pubblicato nelle ultime settimane. Uno è sulla spesa sanitaria in Italia, che entra molto in dettaglio sul modo in cui si spende in Italia nelle varie regioni. L'altro è il rapporto sulla spesa previdenziale, anche con le previsioni per il futuro, che si incardina nel sistema europeo di previsioni di lungo termine.

Questi due rapporti che abbiamo pubblicato e che non abbiamo, di nuovo, enfatizzato moltissimo — chiunque si occupi di sanità o di previdenza però li consulta, li guarda e li cita. Se vi sono poi ulteriori fabbisogni informativi, siamo sempre molto contenti di rispondere. I rapporti mostrano che un'attenzione c'è, anche se non sempre enfatizzata da noi.

Sulle questioni degli enti locali chiederei poi al dottor Bilardo di rispondere.

Un altro punto è come rendere le informazioni più facilmente disponibili ai cittadini. Noi adesso abbiamo reso disponibile SIOPE ai cittadini. Chiunque può entrare e utilizzare la banca dati SIOPE. Il passo successivo, che riguarda il SIOPE, ma anche le altre banche dati, è quello di fornire delle informazioni facilmente utilizzabili. Ci stiamo lavorando e io spererei in tempi non molto lunghi di cominciare ad avere dei risultati.

L'altro sforzo che stiamo facendo è sui debiti commerciali. Non era ovvio che dovesse essere la Ragioneria ad adottare la questione e a seguirla, ma l'abbiamo fatto e siamo stati molto contenti di farlo. L'ammontare che è stato pagato è significativo. Tutti i decreti che dovevano essere emanati per smobilizzare le ulteriori risorse sono stati emanati o sono vicinissimi alla conclusione. Sono stati pagati finora 26 miliardi.

ALESSANDRO PAGANO. Banca d'Italia dice che sono 90.

DANIELE FRANCO, *Ragioniere generale dello Stato*. Banca d'Italia dice 90, intervistando 4.200 imprese, a cui chiede quali siano i loro crediti commerciali. I 90 miliardi includono anche i debiti del giorno prima quindi una parte dei 90 miliardi è fisiologica. La mia stima è che forse 30-40 miliardi siano fisiologici e saranno poi oggetto di contenzioso. Banca d'Italia diceva 90 al 31.12.2012. Nell'ultima relazione annuale, con fotografia al 31.12.2013, parla di 75 miliardi e, quindi, la cifra è scesa. I 75 miliardi comprendono comunque alcune decine di miliardi non fisiologici, anomali. Questo è evidente. A fronte dei 26 miliardi già pagati ci sono risorse complessive per 56 miliardi. Ci sono quindi altri 30 miliardi che possono essere pagati. Sono risorse messe adesso a disposizione degli enti e che in buona parte verranno pagate quest'anno, in relazione alle richieste degli enti.

Sulla questione di quanto gli enti richiedono, chiederei al dottor Bilardo di assistermi. In vari casi abbiamo avuto richieste da parte degli enti inferiori all'ammontare che era stato loro messo a disposizione.

In parallelo, è stato creato il meccanismo, via Piattaforma per la certificazione dei crediti, che consente a qualsiasi impresa che abbia un credito di andare in Piattaforma — lo può fare dal 1° luglio — e di avere una certificazione entro un tempo prestabilito (se l'ente non la fa, viene sanzionato) e di scontare i propri crediti, con uno sconto che credo sia sotto

il 2 per cento presso una banca, il tutto assistito da garanzia dello Stato.

Questo dovrebbe essere un meccanismo che, associato ai 56 miliardi stanziati che andranno attraverso gli enti, soprattutto regioni e comuni, offre un canale secondario e parallelo nel caso in cui un'impresa si trovi davanti un ente che, per qualsiasi motivo, sia renitente.

ALESSANDRO PAGANO. Quando immaginate di azzerare il contenzioso? Intendo il debito.

DANIELE FRANCO, *Ragioniere generale dello Stato*. Se tutto questo ammontare fosse pagato entro quest'anno, le grosse anomalie verrebbero risolte, con un problema, però, che è quello che dicevo prima, dei debiti in conto capitale. I 30 miliardi disponibili per quest'anno non riguardano le poste in conto capitale, perché ogni euro in conto capitale che viene rimborsato è un euro di indebitamento netto in più, dato il meccanismo di contabilizzazione di cui parlavo prima. Si tratta di trovare dei margini nel bilancio pubblico per risolvere questa partita. Credo che sia stato già detto dal Ministro Padoan, e dal Ministro Saccomanni prima, che questa è una delle grosse partite aperte. Tolti i debiti in conto capitale, sulla parte corrente ci aspetteremo progressi molto significativi.

PRESIDENTE. Pongo solo una domanda: avete una convenzione con una banca?

DANIELE FRANCO, *Ragioniere generale dello Stato*. C'è una convenzione con ABI e Cassa depositi e prestiti.

PRESIDENTE. Il tasso è del 2 per cento certo?

DANIELE FRANCO, *Ragioniere generale dello Stato*. Lo sconto in questa convenzione, che adesso verrà, credo, resa pubblica, dovrebbe essere dell'1,9 per cento.

SALVATORE BILARDO, *ispettore generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni*. Intervengo sul tema dei debiti. La Ragioneria generale dello Stato si confronta con 22.000 pubbliche amministrazioni. Il Ragioniere generale accennava al ruolo delle regioni e degli enti locali, ma aggiungerei anche quello delle imprese. È evidente che, con tutti gli sforzi possibili, se non c'è sintonia nell'intento da parte di tutti gli attori, l'operazione diventa difficile.

Le regioni, per esempio, in attuazione del decreto legge n. 102, correttivo del n. 35, avevano a disposizione ulteriori 3,5 miliardi per chiudere i debiti al 31.12.2012, ma hanno fatto richiesta per 2,9 miliardi. Gli enti locali, sempre con debiti al 31.12.2012, avevano ulteriormente a disposizione 1,8 miliardi, ma hanno fatto istanza per 1,3 miliardi.

Se guardiamo i dati in Piattaforma elettronica sulle istanze delle imprese per debiti che ritengono non siano stati ancora soddisfatti, vediamo che stiamo a 4,2 miliardi. Le comunicazioni delle pubbliche amministrazioni in Piattaforma stanno a 5,5 miliardi. È evidente quindi che se debiti ci sono e dovendoci noi confrontare con 22.000 pubbliche amministrazioni, ma soprattutto con migliaia e migliaia di imprese, se non c'è il concorso di tutti, è difficile soddisfare l'ammontare complessivo dei debiti.

Dato che ho preso la parola, ricordo che è stato posto il problema degli enti locali, del controllo di gestione e del controllo della spesa degli enti locali. La Ragioneria generale dello Stato negli ultimi anni si è impegnata tantissimo con la riforma della contabilità degli enti territoriali, perché è strettamente connessa con il problema dei debiti. Dobbiamo ragionare sia su quanti sono, sia su perché ci sono i debiti.

I debiti ci sono perché il sistema di contabilità, in particolare, degli enti locali, a nostro giudizio, non è in grado di arginare il fenomeno nel modo attualmente vigente con il TUEL. Le modalità di accertamento delle entrate non sono rigorose. Lo dico più esplicitamente: si spen-

dono somme che gli enti non hanno, perché si fa affidamento su accertamenti che difficilmente poi si tradurranno in riscossione. Il panorama è variegato nel territorio nazionale, perché abbiamo indici di riscossione altissimi in comuni del Nord e bassi in comuni del Sud, probabilmente per motivi che vanno al di là della pura e semplice gestione economica. Ci sono problemi anche di ordine sociale. I problemi ci sono, ma vediamo che c'è una diversificazione.

Questo, comunque, è uno dei problemi. Quanto alla riforma della contabilità degli enti territoriali italiani, stiamo facendo un grandissimo sforzo, perché parte dal 1° gennaio 2015. È un'operazione complessissima, di riforma totale, in cui la parte più consistente e rilevante sulla quale puntiamo è quella della contabilità economico-patrimoniale e del bilancio consolidato. Questo, in primo luogo, per consentire l'analisi dei costi standard e del controllo di gestione, che non può prescindere dalla contabilità economico-patrimoniale. Col consolidato cerchiamo di aggirare l'altro grosso buco della finanza pubblica che giustamente è stato sottolineato, ed è quello delle società partecipate dagli enti locali.

Questo per dire che non stiamo con le mani in mano: stiamo cercando di affrontare i problemi seri della finanza pubblica e soprattutto della finanza decentrata.

Sul controllo della spesa, abbiamo limiti che derivano dalla Costituzione, tant'è che il nostro sistema di controllo della spesa ad oggi si è basato sostanzialmente sul Patto di stabilità interno, il quale indica un obiettivo di saldo. Ciascuna amministrazione costituzionalmente può decidere la propria politica economica nel proprio territorio e, quindi, può decidere se insistere di più sulla pressione fiscale o sui servizi sociali. Questo è compatibile con un'attenzione ai costi standard. Anche su questo fronte stiamo imprimendo una forte accelerazione, attualmente sui fabbisogni standard, perché i costi standard presuppongono analisi che hanno a rife-

rimento una contabilità economico – patrimoniale. Comunque, si sta accelerando anche su questo fronte.

Penso che l'indirizzo sia chiaro. È stato detto che sembra qualcosa che si deve fare e che non si fa mai. Purtroppo, molto spesso questo non dipende solo dalla Ragioneria: porto l'esempio della riforma della contabilità degli enti territoriali. Abbiamo dovuto difendere a denti stretti la decorrenza al 1° gennaio 2015, senza nemmeno avere la certezza di riuscire a farcela, perché le pressioni sono tante affinché si rinvi. Si comprende che questo processo comporta un'operazione di pulizia e di serietà nella tenuta della contabilità degli enti territoriali, che ha costi anche in termini politici.

MARIA LAURA PRISLEI, *ispettore generale capo per l'informatizzazione della contabilità dello Stato*. Rispondo ai quesiti sull'informatica: sono il responsabile dell'informatica della Ragioneria generale.

Siamo pronti? Diciamo che adesso siamo pronti. Il progetto di fattura elettronica, coinvolge una serie di sistemi informativi. Posso rispondere per quelli che Ragioneria generale gestisce, che sono il sistema contabile dei ministeri e la banca dati delle amministrazioni pubbliche, che dovrà ricevere queste informazioni a fini di monitoraggio per fornirle a tutti gli interlocutori che ne possono beneficiare. Il progetto ha visto coinvolti molti sistemi informativi e quindi è nato come progetto interistituzionale. Dal lato MEF c'eravamo noi sui fronti che ho citato ed essenzialmente l'Agenzia delle entrate, che gestisce il Sistema di interscambio, avvalendosi di SOGEI. C'è anche nel progetto, ed è collegato a questo, il sistema degli acquisti MEPA, gestito da un altro dipartimento del MEF, mentre l'AGID ha avuto un ruolo importante, perché gestisce l'indice delle pubbliche amministrazioni.

In questi anni – la fattura elettronica nasce con una legge finanziaria del 2008 – abbiamo efficientato e implementato tutti questi sistemi scrivendo le linee guida, i tracciati e le regole tecniche pubblicati sul sito già dallo scorso anno, quando il

decreto attuativo della fattura elettronica è stato pubblicato e ha previsto un'entrata in esercizio graduale da parte delle varie amministrazioni.

Che cosa sta succedendo adesso? Adesso la fattura si applica a tutti i ministeri, che non sono una realtà circoscritta alle amministrazioni centrali, ma sappiamo bene essere una realtà articolata, con spese decentrate e delegate. Ci sono le 9.000 scuole, le prefetture e tutte le articolazioni che spendono in modo vario, secondo le varie regole di contabilità di Stato. Abbiamo quindi tutti i ministeri centrali e periferici, tutte le Agenzie e tutti gli enti previdenziali.

Quello che posso dire è che la prima attuazione ha visto una tenuta considerevole di tutti questi sistemi chiamati a interagire. Grandi difficoltà di sistema non ne abbiamo trovate. I numeri che ha fornito il Ragioniere generale, a nostro avviso, si riferiscono a prove tecniche di presa di confidenza con lo strumento. Certamente il mondo delle amministrazioni locali e tutto il resto delle amministrazioni pubbliche del Paese che rientrano nel perimetro noi non lo presidiamo attraverso i sistemi contabili, mentre presidiamo i sistemi contabili dei ministeri, perché abbiamo costruito noi questo sistema, che già da adesso ci fornisce informazioni e implementa la Piattaforma. Si tratta, quindi, di un universo molto variegato. Ci sarà la grande regione già pronta: siamo in contatto con alcune regioni che addirittura si propongono come *hub* nei confronti di tutto il territorio.

ALESSANDRO PAGANO. Perché la volete decentrare? Visto che siete così efficienti, la cabina di regia deve essere qui.

MARIA LAURA PRISLEI, *ispettore generale capo per l'informatizzazione della contabilità dello Stato*. La cabina di regia lo è di certo. SOGEI gestisce il Sistema di interscambio, ma non i sistemi contabili interni di ogni regione, provincia, comune o altro ente.

ALESSANDRO PAGANO. Bisogna fare uno sforzo perché, nel rispetto della Co-

stituzione vigente, si vada all'interno di una ridefinizione di competenze e di controlli.

MARIA LAURA PRISLEI, *ispettore generale capo per l'informatizzazione della contabilità dello Stato*. Credo che lo sforzo sia un po' quello che ha delineato il collega Bilardo, cioè di arrivare a un'armonizzazione dei bilanci che ci porti a rendere le regole più vicine e quindi a essere gestite in modalità unitaria. Ci sono i vincoli costituzionali di cui abbiamo parlato, per cui entrare a gamba tesa nei sistemi contabili delle amministrazioni, è evidentemente un problema.

ALESSANDRO PAGANO. Ma siccome sono fallimentari...

MARIA LAURA PRISLEI, *ispettore generale capo per l'informatizzazione della contabilità dello Stato*. Per noi tutte le informazioni che vengono da questi sistemi contabili hanno e avrebbero un grandissimo valore aggiunto.

Su quello che succederà a marzo dal lato amministrazioni e su quanto esse siano pronte, oltre ai contatti che abbiamo avuto, come gruppo di lavoro, più di tanto non possiamo sapere. Abbiamo parlato con ANCI, con UPI, con Confindustria e con i grandi «fatturatori», quali ENEL, Telecom ed ENI, che si stanno organizzando.

Certamente è un'operazione che ha un impatto molto forte sui sistemi contabili e sui sistemi informativi di ciascuno, che sono, come dicevo, variamente organizzati, anche dal punto di vista delle informazioni che forniranno alla Piattaforma di certificazione, perché poi il contenitore che ci consentirà di avere un'idea del ciclo di vita del debito sarà quello. I dati saranno acquisibili nella Piattaforma in vario modo, proprio perché sappiamo quanto sia diverso il panorama. Siamo pronti a riceverli o con flussi strutturati, o in modalità estemporanea, o con tabelle *excel* o addirittura con inserimenti manuali. Tutto questo sconta un'azione di armonizzazione e di recepimento delle informa-

zioni più dirette dai sistemi contabili, perché il patrimonio informativo a cui accennava il Ragioniere generale, che noi ci aspettiamo di acquisire in banca dati delle amministrazioni pubbliche *ex* articolo 13 della legge n. 196, a cui anche Camera e Senato hanno l'accesso, consta di informazioni che devono assolutamente sposarsi con informazioni residenti nei sistemi contabili e nei sistemi di ciclo passivo di ogni amministrazione. Per i ministeri il sistema l'abbiamo costruito e lo mettiamo a disposizione noi. Pertanto, confidentemente, il *trend* sarà quello di avere informazioni puntuali e certificate: per il resto, è un lavoro *in progress*, cui tutti stiamo tendendo.

PRESIDENTE. Pongo una domanda alla dottoressa Prislei. Se dovessi fare un comunicato stampa dopo questa riunione, posto di aver sentito tutti gli attori di questa fatturazione elettronica, che ritengo essere una cosa fondamentale e di un'importanza enorme per l'Italia, posso dire ai giornalisti che, avendo sentito il Ragioniere capo e la dottoressa Prislei, nel marzo 2015 ci sarà la fatturazione elettronica e che, al di là dei risparmi, al di là del fatto che le aziende potranno certificare il loro debito o controllare il proprio debito e tutto quello che abbiamo detto, offrirà anche la possibilità in Italia di fare analisi?

Posso dire questo? Ci sarà un cruscotto — in tutte le aziende sappiamo bene che cosa sia un cruscotto — italiano per controllare la spesa pubblica? Posso affermare questo?

MARIA LAURA PRISLEI, *ispettore generale capo per l'informatizzazione della contabilità dello Stato*. Ci sarà a pieno regime la Piattaforma per la certificazione dei crediti, che ci mostrerà da marzo-aprile in poi la vita dei debiti, ma ce la mostra già adesso. Ce la mostrerà in modalità facilitata da marzo-aprile, perché adesso sappiamo che, col decreto legge n. 66, tutte le fatture vengono inserite in Piattaforma e che c'è l'onere di seguirne la vita. Quanto alle informazioni più quali-

ficanti, da marzo non credo che il Paese sarà pronto o che i sistemi della Ragioneria generale avranno tutte queste informazioni. La tendenza, però, è questa. Il lavoro che stiamo svolgendo è in questo senso.

PRESIDENTE. Penso che l'interesse di tutti gli italiani sia quello che ho detto. Anche in questa Commissione ci siamo battuti con i vari attori per far capire che è inutile che parliamo sempre del costo della siringa in televisione, quando poi non si fa nulla per bloccare una fattura che indica che magari per cento metri quadri si spende il doppio rispetto ad altri uffici di uguale metratura. Penso che a volte non ci sia neanche il fatto — lo dico con la registrazione — della disonestà del dirigente. A volte c'è l'assurdità del fatto che non c'è un prezzo competitivo con cui confrontarsi.

Sono convinto che con questo sistema ci sarà una svolta epocale. Per questo motivo le faccio la domanda, perché tanti giornalisti, che ci chiedono l'attenzione di questa Commissione, poi mi dicono: « Sì, è bello, ma alla fine è aria fritta, perché non si capisce quando sarà in atto e se si potranno fare queste analisi ». È una questione su cui i cittadini hanno tanta aspettativa, perché rappresenta oggettivamente un risparmio, e un risparmio dell'Italia in questo momento non fa aumentare le tasse, per esprimersi male.

DANIELE FRANCO, *Ragioniere generale dello Stato*. Come dicevo, ci sarà una miniera di informazioni molto dettagliate sui singoli prezzi e sulle singole quantità. Queste informazioni renderanno possibile a noi, e non solo a noi, ma anche ad altri soggetti, di fare delle analisi. Nel caso di SIOPE vi è stata un'apertura massima. Vedremo di farla anche sulla fatturazione elettronica. Questo dipende anche da decisioni che sono prese.

PRESIDENTE. La natura della nostra Commissione è proprio questa: bisognerà dire che, se SIOPE non verrà integrata, queste cose non le farà, e noi lo diciamo.

DANIELE FRANCO, *Ragioniere generale dello Stato*. Questo l'abbiamo detto anche noi. Ho detto prima che SIOPE va assolutamente integrato. Se legge il nostro testo, lo vede.

Questa miniera di informazioni offrirà a noi, ma anche ad altri soggetti, *in primis* al Parlamento, la possibilità di effettuare analisi anche molto approfondite a livello del singolo ente e della singola tipologia di spesa. Questo è un punto su cui non so se sono stato chiaro prima, ma per noi è una delle cose nella nostra agenda.

Fermo restando che credo nel fatto che ci debba essere una competizione nel modo in cui si fanno le analisi e che le informazioni debbano essere disponibili. Dal nostro punto di vista, comunque, questa è una delle strade da perseguire.

CARLA RUOCCO. Svolgo soltanto una notazione. In sostanza, sembra che anche le regioni e gli enti locali abbiano standard qualitativi un po' discrezionali. C'è chi si adegua, chi non si adegua, chi si allinea, chi non si allinea. Non c'è la possibilità di fissare tempistiche molto più stringenti agli enti locali affinché tutti siano allineati sempre sullo stesso punto?

MARIA LAURA PRISLEI, *ispettore generale capo per l'informatizzazione della contabilità dello Stato*. Chiedo scusa, forse non mi sono espressa chiaramente. Tutti si devono allineare. Da fine marzo ci sarà comunque il *Big Bang* e non ci sarà fattura che potrà essere emessa in Italia verso una qualsiasi pubblica amministrazione che non avvenga in formato elettronico, che non passi dal Sistema di interscambio e che non sia costruita secondo quel criterio.

CARLA RUOCCO. Io parlo del periodo intermedio, fino a marzo. Poi, arrivati a marzo, chi finora non ha fatto nulla come si gestisce?

MARIA LAURA PRISLEI, *ispettore generale capo per l'informatizzazione della contabilità dello Stato*. L'ente, innanzitutto, può aderire da subito. Le date che ab-

biamo indicato sono quelle dell'obbligatorietà, ma da dicembre dell'anno scorso, in realtà, chiunque volesse in Italia avrebbe potuto aderire. Abbiamo avuto i due ministeri, salute ed esteri, che hanno anticipato l'obbligo ai primi di febbraio, noi stessi l'abbiamo fatto in sperimentazione, anche la regione Lazio ha aderito, ma non passava da subito per il Sistema di interscambio, e la Presidenza del Consiglio, che non era obbligata a entrare nel primo perimetro, è entrata lo stesso. Il resto degli enti locali non mi risulta che l'abbiano fatto, ma possono farlo, coordinati attraverso ANCI e UPI, che vediamo al tavolo di lavoro di coordinamento interistituzionale.

MICHELE PELILLO. Che succede se qualche comune o qualche provincia non saranno pronti a marzo?

MARIA LAURA PRISLEI, *ispettore generale capo per l'informatizzazione della contabilità dello Stato*. La fattura non può essere ricevuta e non può essere pagata. Il Sistema di interscambio riceve le fatture con varie modalità proprio per facilitare il processo. Il processo parte dal fornitore, non dal comune, ed è il fornitore che deve emettere la fattura in modalità elettronica. Nel caso peggiore il comune la può anche stampare e trasmettere al Sistema di interscambio tramite PEC.

ALESSANDRO PAGANO. Ci sono comuni che non si attrezzano volontariamente, volutamente, in questa direzione, ossia neglentemente. Il rapporto, tanto, è sul territorio. Sa perché lo dico? L'osservazione dell'onorevole Pelillo è assolutamente concreta: ci sono comuni che sono stati scoperti perché sono stati sciolti per mafia, ma chissà quanti ce ne saranno. Basta avere il rapporto di complicità con i dirigenti. Tutto spesso viene addebitato alla politica, ma la politica passa anche attraverso i canali tecnici, ragion per cui ci sono comuni che hanno iscritto in bilancio poste di debito che sono *bancomat*, a tutti gli effetti, chiaramente inesistenti, false. Queste persone presentano fatture che

vengono pagate. Se questa situazione è stata scoperta, non è improbabile che ce ne siano tantissime altre, magari in dimensioni clamorose in alcuni comuni e molto meno in altri. Sicuramente, però, questa è una cosa che tecnicamente si può fare. Il 31 marzo siete nelle condizioni di poter dire — queste sacche ci sono o nei comuni troppo grandi o nei comuni troppo piccoli — queste operazioni possono essere bloccate? Se per caso questi soggetti continuano a fare queste cose, cosa succede? Non esistono sanzioni. Voi non pagate le fatture, ma tanto è un problema di flussi tra di loro, tra i fornitori dell'ente locale e l'ente locale stesso. Come intervenite?

MARIA LAURA PRISLEI, *ispettore generale capo per l'informatizzazione della contabilità dello Stato*. Io non credo che gli abusi dipendano dalle modalità di fatturazione. Se l'oggetto della fattura è falso, se c'è una fattura per prestazione inesistente, se è scritta bene e ha rispettato le regole tecniche, il Sistema di interscambio la prende per buona...

ALESSANDRO PAGANO. Però la fattura elettronica serve anche a codificare, a prendere in esame, a costituire parametri e *benchmark*.

MARIA LAURA PRISLEI, *ispettore generale capo per l'informatizzazione della contabilità dello Stato*. Rende questo più difficile.

ALESSANDRO PAGANO. Anche nella logica dei costi standard, come diceva il Presidente, quando un bene in una ASL costa 100 e nell'altra costa 50, e non solo con riferimento a beni e servizi. Il problema è serio e va affrontato, secondo me, ma sono un po' dubbioso che voi ci riusciate — lo dico con grande chiarezza — entro questa data.

DANIELE FRANCO, *Ragioniere generale dello Stato*. Se posso aggiungere una considerazione, non è che il MEF o la Ragioneria siano responsabili dei comportamenti altrui.

ALESSANDRO PAGANO. No, che c'entra? Noi abbiamo troppa fiducia in voi: avremmo sperato che veniste con la bacchetta magica, ma non ce l'avete! Abbiamo capito questo.

MICHELE PELILLO. Vi stiamo chiedendo una previsione. Il sistema dei comuni è molto complesso. Le regioni certamente saranno già pronte, immagino, ma ho paura che non lo siano i comuni e le province, soprattutto in questo momento poco chiaro: è comunque una grande sfida.

BIAGIO MAZZOTTA, *ispettore generale capo del bilancio*. Vorrei integrare quello che hanno detto il Ragioniere e soprattutto il collega Bilardo. Per riuscire ad arrivare, venendo a quello che chiedeva il Presidente, a un'analisi anche comparata dei costi sostenuti dalle amministrazioni, per prima cosa abbiamo bisogno di un'armonizzazione contabile, perché i dati devono essere confrontati, e dell'adozione da parte di tutte le pubbliche amministrazioni della contabilità economico-patrimoniale, che è il presupposto assolutamente imprescindibile per riuscire a valutare i costi. Solo in base a questo, come è già stato detto dai colleghi, riusciremo ad arrivare a questi standard e a verificare quello che prima chiedeva il Presidente.

Nella stessa città ci possono essere due amministrazioni diverse che pagano diversamente, per esempio, per i fitti passivi a metro quadro. Questa è la sfida che ci aspetta nel futuro. È importante però piantare bene i paletti, che sono quelli che prima accennavamo.

Volevo aggiungere solo un'ultima considerazione a integrazione di ciò che diceva il Ragioniere, quando parlava dei rapporti della sanità che abbiamo fatto. Questo in relazione alla domanda dell'onorevole Pagano sul fatto che la Ragioneria da qualche anno si dedica a fare rapporti anche sull'efficienza della spesa. Oltre a quelli che citava il Ragioniere ci sono altri due rapporti sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, uno del 2009 e uno del 2012. Sono rapporti

triennali. L'ultimo fa proprio un'analisi dell'efficienza dei ministeri. In questo caso parlava di amministrazioni centrali.

Su questo fronte ci stiamo impegnando. Sono tutte attività che la Ragioneria fa oltre a quello che fa ordinariamente e sono comunque nei nostri obiettivi finali di lavoro. Ovviamente, ci vorrà del tempo, perché, in realtà, ci siamo resi conto, nel momento in cui siamo andati a fare questo tipo di lavoro, che manca in molte amministrazioni centrali – parlo adesso delle amministrazioni centrali, che sono quelle che conosco meglio – proprio la cultura della raccolta dati. Manca la cultura di immettere i dati che hanno in sistemi informativi standardizzati. Vi faccio solo un esempio. Avevamo svolto un lavoro di analisi di efficienza sui Vigili del fuoco. Ci abbiamo messo due anni per riuscire a sistematizzare tutti i dati che possedevano. Hanno i dati, ma, per riuscire a sistematizzarli e a partire con l'analisi di efficienza, abbiamo impiegato due anni per mettere tutto insieme. Questo solamente per i Vigili del fuoco. Immaginate per la polizia. C'è un problema anche di mentalità.

ALESSANDRO PAGANO. Posso fare una domanda al dottor Mazzotta? Quanto ai sistemi di contabilità, al metodo di contabilità, di cui parlava poco fa il Ragioniere, il conto capitale, viene posizionato contabilmente in maniera oggi anomala, ma secondo le regole classiche. Con l'Europa questa cosa non può essere contrattata in maniera diversa? Immagino che altrove venga contabilizzato diversamente.

BIAGIO MAZZOTTA, *ispettore generale capo del bilancio*. Esatto. Lo diceva anche il Ragioniere, per la verità. Oggi, secondo il criterio SEC, se dovessimo seguire la competenza economica così com'è scritta nell'idea di contabilità nazionale, le spese in conto capitale si dovrebbero registrare sul *deficit* nel momento in cui avviene lo stato avanzamento lavori. Materialmente è quello il momento in cui avvengono. Questo è molto vicino, però, come diceva



anche il Ragioniere, al discorso della fattura. Quando c'è l'emissione della fattura, non dico che i due momenti coincidono, ma ci siamo quasi.

Oggi, purtroppo, non avendo ancora noi nei nostri sistemi contabili — parlo di tutte le pubbliche amministrazioni — un unico contenitore in cui raccogliere le fatture (lo stiamo creando adesso), il punto che il Ragioniere faceva nel suo intervento iniziale era proprio questo: il fatto di avviare questo discorso della fattura sicuramente ci consentirà, da qui a un anno o due, di riuscire a capire quale sia il momento di registrazione e di registrare sui conti le spese in conto capitale nel momento in cui effettivamente si realizzano, che è quello dello stato avanzamento lavori, non tanto del pagamento. Oggi l'ISTAT adotta la cassa e registra in base al momento del pagamento, perché non ha altra informazione, almeno per Stato ed enti territoriali. In realtà, per esempio, per altri soggetti, come ANAS, che fanno parte della pubblica amministrazione e che hanno una contabilità economico-patrimoniale, prende il momento dello stato avanzamento lavori. Laddove è disponibile il dato, ISTAT già si adegua e registra in quel momento. Per questo motivo diventa importante, come dicevo prima, la fattura elettronica, unitamente alla contabilità economico-patrimoniale, da affiancare alla finanziaria, perché questo dice il nostro sistema contabile. Questo ci aiuterà a identificare meglio il momento di registrazione di quelle operazioni. In quel momento, quindi, potremo effettivamente dire che la spesa non è più per cassa, ma in base alla vera competenza economica che ci chiede l'Unione europea.

Questo più volte ce l'ha detto l'Europa e anche lo stesso ISTAT da qualche mese a questa parte ci preme, come Ragioneria in particolare, per passare dal pagamento al momento della fattura e ci chiede quando riusciremo ad avere i dati completi per arrivare almeno gradualmente a una registrazione in questi termini di SEC. Questo aspetto è molto importante e ci stiamo lavorando.

SALVATORE BILARDO, *ispettore generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni*. Se posso aggiungere una considerazione sugli enti territoriali, uno degli aspetti più qualificanti della riforma, molto sottolineato dallo stesso ISTAT in audizione alla Commissione bicamerale per il parere sulla riforma dell'ISTAT, è che proprio con la riforma della contabilità, che partirà, ci auspichiamo, dal 1° gennaio 2015, viene colto il momento dell'emissione dello stato avanzamento lavori, con riferimento alla parte capitale.

È stato individuato quello che chiamiamo il principio della competenza finanziaria potenziata. In tale principio viene rilevato in bilancio il momento in cui la prestazione viene resa e, quindi, il momento in cui effettivamente l'obbligazione sorge. È questo il concetto di competenza economica che ci chiedono il SEC95 e le regole europee ai fini della rilevazione della spesa in conto capitale.

Tutto questo processo congiunto di fatturazione elettronica, competenza finanziaria potenziata e contabilità economica patrimoniale mira a far evidenziare il debito nella sua vera formazione. Attualmente la contabilità degli enti locali — vi fornisco solo un dato per farvi comprendere come non sia una contabilità che funziona — presenta residui passivi di province e comuni dell'ordine di 100 miliardi. Il residuo passivo riportato al Regolamento di contabilità, non di adesso, ma del 1924, in realtà doveva essere espressione del vero obbligo a pagare. Tuttavia, il vigente TUEL non fa coincidere il momento dell'impegno con il momento del sorgere dell'obbligazione giuridica e quindi abbiamo 100 miliardi di residui passivi e, a fronte di questi, i veri debiti degli enti locali sono una percentuale molto bassa. Il fatto che dobbiamo stimare anche la percentuale è la prova che l'attuale sistema di contabilità degli enti locali non funziona e per questo è in corso la grande azione di riforma che stiamo facendo, che partirà il 1° gennaio 2015, ma, ripeto, con resistenze non da poco. Il decreto legislativo n. 118 ha avviato la sperimentazione che ha interessato nel

2014 circa 400 enti. È una sperimentazione che ha sortito ottimi risultati. Per esempio, i residui passivi si sono ridotti del 45 per cento, che era quello che noi ci aspettavamo in termini di operazione di pulizia nei bilanci. Adesso il decreto legislativo correttivo, a seguito della sperimentazione, è stato deliberato dal Consiglio dei ministri a gennaio, secondo le procedure della legge n. 42, è andato in Conferenza unificata e ha avuto il parere. Infine, è arrivato alla Commissione bicamerale sul federalismo fiscale, che si è pronunciata circa dieci giorni fa.

Devo dire che c'è stata parte della Commissione che invitava a un rinvio della riforma, cui noi abbiamo resistito. Non è stata posta come condizione, ma come osservazione. Nel nostro intento la riforma sarebbe dovuta partire il 1° gennaio 2014. Già un anno è andato via. Adesso speriamo che parta il 1° gennaio 2015. Sono state ipotizzate difficoltà per gli enti di piccole dimensioni. Noi, invece, anche attraverso i sistemi informatici — registrano le fatture a partire dal 1° luglio 2014 per tutti — non stiamo registrando difficoltà del piccolo comune, perché la società di *software* del comune riesce a risolvere anche questi problemi, e si sono attrezzati. Anche sul registro delle fatture, deciso col decreto legge n. 66, recentissimo, che a brevissimo, il 1° luglio, è previsto obbligatorio per tutti, c'è stata un po' di discussione: ce la fanno o non ce la fanno? Non stiamo registrando particolari difficoltà. Può anche essere che non lo stiano facendo, questo lo metto in conto, ma non stiamo registrando difficoltà.

Il 1° gennaio 2015 partirà l'operazione di riaccertamento straordinario, di competenza finanziaria potenziata e di conta-

bilità economico-patrimoniale. Anche qui è bene sottolineare che noi, come Ragioneria, abbiamo sempre detto che questo non avrebbe dovuto essere solo a fini conoscitivi. La decisione del Parlamento, però, è che la contabilità economico-patrimoniale sia solo a fini conoscitivi. Partirà comunque dal 2016, insieme al bilancio consolidato. Queste sono le tempistiche della riforma. È un'opera complessissima, perché presenta anche principi generali, ma applicati con un glossario, in modo tale da evitare la discrezionalità nella gestione da parte del singolo dipendente, che viene proprio guidato per mano.

È stato sottolineato in Commissione bicamerale che ci sono circa 400 pagine di disposizioni, perché in queste 400 pagine sono inclusi anche i principi applicati, che, ripeto, per noi sono importantissimi, proprio per evitare atteggiamenti concreti diversificati da ente a ente, pregiudicando l'opera di armonizzazione che stiamo portando avanti.

**PRESIDENTE.** Ringrazio davvero il Ragioniere e i suoi collaboratori. Le posso garantire che vigileremo sulle date: questo è compito e obbligo della nostra Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9,55.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

**DOTT. VALENTINO FRANCONI**

---

*Licenziato per la stampa  
il 18 settembre 2014.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 2,00



\*17STC0004950\*